

LA PARTICIPACIÓN DE LA DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS FEDERALES


Por Pedro Santamaría

El presente artículo se publica con la autorización expresa de su autor y ha sido presentado como trabajo de investigación final ante la Universidad Nacional de la Matanza, Especialización en Derecho Administrativo. (2024)

SUMARIO

1. Introducción	01
2. La Potestad Sancionatoria	04
2. a. La obligación de cumplir la ley	04
2. b. Las sanciones administrativas y su vinculación con el Derecho Penal: ¿hacia dónde vamos?	06
2. c. La sanción como medio idóneo para lograr acatamiento	09
2. d. La importancia del debido proceso	12
3. El especial caso del Servicio Penitenciario Federal	18
3. a. Su rol y el vínculo con el interno	18
3. b. El impacto de las sanciones en el cumplimiento de la pena privativa de libertad	21
3. c. El Decreto 18/97	26
3. d. Participación de la defensa letrada	32
3. e. El precedente “Romero Cacharane” y la jurisprudencia aplicable al caso	37
4. El control judicial	43
4. a. La tutela judicial efectiva y su importancia en el proceso	43
4. b. Casos actuales	47
5. Conclusiones	64
6. Bibliografía	66

1. INTRODUCCIÓN

Al momento de ingresar a una Institución Penitenciaria Federal, los privados de su libertad son puestos en conocimiento de – entre otras cuestiones – el Reglamento de conducta que va a regir durante el cumplimiento de su condena; es

decir, las reglas de comportamiento en su nuevo hogar, cuya estricta observancia les garantizará (en principio) poder acceder a ciertos “beneficios” que el ordenamiento aplicable les reconoce.

Por supuesto, la inobservancia de dicho Reglamento conllevará algunas consecuencias que impactarán directamente en el cumplimiento de su condena, generalmente de manera negativa. Veremos más adelante, que los efectos de las sanciones que se impongan oscilarán entre simples apercibimientos y sanciones graves, pero todas ellas encontrarán como correlato común un impacto negativo en el sujeto a resocializar.

Este Reglamento disciplinario al que hacemos mención se encuentra receptado en el decreto N°18/97, reglamentario de la Ley de Ejecución Nacional de la Pena N° 24.660. Ambas normativas resultan aplicables a lo acontecido en el marco de instituciones penitenciarias dependientes del Servicio Penitenciario Federal (SPF). Este decreto, será el instrumento central del presente estudio, en el que analizaremos el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio allí dispuesto.

A tales fines, iniciaremos el Trabajo Final Integrador repasando liminalmente la titularidad de la potestad sancionatoria que posee la Administración, sus funciones y características centrales y la importancia que los principios referidos al debido proceso¹ adquieren en el marco del trámite de imposición de sanciones administrativas.

Luego, veremos el especial caso de los procedimientos de esta naturaleza ocurridos en el marco de los Complejos Penitenciarios Federales a raíz de los partes disciplinarios que los oficiales penitenciarios confeccionan al observar una falta al reglamento

En este punto, analizaremos algunos casos en los cuales participé como suma-

1. Respecto a la importancia de este principio, se ha dicho que “El procedimiento administrativo, a pesar de la informalidad, debe garantizar la situación jurídica de los administrados, conforme a las reglas del debido proceso o debido procedimiento, las cuales tienen primacía ante los demás principios”. Conf. Brewer Carías, Allan, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Ediciones Jurídicas Olejnik, Santiago de Chile, 2da ed., 2020, p. 259.

riante para el Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2 de Neuquén, que tiene dentro de su jurisdicción al Complejo Penitenciario Federal V de Senillosa, una institución penitenciaria de máxima seguridad.

Siguiendo tal línea investigativa, buscaremos demostrar la importancia que la participación de la defensa letrada posee en el trámite del procedimiento sancionador que ocurre dentro de instituciones penitenciarias federales, importancia que – como veremos – tendrá dos puntos centrales: Por un lado, salvaguardar las garantías reconocidas a los privados de su libertad en este tipo de procedimientos. Por el otro, evitar arbitrariedades en el ejercicio del poder disciplinario, el cual se encuentra en cabeza del director del establecimiento.

Para dar una respuesta a los aspectos planteados, adoptaremos un enfoque metodológico de tipo cualitativo, haciendo foco en aspectos descriptivos. En particular, analizaremos la confección de partes disciplinarios labrados dentro del Complejo Penitenciario Federal V de Senillosa. Haremos también foco en aspectos comparativos, diferenciando los distintos tipos de intervención jurisdiccional, a la hora de realizarse el control judicial de las sanciones administrativas impuestas.

Sobre este punto, compararemos la participación del citado juzgado con la tarea de control ejercida por los juzgados que actúan como tribunales de ejecución – Tribunal Oral Federal de Neuquén –, a cuya disposición se encuentran condenados algunos de los internos allí alojados.

Asimismo, desarrollaremos un trabajo de campo dentro de la sede de la institución penitenciaria ubicada en la localidad de Senillosa, mediante el cual podremos acceder a algunos partes disciplinarios que culminaron con imposición de sanciones administrativas dictadas por el director de dicha institución.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el procedimiento previsto en el decreto 18/97 es una manifestación del derecho administrativo sancionatorio y como tal, del poder punitivo estatal, buscaremos demostrar que la participación de la defensa letrada se tornará fundamental en el trámite de este procedimiento, como derivación de que el detenido tiene el derecho a ser asistido.

Lo conflictivo de este punto, a lo que buscaremos dar luz con este estudio, girará en torno a reflexionar respecto del alcance y la extensión de este derecho que no se encuentra receptado formalmente en la letra del decreto.

2. LA POTESTAD SANCIONATORIA

2. a. La obligación de cumplir la ley

Resulta indudable que el más somero examen de la formulación de las normas de derecho positivo obliga a advertir que la sanción se integra a la mayoría de ellas como un elemento principal, destinado a obtener el respeto de sus imperativos

La ley atribuye determinados poderes jurídicos a los órganos del Estado para hacer posible la consecución de sus fines, con una cuidadosa definición de sus límites. Así, toda acción administrativa resulta del ejercicio de un poder atribuido previa y circunstancialmente por el ordenamiento jurídico².

En tal sentido, la potestad de sancionar la violación del orden jurídico creado para regular la vida social se constituye en una de las expresiones del poder, como causa eficiente del Estado, que procura la organización institucional y la realización del derecho.

En tal búsqueda es donde aparece la sanción como una herramienta central en el cumplimiento de los imperativos legales.

El cumplimiento de la ley en pos de contribuir a la convivencia social surge, inclusive, como una obligación que imparte la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refiriendo a la obligación de contribuir a la convivencia social, a la obediencia a la ley, al servicio

2. Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo", El Ateneo, Buenos Aires, ed. N°40, 1957, t.I, p.137, obra donde, además, menciona "La administración debe ser legal; si su actividad es ilegal debe rectificarse, y en primer término por la propia Administración pública, y a falta de ella por el órgano jurisdiccional competente. El administrado debe tener garantías de justicia respecto de la Administración Pública". Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo, en el precedente "Concejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea s/ Acción de amparo: "...es inherente al ejercicio de la actividad administrativa que ésta sea desempeñada conforme a la ley, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal, que tiene el

de la comunidad y la Nación, al pago de impuestos, al trabajo y a participar en las tareas colectivas destinadas a la asistencia y seguridad sociales.

Evidentemente, la obligación de cumplir la ley se inserta de una manera esencial en el contexto de la vida en comunidad, generando un deber en el ciudadano, quien se ve obligado a aportar su parte al fin de no resquebrajar el pacto social logrado.

Ahora bien, dentro de la justificación de la exigibilidad de la norma jurídica, o su utilización como instrumento para lograr la integración jerárquica con el Estado, sucede, en muchas ocasiones, que esta diferencia de jerarquías acarrea consigo un fuerte debilitamiento del rol del ciudadano en su relación con la Administración Pública.

Parece entonces conveniente advertir que existe una correlación inherente entre los derechos y los deberes de las personas, por un lado, y las potestades de la Administración –que, en su correlato, también constituyen un deber– por el otro.

Entendido ello, se podrá concluir que el ejercicio de las funciones administrativas encaminadas a obtener el cumplimiento de la ley y toda previsión normativa destinada a prevenir los riesgos derivados de su incumplimiento, resultan en definitiva una conducta adoptada por el Estado o la Administración en defensa de derechos colectivos o en procura del cumplimiento de los deberes de esa naturaleza.

Por ende, no se puede olvidar que el fin del Estado y en especial de las Administraciones es realizar el derecho en la sociedad, lo que supone el respeto irrestricto de las garantías establecidas como barrera contra los abusos de poder, que – a priori – parecen perder cierto valor cuanto más extensa es la potestad que el orden jurídico reconoce.

Ahora bien, lo descripto en este acápite resulta coincidente con lo que sucede en una institución penitenciaria. El propio art. 79 de la Ley N° 24.660 reconoce que *“(...) el interno está obligado a acatar las normas de conducta que, para posibilitar*

una ordenada convivencia, en su propio beneficio y para promover su reinserción social, determinen esta ley y los reglamentos que se dicten”.

En un mismo sentido, el art. 80 establece que *“el orden y la disciplina se mantendrán con decisión y firmeza. No se impondrán más restricciones que las indispensables para mantener la seguridad y la correcta organización de la vida de los alojados”.* En lo que *deber de someterse a ella. En esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del estado de derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos”.* (Fallos 315:1361), sentencia del 23-6-92.

respecta a la disciplina, el artículo siguiente menciona que *“el poder disciplinario solo puede ser ejercido por el director del establecimiento, quien tendrá competencia para imponer sanciones, suspender o dar por cumplida su aplicación o sustituirlas por otras más leves, de acuerdo con las circunstancias del caso”.*

De los artículos citados se desprenden dos aspectos importantes a destacar: Se obliga a los internos a observar ciertas reglas de conducta con el objeto de lograr la convivencia dentro del penal y, al mismo tiempo, se establece que la potestad disciplinaria del director deberá ser ejercida imponiendo la menor cantidad de restricciones posibles.

De esta manera, vemos como la relación Administración-administrado ocurre también dentro de instituciones penitenciarias, donde los sujetos estarán obligados a cumplir reglas de conducta y, de no hacerlo, se verán sometidos al poder sancionador.

2. b. Las sanciones administrativas y su vinculación con el Derecho Penal: ¿hacia dónde vamos?

Se definen a las sanciones administrativas como a un mal infringido por la Administración a un particular como consecuencia de una conducta ilegal, que puede consistir en la privación de un bien o de un derecho³.

3. García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, “Curso de derecho administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 1ra ed., 2006, t. II, p. 163.

Por supuesto, esta potestad de la Administración es ejercida según el contexto en el cual tramita el procedimiento, reconociendo la imposición de algunas sanciones que responden a finalidades diversas, las que a su vez poseen peculiaridades que hacen necesaria su distinción.

Así, por ejemplo, no resultaría admisible equiparar las sanciones que aplica la Secretaría de Comercio por infracciones a la ley de Defensa de la Competencia N° 27.442, con aquellas que pueden ser impuestas en el marco de un contrato de obra pública frente a eventuales incumplimientos, o claro está, las que impone el SPF por violaciones de los internos al Reglamento de Conducta.

Ahora bien, el Estado ejerce su poder punitivo a través de dos canales, el Derecho Penal y el derecho administrativo sancionador. En un principio y sin perjuicio del principio de la división de poderes, el Ejecutivo se reservó el poder de aplicar sanciones de modo que el poder punitivo del Estado no fue exclusivo del juez. Este criterio se mantuvo y el derecho administrativo sancionador se desarrolló durante mucho tiempo al margen del Derecho Penal⁴.

No obstante, es habitual la aplicación de los principios del Derecho Penal y Procesal Penal en el ámbito del derecho administrativo sancionador, tal como veremos más adelante en este trabajo. ¿Por qué recurrimos en este punto al Derecho Penal? ¿Por qué las sanciones están alcanzadas por los principios y las garantías del Derecho Penal?

Por un lado, porque constituye una expresión del poder represivo del Estado; por el otro, porque el desarrollo dogmático del Derecho Penal es mucho mayor que el derecho administrativo sancionador y, en particular, el Derecho Penal creó técnicas y herramientas de garantía de los derechos individuales de mayor entidad.

En particular, en el campo sancionador se sostiene que deben aplicarse las disposiciones de derecho administrativo de cada ordenamiento jurídico sectorial y, además, respecto al fondo de la cuestión, las disposiciones específicas correspondientes también a esa rama del derecho. A su vez, en cuanto al fondo debe

4. Balbín, Carlos F. *Tratado de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2da ed. 2018, t. II, cap. X.6, pág. 438.

acudirse primero a otras normas análogas de derecho administrativo y luego, a otra disposición del ordenamiento jurídico que regule la infracción directa o indirectamente. En el marco del procedimiento debe aplicarse en caso de lagunas, la ley de procedimientos administrativos y su decreto reglamentario y de, no existir aún la solución, debe aplicarse en materia procedimental y como último recurso el Código Procesal Penal de la Nación y el Código Penal común⁵. En síntesis, las dos ramas tienen un tronco común descrito en el texto constitucional y tras ello el derecho administrativo sancionador se nutre de principios, reglas e institutos propios del Derecho Penal y Procesal Penal, con los matices del caso.

Para arribar a este razonamiento, en primer lugar, debemos recordar que el entramado jurídico vigente nos muestra un modelo sancionador exuberante, complejo y propio ubicado en el contexto del Derecho Administrativo y lejos del Derecho Penal. Segundo, que el régimen sancionador es autónomo del Derecho Penal. Cabe concluir, entonces, que el Derecho Penal solo se aplica con matices y adaptaciones en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

De todos modos, el derecho administrativo sancionador es claramente un conocimiento en pleno desarrollo y con muchos puntos oscuros e inciertos que es necesario ir despejando, intentaremos colaborar en ese desarrollo con el presente estudio.

Con lo expuesto, podemos preguntarnos ¿hacia dónde va el derecho administrativo sancionador? Entendemos que debe crear, a raíz de los principios constitucionales y convencionales aplicables, sus propias técnicas para los instrumentos prestados por el Derecho Penal y Procesal Penal. Pues, aun cuando parten de principios comunes, el desarrollo de este conocimiento jurídico debe ser matizado con los principios, reglas e institutos propios y específicos del Derecho Administrativo.

5. En tal sentido, ver Majlar, Daniel, *El derecho administrativo sancionador*, Ad Hoc, Buenos Aires, 1er ed., 2004, p. 90-91.

2. c. La sanción como medio idóneo para lograr acatamiento

El goce de los derechos fundamentales para el desarrollo de la sociedad genera la correlativa obligación del Estado de promover al cumplimiento voluntario de las reglas de conducta, adoptando las medidas necesarias para garantizarlos; en un mismo sentido, debe resolver las controversias originadas por la ruptura del orden jurídico.

Como menciona Marienhoff, “no basta con que la Administración Pública compruebe la existencia de infracciones de tipo policial. Es menester darle los medios para reprimir esas faltas, lo cual se logra mediante la aplicación de penas contravencionales”.⁶

Por ello, frente al deber de cumplir las leyes que corresponde a los ciudadanos – y ante la amenaza del ejercicio del poder de policía estatal-, existe una contracara que legitima al Estado para reclamar esa adecuación de la conducta al orden jurídico⁷.

Se advierte, entonces, que las prerrogativas estatales no se asimilan a los derechos de los ciudadanos, pues establecida la obligación de cumplir la ley, su poder se transforma en un deber, que solo el propio ordenamiento puede autorizar a ejercer o no ejercer, a través de las normas de competencia y de conducta que correspondan⁸.

Sobre este punto, resultan importantes las palabras de la Corte Interamericana en el célebre precedente “Baena” – al que veremos más adelante con mayor profundidad – mencionando que “es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado

6. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2da ed., 2011, t.4, p 478.

7. En tal sentido, Zaffaroni cuestiona la existencia de un Derecho Penal subjetivo a incriminar y castigar ejercido por el sujeto Estado, afirmando que este no tiene derecho a incriminar ni penar, sino que tiene el deber de hacerlo, el cual surge de su función misma. (Zaffaroni, Eugenio, *Tratado de Derecho Penal*, Ediar, Buenos Aires, 1er ed., 1987, t. I, pp. 234-236.

8. García Pulles, Fernando, *Principios del derecho administrativo sancionador*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1er ed., 2020 (ebook), Capítulo II, “los presupuestos”. Sobre este punto, Bacigalupo mandaba no a entenderlo como un derecho subjetivo equiparable al de los ciudadanos, sino como una potestad estatal de reprimir en tanto ocurran los presupuestos que exige el ordenamiento (Bacigalupo, Enrique, *Sanciones administrativas (derecho español y comunitario)*, Colex, Madrid, 1er ed.,1991, p.76)

y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita⁹”.

Ante lo expuesto, no sería descabellado concluir que las sanciones administrativas constituyen manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, que se funda en la juridicidad reconocida a su obligación de mantener el orden social. Tal búsqueda, deberá ser realizada a la luz de las garantías que se le reconoce al ciudadano como freno a la investidura de policía del Estado, quien deberá someterlo a la ley, pero lo hará con plena observancia del mismo ordenamiento jurídico que pretende garantizar.

Nieto, por ejemplo, afirma que “...las infracciones administrativas se regulan por el Derecho Administrativo inspirado en este punto por los principios del Derecho Penal. Y es que el derecho administrativo sancionador es, en primer término, Derecho Administrativo, aunque la especificación de sancionador lo remita a ese Derecho sancionador o punitivo genérico del Estado y, a falta de éste, al Derecho Penal que es su manifestación autonomásica. Si el derecho administrativo sancionador está integrado por normas y principios, las normas son las del Derecho Administrativo y los principios (algunos de ellos, al menos) son los del Derecho punitivo del Estado. Piénsese que como el Derecho punitivo del Estado no está todavía regulado, carece de normas y su contenido no va más allá de unos principios que le van atribuyendo la jurisprudencia y la doctrina¹⁰”

Ahora bien, el universo posible de sanciones disciplinarias que puedan existir resulta por supuesto muy difícil de encuadrar de manera tal que no quede ninguna fuera. Esto, nos hace pensar que en muchas ocasiones el juzgador disciplinario conservará cierto margen de apreciación respecto al modo en que debe resolver el procedimiento, lo que nos permitiría concluir que a las sanciones administrativas se las pueda equiparar, en muchos casos, con el ejercicio de las facultades discrecionales.

9. Corte IDH, Caso Baena y otros vs Panamá, del 2-2-01, párr. 106

10. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 3er ed. Ampliada, 1993, pp. 164-165

Puede entenderse a la discrecionalidad como la facultad normativamente conferida que tiene el órgano administrativo para ponderar creativamente los intereses en juego y adoptar una determinada decisión entre otras igualmente válidas¹¹. Como mencionamos en el punto anterior, la propia ley reconoce en la figura del director la potestad de imponer sanciones, a la vez que le impone ejercerla de manera tal que se restrinjan lo menos posible los derechos de aquellos sometidos al procedimiento.

La Corte Interamericana en el precedente “Baena” ha remarcado que *“En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso”*¹².

Pensemos las dificultades que el ejercicio de esta potestad de hacer cumplir la ley genera en el contexto de encierro, en donde el comportamiento de la población carcelaria suele ser conflictivo y, por lo general, se traduce en que la Administración se vale únicamente de las sanciones como herramienta para “educar” a los internos en el cumplimiento del reglamento de conducta.

Dada esta circunstancia, se producen dentro de las instituciones penitenciarias numerosos expedientes administrativos originados en partes disciplinarios muy diversos, que, muchas veces, colaboran en tornar aún más conflictivo el clima en el contexto de encierro.

Por ello, debemos enaltecer la importancia que los principios sustanciales al debido proceso adquieren a la hora de velar por un correcto trámite del procedimiento administrativo, ya sea que culmine o no con la imposición de una sanción. Siempre recordando que se deberá buscar la observancia de las garantías que el ordenamiento y la jurisprudencia reconocen.

11. Alonso Regueira, Enrique, *El Control de Convencionalidad de la Actividad Administrativa*, Lajouane, Buenos Aires, 1ed., 2017. p. 16.

12. Corte IDH, *Caso Baena y otros vs Panamá*, ya cit. Párr. 126

2. d. La importancia del debido proceso

Hasta el momento, hemos visto que la potestad administrativa sancionadora aparece como respuesta a la necesidad – y obligación – que el Estado tiene de que sus subordinados ajusten su comportamiento a lo dispuesto por el ordenamiento, en pos de lograr los objetivos ya descriptos.

Para hacerlo, se nutre del procedimiento administrativo sancionatorio. Siguiendo sus lineamientos y exigencias, se asegurará de dictar un acto administrativo válido, que disponga – para el caso – la sanción al interno involucrado de manera legítima.

Ahora bien, ¿qué exigencias debe satisfacer un procedimiento sancionador que se llevará a cabo sobre un sujeto que ya ha sido privado – constitucionalmente, claro – de algunos de sus derechos fundamentales, como su libertad? Para responder esta pregunta, debemos abordar el art. 8° de la Convención Americana denominado “Garantías Judiciales” y la interpretación que al mismo le da dado la Corte Interamericana.

Para empezar, su punto 1° reconoce que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones en orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. Mas adelante en este punto, analizaremos las consideraciones que la Corte Interamericana ha efectuado de este artículo en particular, posicionamiento que – adelanto – encuentra íntima vinculación con la garantía del debido proceso que se reconoce para procedimientos de naturaleza como los que se encuentran en estudio en este trabajo.

En su punto 2°, dice: *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comuni-*

cación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos de todas personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

Claramente, la Convención reconoce los principios que conforman el debido proceso, a saber: 1) la presunción de inocencia; 2) el derecho de defensa; 3) el derecho a no declarar en su contra; 4) a la tutela judicial efectiva, entre otros. Aunque ya nos adentraremos en ellos, primero tendremos que aclarar un punto importante.

El artículo en mención determina que las garantías allí reconocidas obedecen a “Garantías Judiciales”, tal como se titula. Esto, ¿significa que los procedimientos administrativos sancionatorios no deben observarlas? La respuesta a este interrogante nos la dará la propia Corte Interamericana

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”¹³.

De seguido, concluye que *“Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”¹⁴.*

13. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, ya cit., párr. 124.

14. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, ya cit., párr. 125.

De tal modo, la Corte Interamericana enaltece a la formulación del procedimiento como un requisito indispensable para respetar las garantías establecidas en los dos puntos del art. 8 de la Convención a la hora de sancionar, entendiéndolo como el sometimiento del presunto infractor a un proceso, pero no con el único fin de castigar o sancionar, sino también para que se formalice la acusación permitiéndole ejercer los derechos que este tipo de procedimientos le reconoce.

Para sostenerlo, menciona en primer lugar que *“La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentado que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales¹⁵”*.

Asimismo, continúa diciendo que *“...las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio solo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso¹⁶”*. En igual sentido, entendió que la falta de procedimiento previo en tales casos importa la vulneración de *“las garantías establecidas en el artículo 8.1 y 8.2 literales b y c, esto es, el derecho a ser oído, el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada y del derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa¹⁷”*.

Es, por lo expuesto, que la Corte Interamericana indica como fundamental el hecho de garantizar a los acusados la existencia de un procedimiento previo que le permita defenderse de la acusación. En efecto, menciona que *“...la garantía analizada en este capítulo implica un procedimiento previo, que le permita a la persona presentar prueba de descargo antes de que se tome la decisión¹⁸...”*.

En definitiva, entiende que es una exigencia de la convención que las personas cuenten con amplias posibilidades de ser oídas y de actuar en los procesos respectivos, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar ele-

15. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, ya cit., párr. 129.

16. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, ya cit., párr. 131

17. Corte IDH, Caso Ex Trabajadores del Organismo Judicial vs Guatemala, del 27-7-22, párr. 69

18. Corte IDH, Caso Ex Trabajadores del Organismo Judicial vs Guatemala, ya cit., párr. 74

¹⁹ Corte IDH, Caso Mina Cuero vs Ecuador, del 7-9-22, párr. 83.

mentos probatorios para que estos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades, previo a que resuelvan sobre los hechos, responsabilidades, penas y reparaciones¹⁹.

Observemos como la propia jurisprudencia interamericana ha efectuado algunas precisiones que se tornaron fundamentales a la hora de analizar la incidencia de las garantías mínimas que debe respetar el proceso disciplinario. Como fuese mencionado, el derecho administrativo sancionador se nutre – ante la ausencia de una normativa específica en el asunto – de algunos principios propios del Derecho Penal y, si vamos a buscar en el Derecho Penal ciertas respuestas, es imposible no mencionar la importancia que el principio de inocencia tiene dentro del debido proceso.

Sobre esto, la Corte Interamericana tiene dicho que *“el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales, lo que también resulta aplicable a los procesos sancionatorios como expresión del ius puniendi del Estado. La presunción de inocencia implica que la persona imputada no debe demostrar que no ha cometido la conducta que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio de la persona acusada. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en la persona acusada. Por otro lado, el respeto del principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que la persona acusada ha cometido la conducta que se le imputa¹⁹”*.

Mas adelante en el trabajo, veremos que, en algunos casos de partes disciplinarios confeccionados en el marco del reglamento de conducta del Servicio Penitenciario Federal, el principio de inocencia se encuentra un tanto amenazado. La imposibilidad de contar con testigos ajenos a la institución penitenciaria y el constante conflicto existente entre penitenciarios y población carcelaria, son algunos de los factores que inciden negativamente a la hora de evitar esta “idea preconcebida” que menciona el Tribunal internacional²⁰.

19. Corte IDH, Caso *Mina Cuero vs Ecuador*, ya cit., párr. 96.

20. Recordemos las palabras de Ferrajoli a la hora de analizar este punto, quien señala que *“..la imparcialidad del juzgador puede ser definida como la ausencia de prejuicios o intereses de este frente al caso que debe decidir, tanto con relación a las partes como a la materia”*, para luego finalizar *“...es indispensable para que se garantice*

Veremos también cómo la participación de la defensa técnica se posiciona como un elemento fundamental a la hora de resguardar las garantías del artículo octavo.

Respecto a este punto, se observa que la Corte Interamericana se detiene en la importancia de lo prescrito por el inciso b) del mentado artículo, reconociendo que *“el derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada implica que las personas evaluadas tengan conocimiento, de forma precisa, de los criterios generales de evaluación utilizados por la autoridad competente. Ello, para estar en capacidad de establecer si el incumplimiento identificado por la autoridad es de tal magnitud, que puede dar lugar a su no ratificación, lo que además es indispensable para el ejercicio del derecho a la defensa²¹”*.

Luego, finaliza diciendo que *“este derecho implica que se haga una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa²²”*.

Reforzando lo expuesto, menciona que *“el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la Convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la Convención, a pesar de que la exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. Ahora bien, cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan²³”*.

la ajenidad del juez a los dos intereses contrapuestos. Esta imparcialidad del juez respecto de los fines perseguidos por las partes debe ser tanto personal como institucional”. (Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, traducción de Ibáñez, Perfecto Andrés, Trotta, Madrid, 1er ed., 1995, pág. 581.

21. Corte IDH, Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, del 28/9/2021, párr. 153.

22. Corte IDH, Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, ya cit., párr. 155.

23. Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, sentencia del 3-5-2016, párr. 80.

Lo señalado, permite ver que las consideraciones expuestas respecto a la aplicación de principios del Derecho Penal en el marco del procedimiento administrativo sancionador tienen un gran acogimiento por parte de la Corte Interamericana.

Así, enaltece la importancia del principio del contradictorio, garantizando la intervención de la persona en el análisis de la prueba, brindándole los medios adecuados para presentar la defensa que estime pertinente, junto a las particularidades detalladas respecto a la comunicación previa y detallada de la acusación que se le imputa.

Finalmente, entiendo importante destacar el “principio de judicialización”, en el cual se destaca la importancia del control judicial en la imposición de sanciones – incluidas las de tildes administrativo – como garantía importante en defensa del debido proceso.

Al respecto, la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal expresó “es justamente en virtud del principio de judicialización, que las garantías propias del proceso penal continúan vigentes en la última etapa del proceso y alcanzan al condenado. Y dado que el derecho administrativo sancionador también es una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, los principios esenciales reflejados en la Constitución, como el de defensa en juicio –con la consiguiente posibilidad de ser asistido material y técnicamente, el derecho a ser oído por un juez, presentar pruebas de cargo y de descargo y obtener una resolución fundada – legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia y *ne bis in ídem*–, adquieren especial relevancia respecto del proceso relativo a las sanciones disciplinarias impuestas a los internos penitenciarios, teniendo en cuenta la especial sujeción de estos a la autoridad penitenciaria.²⁴ En igual orden de ideas, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las

Personas Privadas de la Libertad en las Américas²⁵ ha establecido en el Principio XXII, acápite 2º, que “La determinación de las sanciones o medidas disciplinarias y el control de su ejecución estarán a cargo de autoridades competentes, quienes

24. CNCP, Brito, Daniel Alberto, Voto del Dr. Gustavo M. Hornos en la causa N° 13.760, reg. N° 15203.4. (5-611).

25. Este instrumento fue aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo del año 2008. Disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosspl.asp>

actuarán en toda circunstancia conforme a los principios del debido proceso legal, respetando los derechos humanos y las garantías básicas de las personas privadas de libertad, reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos”.

Hasta aquí, queda claro que el debido proceso se erige como un principio central aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios. A raíz de ello, deberemos estudiar el trámite de este tipo de procedimientos observando siempre que se garanticen aquellas exigencias que hacen a este principio.

Veremos ahora, la especial situación de aquellos procesos ocurridos en el marco de las sanciones disciplinarias impartidas a los internos alojados en los distintos Complejos dependientes del Servicio Penitenciario Federal, las atribuciones con las que cuenta el director del establecimiento y, luego, la importancia que la tutela judicial efectiva tiene a la hora de limitar los posibles abusos del derecho que surjan en su trámite.

3. EL ESPECIAL CASO DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL

3. a. Su rol y el vínculo con el interno

El Servicio Penitenciario Federal es la institución del Estado Nacional que tiene a su cargo el gerenciamiento y la administración de los establecimientos penitenciarios y la ejecución de los programas criminológicos destinados a disminuir la reincidencia, desalentar la criminalidad y contribuir a la seguridad pública.

La finalidad central de los programas de tratamiento gira en torno a lograr que las personas privadas de la libertad adquieran pautas de conducta y herramientas para su reinserción en la sociedad.

Actualmente, su funcionamiento se rige por las previsiones dispuestas en la Ley Orgánica N° 20.416, la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N° 24.660 y los reglamentos complementarios (en particular el decreto 18/97).

En búsqueda de estos objetivos y en lo que compete al estudio del presente, el Servicio Penitenciario Federal deberá garantizar el cumplimiento del régimen disciplinario por parte de los internos sobre la base del justo equilibrio entre sus derechos y sus deberes.

Veremos cómo, además de las dificultades lógicas con la que se enfrenta el Servicio Penitenciario Federal en su tarea –restricciones presupuestarias, presión social y mediática y, en algunos casos, escasas de formación de su personal– deberemos también considerar las diferencias existentes entre las poblaciones carcelarias alojadas en instituciones federales.

En lo que respecta a la organización del Complejo Penitenciario Federal V (que conforma nuestro escenario de estudio), debemos tener especialmente en consideración que se trata de un establecimiento de máxima seguridad, en el que se encuentran privadas de su libertad personas que fueron condenadas a cadenas perpetuas, reincidentes con penas menores pero graves (robos, robos con armas), delincuentes abocados al comercio de estupefacientes e, incluso, el caso excepcional de los ofensores sexuales, quienes se encuentran alojados en un pabellón especial, a raíz de los conflictos generados por su inclusión en poblaciones comunes y en miras a cumplir el programa destinado a quienes cometen este tipo de delitos.

Además, debemos recordar que el personal que debe velar por los derechos y garantías de los reclusos, es el mismo que requisa las celdas de los internos y a los familiares que ingresan a visitarlo; es aquel que tiene a su cargo la instrucción de los sumarios administrativos; pasar informes semanales sobre los comportamientos de los internos y mantener a resguardo las pertenencias que los familiares y amigos de los internos remiten vía encomienda hasta tanto sean entregadas a sus destinatarios, entre otras delicadas cuestiones que generan inevitablemente fricciones entre la población carcelaria y los agentes penitenciarios.

Sin dudas, ese vínculo se desarrollará dentro de un marco de alta tensión, en donde las obligaciones que poseen los internos que surgen de su sometimiento al

reglamento de conducta encontrarán su contracara en la obligación que poseen los oficiales penitenciarios de mantener el orden y la disciplina²⁶.

Por ejemplo, podemos destacar la circunstancia vinculada a la afectación negativa que la imposición de la sanción administrativa tiene sobre la denominada “Retrogradación en la Progresividad”, que se encuentra receptada en el art. 65 del Decreto 18/97.

Allí, se dispone que, cuando el interno condenado fuere sancionado por infracción grave o reiterada, previo los informes coincidentes del organismo técnico-criminológico y del Consejo Correccional, el director podrá disponer su retrogradación al período o fase inmediatamente anterior de la progresividad. Esta resolución, con los informes de ambos organismos en los que se funda, deberá ser comunicada inmediatamente al Juez de Ejecución o Juez de la causa.

En lo que respecta a este punto, lo problemático es la gran relevancia que los informes a los que hace alusión el artículo poseen en la concesión de algunos beneficios reconocidos en la ejecución de la pena, como también en el trámite de la progresividad del interno.

Recordemos, que los privados de su libertad podrán acceder a beneficios como las salidas transitorias o la libertad condicional una vez que hayan transitado todas las etapas que la Ley 24.660 manda, por lo que esta retrogradación de la progresividad se presenta como una herramienta a observar con especial atención como consecuencia del gran impacto que tendrá en el cumplimiento de la pena, tal como se explicará más adelante.

Por lo expuesto, debemos tener especialmente en consideración la importancia de que el director, o funcionario por él designado para imponer sanciones, preste suma atención a que el procedimiento suceda en observancia de las garantías

26. “No cabe duda de que cada avance o retroceso en ese largo y sinuoso camino hacia el autogobierno del penado, dependerá de la decisión del funcionario administrativo de turno (...) El régimen de progresividad, basado en la finalidad preventivo-especial positiva, a todas luces preferible, reconoce su talón de Aquiles en el poder cuasi omnimodo que la ley de ejecución otorga al director del establecimiento carcelario, en materia de sanciones disciplinarias. Basta repasar en la drástica redacción del Art. 81 de la Ley 24.660, al sentenciar que “el poder disciplinario solo puede ser ejercido por el director del establecimiento o el funcionario que legalmente lo reemplace” (Niño, Luis, “Jurisdiccionalización de las sanciones disciplinarias penitenciarias” – Revista de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad y el Encierro, año 2011, versión N°5, pp. 196-197.

reconocidas, a efectos no solo de garantizar la legalidad de estas, sino para resguardar lo más posible el impacto negativo que tienen en la vida del interno.

En tal sentido, el Servicio Penitenciario Federal se encuentra ante la difícil tarea de garantizar el orden e impartir justicia, adecuando su conducta a la luz de los principios desarrollados en el acápite anterior y aquellos especialmente reconocidos a la hora de analizar el tratamiento de reclusos.

El propio Decreto 18/97 dispone en sus considerando que “No obstante la mínima discrecionalidad aceptable en la organización administrativa, las normas propuestas tienden a impedir toda arbitrariedad” y que “en oposición a la excesiva discrecionalidad que se trata de limitar, el proyecto evita caer en un posible abuso del derecho, ya que el reconocimiento de los derechos de los condenados y de los procesados se correlaciona con el cumplimiento de las obligaciones a que están sometidos en su caso...”.

De esta forma, se advierte que se prevé la posibilidad de que se produzcan abusos del derecho. Sin dudas, la discrecionalidad otorgada al director del Complejo Penitenciario en materia sancionatoria será un escenario por demás conflictivo, al que deberá prestarse especial atención tanto a la hora de ser ejercido por las propias autoridades penitenciarias, como también al momento de ser analizado por el juez competente, de existir impugnación a la imposición de la sanción²⁷.

3. b. El impacto de las sanciones en el cumplimiento de la pena privativa de libertad

Como veremos en el transcurso de este capítulo, los internos privados de su libertad transitan importantes fases en su camino a la reinserción, las que – de conformidad a su historial – afectaran o no la concesión de ciertos beneficios.

27. “Tradicionalmente se admitía la irreversibilidad absoluta del actuar discrecional de la Administración (...) el dictado de actos en ejercicio de facultades discrecionales se identificaba con cuestiones en las cuales no cabía análisis jurídico alguno, por resultar propias del ámbito de la política, de lo institucional, lo económico, lo técnico, etc. Como consecuencia de ello, por mucho tiempo se consideró que el mero hecho de que un acto fuera dictado en ejercicio de atribuciones discrecionales resultaba suficiente para excluirlo de la potestad jurisdiccional revisora”. (Alonso Regueira, Enrique, “Controlar la discrecionalidad sancionatoria”, en Mortier, Natalia y Juan Stupenengo (dirs), “Temas de derecho administrativo sancionador”, ADA Ciudad, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 1er. ed., 2022, p. 17).

En efecto, para el análisis del presente estudio debemos tener presente que el dictado de sanciones administrativas impacta directamente en la ejecución de la condena del interno, no solo en su día a día, sino también en su historial como preso.

Para ello, los internos cuentan con expedientes administrativos que los acompañan en toda la etapa en la que se encuentren privados de su libertad, llamados técnicamente “historia criminológica”. Allí, las autoridades de las distintas instituciones dependientes del Servicio Penitenciario Federal vuelcan la información relevante a la hora de analizar el comportamiento y progreso del interno.

Tratándose de un asunto delicado, distintos han sido los abordajes realizados por los instrumentos internacionales avocados al tratamiento de reclusos. En particular, resulta conveniente traer a colación las recomendaciones efectuadas por las Naciones Unidas a los

Estados para tratar a los reclusos y administrar las cárceles, conocidas como “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos”, o bien “Reglas Nelson Mandela²⁸”.

Dicho instrumento, fue aprobado por la Organización de las Naciones Unidas con unanimidad en el año 1955 y su última reforma ocurrió en septiembre del año 2015. Tratándose de un instrumento meramente recomendatorio, es dable remarcar que no existe una adhesión formal de los Estados; sin perjuicio de ello, Argentina lo publica en su sitio web oficial y comenta respecto a sus actuales implicancias en el marco de las instituciones carcelarias²⁹. Sin detenernos demasiado en los aspectos relacionados al tratamiento de reclusos desde el lado criminológico y social, el instrumento incorpora un capítulo denominado “Res-

28. Las Reglas “Nelson Mandela”, nombre otorgado como reconocimiento al expresidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, tiene como objeto enunciar, partiendo de los conceptos generalmente aceptados y de los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. En sus observaciones preliminares, aclara que resulta evidente que, debido a la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, resulta al menos complejo que se apliquen indistintamente todas las reglas en todas partes y en todo momento. No obstante, manifiesta que las reglas deberán servir para estimular un esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación, con la conciencia de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas. En lo que respecta a nuestro país, se encuentran disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/reglas-de-mandela>.

29. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/reglas-de-mandela#titulo-2>

tricciones, disciplina y sanciones”, en el cual contiene las reglas para las sanciones de faltas disciplinarias.

En primer lugar, menciona que la ley o reglamento dictado por autoridad administrativa competente determinará en cada caso: a) la conducta que constituye una infracción disciplinaria; b) el carácter y la duración de las sanciones disciplinarias que se pueden aplicar y; c) cual ha de ser la autoridad competente para aplicar y resolver esas sanciones. Es decir, para iniciar, se trata del qué, el cómo y el quién de la sanción y su imposición³⁰.

Sobre este punto, resulta importante efectuar una pequeña salvedad. Las reglas mencionan “ley o reglamento” que dicte la autoridad administrativa, en nuestro país se regula mediante lo dispuesto en el decreto y la propia Corte Interamericana consideró que “*las faltas disciplinarias pueden estar establecidas en normas que no tengan rango legal*”³¹

Por ello, entendemos que la “ley o reglamento” a la que se refieren las reglas obedecen a la exigencia de contar un instrumento normativo claro y detallado del cual surjan las sanciones, su duración, la autoridad competente, etc.

El citado instrumento continúa, mencionado que los reclusos solo pueden ser sancionados por faltas disciplinarias aplicando la ley o reglamento, en cuyo procedimiento deberán observarse los principios de equidad y respeto de las garantías procesales. Asimismo, establece que ningún recluso podrá ser sancionado dos veces por la misma infracción y que la sanción deberá ser adecuada a la infracción cometida, debiéndose llevar un registro de todas las sanciones disciplinarias impuestas³².

Ahora bien, como fue mencionado a lo largo del trabajo, este tipo de sanciones tiene una implicancia aún mayor que la sola afectación de la situación de cumplimiento de condena del interno.

30. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) – Punto N°27

31. Corte IDH, Caso *Mina Cuero vs Ecuador*, ya cit., párr. 105.

32. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) – Punto N°39

Sus mayores consecuencias se proyectan en lo que se denomina el “régimen de progresividad” del interno, que consiste en “un proceso gradual y flexible que posibilite al interno, por su propio esfuerzo, avanzar paulatinamente hacia la recuperación de su libertad, sin otros condicionamientos predeterminados que los legal y reglamentariamente establecidos”³³.

Este régimen, se encuentra conformado por cuatro períodos: Período de observación, de Tratamiento, Prueba y Libertad Condicional. A los fines de lograr un mejor entendimiento de ellos, desarrollaremos cada uno.

En primer lugar, el “Período de Observación” consiste en el estudio médico-

psicológico-social del interno y en la formulación del diagnóstico y pronóstico criminológico, en el cual el organismo técnico-criminológico tendrá a su cargo realizar el estudio correspondiente, el que será asentado en una historia criminológica que deberá estar debidamente foliada y rubricada, recabando la cooperación del condenado para proyectar y desarrollar su tratamiento a los fines de lograr su aceptación y activa participación, indicando la fase del período de tratamiento en que se propone para incorporar al condenado y el establecimiento, sección o grupo al que debe ser destinado.

El “Período de Tratamiento” se vincula al proceso de paulatina atenuación de las restricciones inherentes a la pena para el interno, las que pueden incluir el cambio de sección o grupo del establecimiento – por ejemplo, de pabellones de delincuentes peligrosos a alguna colonia penal – o su traslado a otro establecimiento de menor seguridad. Tiene como objeto el acrecentamiento de la confianza depositada en el interno y la atribución de responsabilidades, el cual se desarrolla en tres fases, la de socialización, la de consolidación y finalmente la fase de confianza, otorgándole una creciente facultad de autodeterminación a fin evaluar su adecuada convivencia social.

Obsérvese, que según establece la Ley N° 24.660 en su art. 14°, para acceder a la fase 3, el interno deberá registrar, en el último trimestre del cumplimiento de su

33. Ley de Ejecución Nacional de la Pena Privativa de Libertad N.º 24.660 – Artículo 1º

condena, la conducta catalogada como “Muy Buena” (equiparable a nota numérica 7) y el concepto “Bueno” (equiparado a nota numérica 6). Estos conceptos y valoraciones, que como veremos serán claves a la hora de obtener beneficios liberatorios, se verán directamente afectados por la aplicación de sanciones disciplinarias.

Luego, el interno transita por el “Período de Prueba”, el que consistirá en el empleo sistemático de métodos de autogobierno y comprenderá la inclusión del condenado a un establecimiento abierto o independiente, que permita la autodisciplina, incorporándolo al régimen de semilibertad. Aquí, tanto la conducta como el concepto deben estar a nivel de “Ejemplar”. Vale la pena aclarar, que el director del establecimiento resolverá en forma fundada la concesión al ingreso al periodo de prueba, comunicando tal decisión al juez de ejecución y al organismo técnico-criminológico. Es decir que el mismo sujeto que resolverá la concesión de la semilibertad reconocida en el periodo de prueba, es quien impondrá las sanciones administrativas correspondientes a infracciones al régimen de conducta por los internos.

Concedido el pase de período, contando con conductas y conceptos ejemplares, el interno condenado podrá ingresar a la última fase de la ejecución de la pena, las salidas transitorias, las que se clasificarán: por el tiempo, por el motivo y/o por el nivel de confianza. Para la concesión de este beneficio y en lo que nos interesa para el objeto del presente estudio, el interno deberá poseer conducta ejemplar o el grado máximo de ser susceptible de ser alcanzado (según el tiempo de internación) durante el último año contado a partir de la petición de la medida. Deberá – para concederse – meritarse la conducta y el concepto del interno, durante al menos las dos terceras partes de la condena cumplida al momento de petitionar la obtención de los beneficios, la que como mínimo deberá ser “Buena”.

Además, el interno deberá contar con un informe favorable del director del establecimiento, del organismo técnico-criminológico y del Consejo Correccional del Establecimiento respecto de su evolución y sobre el efecto beneficioso que las salidas o el régimen de semilibertad puedan generar.

Desde esa perspectiva, el impacto del régimen disciplinario sobre la ejecución de la pena es muy importante, pues podrá provocar graves perjuicios al privado de su libertad, generando incluso – en algunos casos – graves alteraciones en la ejecución de la pena del interno³⁴.

Por ello, al analizar el impacto de este tipo de sanciones en el tránsito de la pena del interno, no solo debemos detenernos en aquellas que significan una nueva privación de libertad dentro del contexto de encierro, como lo es la sanción de aislamiento. En muchas ocasiones, sanciones impuestas por infracciones reconocidas como “de menor gravedad”, impactan sobre el avance por los distintos periodos que mencionábamos anteriormente, o incluso, en algunas ocasiones, impiden el acceso a talleres de estudio o de trabajo, fundamentales para crecer en el régimen de progresividad de la pena y obtener beneficios liberatorios.

3. c. El Decreto 18/97

La norma comienza regulando el trámite del expediente administrativo y diferenciando los tipos de infracciones existentes y las posibles sanciones que se pueden imponer a los reclusos.

Los artículos 5° a 13 enumeran los presupuestos principales que, a resumidas cuentas, disponen que: a) el poder disciplinario solo podrá ser ejercido por el director del establecimiento, o funcionario que legalmente lo reemplace; b) no podrá otorgarse potestad disciplinaria alguna a los internos; c) no habrá infracción ni sanción disciplinaria sin expresa y anterior previsión legal o reglamentaria, sin previa comprobación de la infracción imputada mediante el debido procedimiento establecido, asegurando el ejercicio del derecho de defensa y d) los internos no podrán ser sancionados dos veces por la misma infracción.

Luego, en su artículo 14 define a la infracción disciplinaria como “...*el incumplimiento de las normas de conducta impuestas legal y reglamentariamente al interno en su propio beneficio, en el de terceros y para promover su reinserción social*”.

34. Sobre este punto, se tiene dicho que “una de las formas de alterar la duración de la pena es la imposición de sanciones disciplinarias, pues afectan no solo al régimen de progresividad, sino que pueden empeorar considerablemente el modo de ejecución” (Malarino, Ezequiel, *Sanciones disciplinarias, legalidad ejecutiva y su contralor judicial (A propósito de la entrada en vigencia de la nueva ley de ejecución de penas privativas de la libertad)*, disponible en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Año III, n° 6, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 823.-

Seguidamente en su art. 15 clasifica las infracciones disciplinarias en leves, medias y graves, indicando en los artículos subsiguientes qué tipos de conductas se incluyen en cada una.

En lo que respecta a los tipos de sanciones, el art. 19 reconoce las siguientes: a) amonestación; b) exclusión de las actividades recreativas o deportivas hasta 10 días; c) exclusión de la actividad en común hasta 15 días; d) suspensión o restricción parcial de los derechos reglamentarios de visita y correspondencia; suspensión o restricción total o parcial de los siguientes derechos reglamentarios: comunicaciones telefónicas, recreos individuales o en grupo, participación en actividades recreativas, culturales y deportivas, adquisición o recepción de artículos de uso y consumo personal, de diarios o revistas y acceso a los medios de comunicación social de hasta quince días de duración; e) permanencia en su alojamiento individual o en celda cuyas condiciones no agraven ilegítimamente la detención, hasta quince días ininterrumpidos; f) permanencia en su alojamiento individual o en celda cuyas condiciones no agraven ilegítimamente la detención, hasta siete fines de semana sucesivos o alternados; g) traslado a otra sección del establecimiento de régimen más riguroso; h) traslado a otro establecimiento.

Luego de detallar los tipos de infracciones y sanciones aplicables, el decreto aclara –en sus artículos 21 a 23– que la sanción “...deberá adecuarse a la importancia, naturaleza y circunstancia de la infracción cometida, a sus atenuantes o agravantes, a los daños y perjuicios ocasionados, a la culpabilidad del imputado, a las formas de participación, a los motivos que impulsaron el acto y demás condiciones personales del interno”.

Sobre este punto, cabe destacar que para ser un procedimiento que no reconoce específicamente la participación de defensa letrada en su trámite, las pautas fijadas en cuanto a la determinación de las sanciones que estipula el art. 21 parecerían ser un poco vagas e indeterminadas.

Por su parte, el artículo 29 menciona que “los procedimientos para la comprobación de la infracción, imposición de la sanción pertinente y su ejecución deberán ajustarse a las disposiciones de este reglamento”.

Continúa con el capítulo denominado “Iniciación”, el cual – en su art. 30º- dispone que la investigación de una presunta infracción iniciará por un parte disciplinario, por denuncia del damnificado o bien por denuncia de terceros identificados. En el acápite siguiente, analizaremos pormenorizadamente la puesta en práctica de cada etapa del procedimiento administrativo sancionatorio dentro de una institución de máxima seguridad.

En lo que respecta a las formas de iniciación, nos detendremos en la vía que más rispideces genera, como lo es el inicio a través de un parte disciplinario labrado por oficiales penitenciarios.

Téngase presente que este debe contar con la relación sucinta del hecho con las circunstancias de tiempo y lugar, la indicación de participes, damnificados y testigos si los hubiese (art. 31). Recibido el parte, el director de la unidad, de considerar que existe mérito suficiente, dispondrá la instrucción del sumario, designando un sumariante a tal efecto (art. 39) el que debe, en el plazo máximo de un día, notificar al imputado de la infracción, los cargos existentes y los derechos que le asisten (art. 40).

Luego, el sumariante realiza las diligencias pertinentes reconocidas en el art. 42 del decreto y una vez agotada la etapa de investigación, formula las conclusiones relativas a si el hecho constituye una infracción, su encuadre legal, la identificación de autores y participes y la determinación de daños.

Cumplido ello, lo elevará a la dirección dentro del plazo máximo de cinco (5) días desde la recepción del expediente (art. 43). Recibido, el director debe convocar de inmediato al interno en audiencia individual y dictar resolución dentro de los dos días hábiles de materializada (art. 44).

Esta resolución, deberá contener lugar día y hora, los hechos probados, su calificación y el nivel de participación asignado, la constancia de haber sido recibido por el director previo a su dictado, la meditación de los descargos efectuados por el interno, un detalle de la sanción impuesta y la modalidad de su ejecución y finalmente, las ordenes de remisión al Juzgado competente, la anotación de la imposición en el Registro de Sanciones, en el Legajo personal del interno y la

designación de un miembro de la fuerza para notificar personalmente y de inmediato al sancionado.

Este último punto cobra absoluta relevancia, no solo por tratarse del anoticiamiento del interno de la imposición de la sanción – con todos los efectos que ello genera en la ejecución de la pena, como fuese ya desarrollado –, sino porque en ese momento el interno puede hacer uso de su derecho a interponer recurso de apelación contra el acto administrativo que dispone la sanción.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 46 del decreto, el interno podrá interponer el recurso, dentro de los cinco días hábiles, el que deberá ser remitido al Juez competente por el director del establecimiento por la vía más rápida disponible dentro de las seis horas subsiguientes a su interposición.

Asimismo, se prevé que el recurso podrá ser incoado verbalmente – con correspondiente anotación en el acta de notificación – como de manera escrita, destacando que conforme lo recepta el art. 49, su interposición no tendrá efectos suspensivos a menos que así lo disponga el magistrado interviniente.

Veremos más adelante, que la posibilidad de incoar el recurso que posee el sujeto sancionado abre la puerta a una etapa clave en las garantías reconocidas en el ordenamiento jurídico, como la tutela judicial efectiva.

En tal sentido, el Juzgado de Ejecución a disposición de quien se encuentre el recurrente cobrará vital importancia, ya que analizará el trámite del procedimiento que culminó con la imposición de la sanción recurrida, definiendo luego si la sanción fue establecida de conformidad a las exigencias que el ordenamiento dispone, o bien declarando su nulidad.

Sobre este punto, vale la pena efectuar una breve aclaración: en algunas ocasiones en la que las autoridades de las instituciones penitenciarias omiten remitir instantáneamente al Juzgado de ejecución la sanción apelada, la herramienta del habeas corpus aparece como un instituto muy utilizado por los privados de su libertad, con el fin de hacer cesar un agravamiento ilegítimo en sus condiciones de detención, el cual – a priori – se genera por hacerse

efectiva la sanción encontrándose aún pendiente de revisión en instancia judicial.

Finalmente, a modo de ejemplo, advertiremos algunos casos de cierta vaguedad e imprecisión en la redacción de las sanciones que crea y dispone el propio decreto 18/97, con el fin de demostrar que en muchas ocasiones el director, en uso de las facultades discrecionales que le confiere el instrumento, tendrá a su disposición la posibilidad de imponer sanciones que no resultan ser del todo clara y detalladas.

En particular, el inciso “b” del art. 16 del Reglamento, impone una sanción leve a quien

“descuide el aseo personal o la higiene del lugar de su alojamiento o de las instalaciones del establecimiento”.

El inciso “d” reza *“el descuidar la higiene o el mantenimiento de la ropa de cama o de las prendas personales”*. Obsérvese, que el inciso “h” del mentado artículo prohíbe *“Formular peticiones o reclamaciones incorrectamente”*; a priori, este artículo resulta arbitrario.

En lo que respecta a las sanciones medias, el inciso “j” reprime *“promover actitudes en sus visitantes o en otras personas tendientes a la violación de las normas reglamentarias”*. Esta indeterminación de conducta se traslada al inciso “s”, en cuanto prohíbe *“sabotear, interfiriendo o interrumpiendo el orden o la seguridad del establecimiento”*, o bien a su correlato del inciso “i”, reprimiendo el *“desalentar, interferir o impedir a otros internos el ejercicio de sus derechos al trabajo, a la educación, a la asistencia social, espiritual, a sus relaciones familiares y sociales”*.

Para finalizar con los ejemplos, en lo que respecta a las infracciones tachadas como “graves”, el inciso “b” del art. 18 reconoce como falta grave el *“incitar o participar en movimientos para quebrantar el orden y la disciplina”*.

Si bien no hay dudas respecto a la importancia que reviste mantener el orden y la disciplina dentro de un pabellón de máxima seguridad, lo cierto es que tal

circunstancia no es óbice para determinar, previamente, a que se entiende por incitar o participar en movimientos para quebrantarlo, ni el grado de participación, ni tampoco la cuantía que requiere para ser considerado una falta grave, con todas las consecuencias que ello traduce en la condena del interno. En un mismo sentido, el inciso “g” tacha como grave el “amenazar o desarrollar acciones que sean real o potencialmente aptas para contagiar enfermedades”.

En efecto, pareciera ser que la vaguedad y ambigüedad de las conductas mencionadas en la norma torna a la decisión de encuadrar las mismas en una sanción grave o mediana en mera interpretación de la autoridad penitenciaria³⁵.

A esta circunstancia, se le suma la falencia que presenta el decreto 18/97 al no incluir como obligatoria la participación de la defensa técnica en el marco del procedimiento. En efecto, si bien es cierto que muchos Complejo Penitenciario Federal le dan intervención a las correspondientes Defensorías Oficiales, esta omisión en la letra del decreto significa una vulneración clara al derecho de defensa en juicio y al debido proceso legal con el que cuentan los internos, afectando las garantías consagradas en los arts. 18 de la Constitución Nacional, 8 de la Convención y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁶.

Por ello, será fundamental que los directores penitenciarios procuren garantizar la participación de defensores en el trámite de estos procedimientos, con el objetivo de lograr disminuir los abusos del derecho a los que el propio instrumento hace alusión en sus considerandos.

35. En este punto, resulta muy ilustrativo lo expuesto por Marcos Salt en cuanto a que “...la cárcel ha sido, tradicionalmente, un espacio alejado de la legalidad. Es quizás el ámbito en donde la relación entre el Estado y los particulares se ha manejado con mayor arbitrariedad, ya sea por falta de una normativa adecuada o, sencillamente, por su incumplimiento” (Salt, Marcos, *Los derechos fundamentales de los reclusos*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1er ed., 2005, p. 203

36. Sobre este punto, la Defensoría General de la Nación interpuso el 12 de diciembre de 2000, una denuncia ante la Comisión IDH en representación del Sr. Guillermo Lynn, quien había sido sancionado disciplinariamente por el Servicio Penitenciario Federal por aplicación del Decreto N° 18/97 cuando se encontraba cumpliendo una pena privativa de la libertad. Allí se alegó, entre otros, la violación del derecho a la defensa técnica y a la presentación de prueba de descargo y control de la prueba de cargo. Ello, habida cuenta que el Sr. Lynn no había contado con asistencia técnica y no había podido defenderse personalmente ni controvertir la prueba que se le señalara. La Comisión IDH, el 11 de noviembre de 2008 emitió el Informe de Admisibilidad, quedando registrado como caso 12672, “Guillermo Lynn vs. Argentina”.

3. d. Participación de la defensa letrada

Habiendo analizado lo referente al trámite formal del procedimiento administrativo sancionador en la letra del decreto N° 18/97, debemos inevitablemente detenernos en una de sus falencias centrales: la inexistencia de clausula alguna que reconozca la obligatoriedad de la presencia de la defensa técnica a lo largo de todo el trámite del proceso.

Recordemos, que es el director – o la figura que legalmente lo reemplace – quien cuenta con la competencia para disponer sanciones, pero que sus trámites estarán a cargo de personal penitenciario destinado a tal efecto. Aquí, donde el Complejo actúa como juez, parte – y muchas veces, testigo –, el defensor viene a ser una figura central a la hora de salvaguardar la legitimidad del proceso.

Ahora bien, esta falencia – como veremos en los acápites siguientes – ha encontrado cierta solución en gran medida como consecuencia de la evolución de la jurisprudencia en este asunto.

Asimismo, más allá de los precedentes jurisprudenciales – que abordaremos posteriormente–, existen algunos informes confeccionados por distintos organismos vinculados a la materia en estudio, los que asimismo obedecen justamente a esta evolución jurisprudencial que mencionamos.

Por ejemplo, el “Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de

Unidades Carcelarias”, creado en junio del año 2013, destacó que la doctrina judicial – no obstante la imprevisión legislativa y reglamentaria – hace hincapié en la necesidad de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de defensa de la persona privada de su libertad durante todo el procedimiento disciplinario, sugiriendo al Servicio Penitenciario Federal: “.. que comunique el inicio del procedimiento disciplinario de manera inmediata al juez interviniente y al defensor público oficial o al letrado particular que asista al interno, debiéndose indicar con precisión y antelación no menor a cinco días hábiles el lugar, la fecha y la hora en la que se celebrará la audiencia a la que se refiere el art. 40 del decreto 18/97 – la cual deberá ser fijada, preferentemente, en día hábil-, a los efectos de per-

mitir su asistencia a tal acto...2) A los señores Defensores Públicos Oficiales, que arbitren los medios necesarios a fin de garantizar la debida asistencia letrada que permita ejercer de manera eficaz los actos de defensa que correspondan durante el procedimiento disciplinario. Asimismo, se sugiere a los señores abogados defensores particulares, a través del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, la consideración de adoptar idéntico temperamento en procura de mejor garantizar los derechos de sus asistido. 3) Poner en conocimiento del Sr. ministro de Justicia y de DDHH de la Nación la conveniencia de efectuar modificaciones en el Reglamento de Disciplina para Internos (Dto. 18/97), adaptándolo a las presentes recomendaciones con el objeto expreso de mejor asegurar el efectivo ejercicio de derecho de defensa en el trámite disciplinario, cuestión que se encuentra en estudio en el marco del caso “Guillermo Patricio Lynn vs Argentina” ante la CIDH³⁷ (el subrayado me pertenece).

La Procuración Penitenciaria de la Nación también se expidió sobre el tema, reflexionando en primer lugar respecto a las sanciones de aislamiento aplicadas en los penales federales, diciendo que el decreto 18/97 “...es muy claro en cuanto a las facultades de investigación y disciplina que posee la administración en relación con las faltas de conducta, hechos que la conforman y sus sanciones, pero no es ni remotamente igual de expeditivo en cuanto a los derechos que le asisten a los presos durante el proceso administrativo de disciplina. El art 40. del reglamento hace referencia a que el sumariante deberá informar al detenido la infracción que se le imputa, los cargos existentes y los derechos que le asisten. A pesar de tal mención, no hay un claro listado de derechos que gozan los internos en el reglamento, ni tampoco en la ley. Solamente se hace referencia en ambos a la posibilidad de recurrir la sanción administrativa ante un juez competente, pero no se menciona de forma explícita el derecho a la asistencia letrada en relación con los procesos administrativos que pueden culminar con sanciones disciplinarias intramuros”³⁸.

37. El Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias se creó a raíz de la reunión llevada a cabo en el año 2013, la que abarcó la presencia de los jueces que integran la Comisión y Subcomisión de Ejecución Penal de la Cámara Federal de Casación Penal, junto a jueces de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, jueces nacionales de ejecución penal, representantes de la Procuración General de la Nación, de la Defensoría General de la Nación, el director del SPF y un representante del Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S).

38. Informe Anual Año 2012 de la Procuración Penitenciaria de la Nación, p. 278.

Finaliza, entre otros aspectos, cuestionando a este tipo de sanciones e incluyendo entre ellos las posibles violaciones a la garantía del derecho de defensa. En este último punto, dijo que: “...resulta categórico e incontrastable el deber de garantizar el pleno ejercicio del derecho de defensa mediante la concreta intervención de un abogado defensor que asista a la persona sujeta al procedimiento sancionatorio en tiempo oportuno...”³⁹.

Finalmente, detallaremos brevemente las resoluciones dictadas sobre la cuestión por parte de la Defensoría General de la Nación.

Entre las resoluciones dictadas por dicho organismo, cabe destacar la N° 380 del 17 de abril de 2013, donde, primeramente, detalló la denuncia que ese organismo realizó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en representación de Guillermo Lynn.

Según la citada resolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el 11 de noviembre de 2008 el informe de admisibilidad lo cual condujo a la apertura de una instancia de dialogo con el objeto de alcanzar una solución amistosa con el Estado argentino. En esas conversaciones, se analizó una propuesta de Anteproyecto de Modificación del Reglamento de Disciplina para los internos. El 25 de abril de 2011, de acuerdo con la resolución citada, la Defensoría General de la Nación remitió observaciones a la última versión del anteproyecto. Desde esa última fecha, el proceso dejó de tener avances.

Sin perjuicio de ello, en el referido documento se aluden a las gestiones realizadas para alcanzar una modificación del mencionado reglamento y las sentencias donde se ha declarado la nulidad de las sanciones disciplinarias por violación al derecho de defensa técnica del interno sancionado.

Como consecuencia de estas decisiones judiciales, el director del Servicio Penitenciario Federal dictó, el 19 de julio del 2012, la resolución D.N, N 1303, por la cual se implementó un procedimiento piloto en la Unidad Residencial III del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza.

39. Informe Anual PPN, ya cit. Punto III, p. 2 vta.

En el marco de este nuevo programa, se establecieron las pautas para notificar al defensor del imputado de una falta grave, tanto de la formación del expediente como de la audiencia prevista en el art. 40 del decreto 18/97. El mismo mecanismo se adaptó, con respecto a cualquier tipo de falta, en los casos de los internos analfabetos⁴⁰.

Finalmente, la Defensoría General de la Nación recomendó a los defensores públicos que soliciten a los jueces la notificación de manera inmediata de la imposición a un interno de aislamiento provisional o de una sanción disciplinaria, la suspensión de la ejecución de dichas medidas y del procedimiento, además de la declaración de inconstitucionalidad del decreto 18/97. Veremos en el punto siguiente qué acogida han tenido estos planteos de inconstitucionalidad.

Para finalizar, corresponde destacar lo establecido en el informe de admisibilidad dictado el 16 de octubre de 2008 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la petición 681-00 formulada por Guillermo Patricio Lynn contra la Argentina.

Al caracterizar los hechos denunciados y determinar si podían ser catalogados como una violación de derechos, según lo estipulado por el art. 47.b de la Convención Americana, la Comisión, *prima facie*, señaló que *“...la Comisión toma nota de que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones basadas en el respeto a las reglas del debido proceso, por lo que, de ser probados los hechos referentes a la ausencia de garantías judiciales en el procedimiento aplicado para revocar el beneficio de salidas transitorias del Señor Lynn, podrían haberse caracterizado violaciones a las garantías consagradas en el art. 8 de la Convención Americana. Mas aún, de comprobarse la ausencia de una legislación que establezca la aplicación de dichas garantías en los procedimientos relacionados con la ejecución de la pena, podría caracterizarse violación del art. 2 de la Convención”*.

40. Ver Resolución DGN N°380/13, punto 1, en el que se citan las siguientes sentencias: CFCP, Sala IV, “Brito, Daniel Alberto s/ recurso de casación” (5-7-11); CFCP, Sala II, “Simonian, Narek s/ recurso de casación” (23-5-12); CNCC, Sala IV, “Ruggirello, Mauricio s/ sanción disciplinaria” (28-11-12); CNCC, Sala VII, “Fratlicelli, Alejandro M.” (28-12-2012); CNCC, Sala VI, “Paredes Honores, R. s/ inconstitucionalidad del decreto 18/97” (9-11-12).

Luego, en los párrafos 51, 52 y 53, la Comisión se refirió a los alcances del debido proceso y su vinculación con el derecho a que un tribunal superior revise la legalidad de toda decisión jurisdiccional que resulte en un gravamen irreparable, la libertad personal y la prohibición de imponer una pena más grave que la aplicable al momento de la comisión del delito, diciendo “...las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas...”⁴¹.

Ahora bien, sentado lo anterior respecto a las distintas resoluciones que han adoptado tanto los Ministerios Públicos Fiscales y de la Defensa, como los organismos internacionales o el propio Servicio Penitenciario Federal, resulta dable detenerse en las precisiones que nuestro Más Alto Tribunal y la Corte Interamericana han efectuado sobre el asunto.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que “la garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio en procedimientos de imposición de sanciones administrativas exige –entre otros requisitos– que el Estado provea los medios necesarios para que el juicio a que se refiere el artículo 18 de la Constitución Nacional se desarrolle en paridad de condiciones respecto de quien ejerce la acción pública y quien debe soportar la imputación, mediante la efectiva intervención de la defensa...”⁴².

En igual sentido, la Corte Interamericana sostuvo que “en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso...”⁴³.

Obsérvese, que la cuestión central debatida pasa por el alcance que cabe acordar al derecho de defensa en juicio en el marco del proceso disciplinario, objeto de este Trabajo Final Integrador. Se debe igualmente destacar, que el decreto 18/97 prevé distintas instancias en donde el interno puede aportar su versión de lo su-

41. CIDH, Informe 69/08, del 16-10-08 párrafo 53.

42. CSJN, N.J.G, Fallos 333:1891.

43. Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá, del 23-11-12, párr. N°146.

cedido y las pruebas que respalden sus dichos (cfs. arts. 40 y 44 del dto.), a lo que incluso cabe agregar la etapa de revisión judicial posterior (art. 46 y ss.), lo que podría ser considerado como suficiente para garantizar los derechos individuales del interno.

No obstante, lo cierto es que las garantías que hemos venido desarrollado hasta el momento encontrarán un mejor y más profundo resguardo en aquellas oportunidades en las que el interno cuenta con defensa técnica para que los asista.

Para los casos en que la participación de la defensa letrada no llegue a tiempo, veremos más adelante la importancia y relevancia que adquiere el ejercicio de la tutela judicial efectiva y con ello la intervención de los organismos jurisdiccionales para valorar la legitimidad del procedimiento que culminó con la imposición de la sanción.

3. e. El precedente “Romero Cacharane” y la jurisprudencia aplicable al caso

Abordaremos ahora un importante punto del presente estudio, como lo es la jurisprudencia que se ha ido dictando a lo largo de los años, que permitió suplir algunas falencias que el propio decreto poseía, como también hacer extensivo el reconocimiento de ciertos principios que en un primer momento no se aplicaban a este tipo de procedimientos.

Existe un precedente de la Corte Suprema muy importante para la materia, el fallo

“*Romero Cacharane*”. A partir de su dictado, se da lugar a la aplicación de un nuevo paradigma que considera a este tipo de procedimientos como una manifestación más de la voluntad punitiva estatal. Veamos.

El caso inicia a raíz de la sanción interpuesta por el servicio penitenciario mendocino al interno Hugo Alberto Romero Cacharane, obligándolo a cumplir quince días ininterrumpidos en una celda de aislamiento.

Ante tal decisorio, la defensa apeló la sanción ante el juez de ejecución penal con sustento en que su pupilo fue sancionado sin haber sido oído ni habersele dado oportunidad para producir descargo ni ofrecer pruebas, en clara violación al derecho de defensa, recordando que tal garantía no se reducía únicamente al Derecho Penal, sino también al derecho administrativo sancionatorio. Finalizó, agregando que la decisión recurrida agravaba garantías receptadas en el art. 8° de la CADH, potestades que se encuentran también incorporadas al art. 91 de la Ley de Ejecución de la Pena N° 24.660.

Al planteo incoado, el Juez de Ejecución no hizo lugar resolviendo, en primer lugar, que la ley 24.660 no es aplicable al caso ya que la provincia – a cargo de la penitenciaria donde cumplía su pena el interno Cacharane – todavía no había adecuado sus normas a la mentada ley. Por otro lado, señaló que las autoridades del penal habían actuado conforme a la emergencia y se habían ajustado a la normativa provincial penitenciaria.

En cuanto a los hechos, entendió que la situación no requería mayor análisis, al considerar que habían sido presenciados por personal penitenciario, razón por la cual no podría restarse credibilidad a la autoridad penitenciaria y dejar la resolución pendiente a la revisión de la justicia.

Fundamentado en la inobservancia y errónea aplicación de la ley sustantiva – ley 24.660 – y por violación a las garantías de la defensa en juicio y debido proceso legal – arts. 18 de la Constitución Nacional, 8° de la Convención y 91 de la 24.600 – al haber homologado la sanción disciplinaria sin que el interno hubiese podido ejercer plenamente su derecho a la defensa en juicio, la defensa técnica del imputado interpuso recurso de Casación.

Recordemos que de conformidad con el art. 491 del Código Procesal Penal de la Nación, contra este tipo de resoluciones incidentales dictadas por los Jueces de Ejecución, solo procederá el recurso de casación.

Recibido el expediente en la Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal, se declaró mal concedido el recurso de con sustento en tres puntos, a saber: “a) las

cuestiones relacionadas con la función de control penitenciario, de competencia originariamente administrativa **excepcionalmente resultan recurribles ante el juez de ejecución**; b) cuando estas sean apelables lo serán en el interior del país ante las cámaras federales y en la Capital Federal ante la Cámara Nacional (arts. 18 de la ley 24.050 y 75 de la ley 24.121); c) y que las acotadas cuestiones de naturaleza netamente jurídica que resuelve el juez de ejecución no estaban sujetas a embate casatorio a no ser que se encontraran vinculadas con el título ejecutivo de la condena (art. 491 del CPPN)⁴⁴.

Ante el recurso extraordinario federal interpuesto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación comenzó por analizar la negativa del *a quo* de habilitar la vía casatoria con fundamento en la diferencia entre las cuestiones administrativas y las de índole judicial que suceden durante el cumplimiento de una condena privativa de libertad.

Sobre este punto, la Corte entendió que tal diferenciación “...responde a una concepción anacrónica de la ejecución de la pena en la que la relación de sujeción especial del condenado con el Estado se da dentro de un ámbito “administrativo” donde no existe delimitación de derechos y obligaciones de modo que todo queda librado a la discrecionalidad del Estado”⁴⁵.

Agregó, que el concepto y la imagen de “preso” fueron evolucionando, surgiendo nuevos conceptos de la ciencia penitenciaria que reconocieron al interno como un sujeto de derechos y deberes, principios que luego fueron receptados por las Naciones Unidas.

Resulta dable destacar que, en los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas, se reconoce que “con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”⁴⁶.

44. CSJN, Romero Cacharane, Fallos 327:388, Considerando 4°

45. CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Considerando 5°

46. Aprobado por Asamblea General, resolución 45-111 del 14 de diciembre de 1990, ap. 5°

46. CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Considerando 9° segundo párrafo.

Asimismo, que *“la persona detenida o presa tendrá derecho a ser oída antes de que se tomen medidas disciplinarias. Tendrá derecho a someter tales medidas a autoridades superiores para su examen⁴⁷”*.

Teniendo en especial consideración lo antes expuesto, la Corte Suprema entendió que – contrariamente a lo sostenido por el *a quo* –, las cuestiones planteadas en el caso estaban sometidas a control judicial del juez de ejecución y al doble conforme a través del recurso previsto en el art. 491 del Código Procesal Penal de la Nación.

Además, aclaró que todo lo referente a la proporcionalidad de la sanción disciplinaria, así como el procedimiento llevado a cabo para su imposición, constituían circunstancias vinculadas directamente con puntos regidos por nuestra Constitución Nacional, la Ley 24.660 y las normas de derecho internacional.

Existe un último punto para remarcar en este fallo, el cual surge del voto del Dr. Petracchi, el cual analizaremos desde distintas aristas.

En primer lugar, respecto a la viabilidad del recurso casatorio interpuesto, manifestó que *“el cuadro normativo no deja dudas acerca de que la cámara de casación constituye una jurisdicción de revisión de las decisiones de los jueces de ejecución de la capital y del interior del país...”⁴⁷*. Agrega que tal circunstancia no podría ser de otro modo *“...dada la significación que la ejecución de una pena tiene dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Ella no es otra cosa que la “realización del derecho material” cuando éste conduce a la aplicación de un castigo y la distinción que se pretende establecer entre planteos que hacen al “título ejecutivo de la condena” y a la “forma de cumplimiento de la condena”, y que deja a estos últimos fuera del recurso de casación, desnaturaliza la evidente intención de la ley 24.660 de judicializar la ejecución de las penas privativas de libertad, al someterla, en todas sus modalidades, al permanente control judicial⁴⁸”*.

47. CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Voto del Juez Petracchi, Considerando N°6

48. CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Voto del Juez Petracchi, Considerando N°7

Por otra parte, analiza la naturaleza de las decisiones de los jueces de ejecución, diciendo “...como se ha señalado acertadamente, es posible sostener que el objeto mismo de las decisiones de los jueces de ejecución hace que estos tengan carácter administrativo. Pero el carácter “administrativo” de sus decisiones no significa que se trate de una categoría menor, que no merece ser casada. Pues el hecho de que muchas de las disposiciones de la ley 24.660 puedan ser calificadas de “administrativas” no constituye, sin más ni más, un argumento para excluirlas del ámbito de control del recuso casatorio, en la medida en que se encuentran afectados los derechos de los condenados amparados no solo por la ley 24.660, sino también por la Constitución Nacional”⁴⁹.

Para finalizar, el magistrado aclara que “es irrelevante si la lesión de los derechos constitucionales del condenado se produce a través del “título ejecutivo de la condena” o de decisiones “meramente administrativas”. Como sea que se produzca la violación de tales garantías, ello habilitará la competencia de esta Corte y, previamente, la de la cámara de casación”⁵².

Las palabras de la Corte en el precedente citado resultan de suma relevancia para entender el cambio de paradigma que se ha efectuado respecto al control judicial del procedimiento administrativo sancionador dentro de la cárcel. El hecho de que se trate de cuestiones “administrativas” no las aleja del control judicial, el que tendrá que velar por el cumplimiento irrestricto de las garantías reconocidas.

Sobre este punto, menciona también que el trámite de la pena privativa de la libertad se verá alcanzado no solo por la letra de la ley 24.660, sino por la propia Constitución Nacional y la Convención Americana, instrumentos primordiales y principales de nuestro ordenamiento jurídico, en donde se encuentran representadas las garantías que ya hemos desarrollado a lo largo del presente estudio.

Con respecto a la protección jurídica del sujeto privado de su libertad, recordemos que ya en el año 1995 nuestra Corte Suprema – al resolver el precedente “Dessy”–, referido al derecho de la inviolabilidad de la correspondencia en prisiones, expresó que “el ingreso a una prisión, en tal calidad, no despoja al hombre

49. CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Voto del Juez Petracchi, Co siderando N°9 ⁵² CSJN, Romero Cacharane, ya cit. Voto del Juez Petracchi, Considerando N°10 ⁵³ CSJN, Fallos 318:1894.

de la protección de las leyes y, en primer lugar, de la Constitución Nacional. Los prisioneros son, no obstante, ello, “personas” titulares de todos los derechos constitucionales, salvo las libertades que hayan sido constitucionalmente restringidas por procedimientos que satisfagan todos los requerimientos del debido proceso”⁵³.

Lo hasta aquí desarrollado permite observar que el concepto de “preso” – como fue antes mencionado – continúa en progresiva evolución, entendiéndolo como un sujeto de derecho que se ve limitado en algunas de las garantías constitucionales reconocidas – por procedimientos llevados a cabo con plena observancia del debido proceso – pero que hoy día vive en un contexto amenazante para sus garantías, principalmente producto del contexto de encierro en el cual se encuentran.

Es, dentro de esta evolución del concepto, que se busca dotar al privado de su libertad de las garantías suficientes que signifiquen un cumplimiento de condena severo, pero justo. Dentro del trámite de su pena, se observa que tanto la Corte Interamericana y la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconocen que los internos gozan de las garantías que se aplican a procedimientos en donde el *ius puniendi* del Estado se encuentra en juego.

Con lo expuesto, vale aclarar, no queremos situar al interno dentro de una presunta caja de cristal en la que siempre sea considerado una víctima. Por el contrario, gracias al trabajo de campo efectuado, no quedan dudas de la importancia que este tipo de procedimientos tiene para lograr consciencia en los internos respecto de la importancia de cumplir con el reglamento de conducta.

Justamente, es por ello por lo que defendemos la participación de la defensa técnica en este importante procedimiento, en aras a que los mismos se desarrollen con plena observancia de las garantías reconocidas. Veremos ahora, la importancia que la intervención judicial posee a la hora de analizar la imposición de ciertas sanciones que, por inobservancia de las garantías reconocidas en el ordenamiento, pueden o no ser nulificadas.

4. EL CONTROL JUDICIAL

4. a. La tutela judicial efectiva y su importancia en el proceso

Resulta dable destacar que, así como el decreto omitió incorporar la participación de la defensa técnica, incluyó en su art. 46 el derecho que el sancionado tiene a interponer el recurso de apelación correspondiente ante su Juzgado de ejecución, el cual deberá ser interpuesto dentro del plazo de cinco (5) días de haber sido notificado del acto respectivo.

Este punto encuentra relación con lo dispuesto en el art. 3º de la Ley 24.660, el cual reza que “*La ejecución de la pena privativa de la libertad, en todas sus modalidades, estará sometida al permanente control judicial. El juez de ejecución o juez competente garantizará el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos de los condenados no afectados por la condena o por la ley*”.

De esta forma, no quedan dudas que una parte del trámite del cumplimiento de la pena del interno encuentra vinculo estrecho con la posibilidad de ser pasible de sanción administrativa, más aún, atendiendo a la significancia que la misma tiene para el privado de su libertad, cuestión desarrollada en los acápites precedentes. En efecto, la tutela judicial efectiva de las sanciones se erige como un principio clave a la hora de resguardar y rectificar aquellos casos en que las nulidades se dispongan en inobservancia al debido proceso legal.

Sobre este punto, la Sala VI del mentado Tribunal expresó que “*es justamente en virtud del principio de judicialización, que las garantías propias del proceso penal continúan vigentes en la última etapa del proceso y alcanzan al condenado. Y dado que el derecho administrativo sancionador también es una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, los principios esenciales reflejados en la Constitución, como el de defensa en juicio –con la consiguiente posibilidad de ser asistido material y técnicamente, el derecho a ser oído por un juez, presentar pruebas de cargo y de descargo y obtener una resolución fundada –legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia y ne bis in ídem–, adquieren especial relevancia respecto del proceso relativo a las sanciones disciplinarias impuestas a los internos penitencia-*

rios, teniendo en cuenta la especial sujeción de éste a la autoridad penitenciaria...”⁵⁰ (la negrita no es del original).

En ese orden de ideas, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), en el Principio XXII, acápite 2, ha establecido que “*La determinación de las sanciones o medidas disciplinarias y el control de su ejecución estarán a cargo de autoridades competentes, quienes actuarán en toda circunstancia conforme a los principios del debido proceso legal, respetando los derechos humanos y las garantías básicas de las personas privadas de libertad, reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos*”.

Esta circunstancia justifica aún más la cantidad de procedimientos sancionatorios que culminan a instancias de los Juzgados. En lo sucesivo del capítulo, analizaremos la intervención judicial desde dos aristas: Por un lado, posicionados desde los planteos de inconstitucionalidad que se han efectuado respecto al decreto 18/97, fundados principalmente en violaciones al principio de legalidad, los que no han tenido acogida favorable por parte de los Tribunales que han intervenido en su trámite, ya que, como hemos visto anteriormente, el hecho de que las sanciones a imponer se encuentren estipuladas en un decreto reglamentario no constituye una violación al mentado principio.

Por el otro, nos detendremos a observar algunas declaraciones jurisdiccionales que resuelven la nulidad de la sanción, o bien, la suspensión de su ejecución hasta tanto se pronuncie el juzgado competente.

Iniciemos por las inconstitucionalidades. La Cámara Nacional Criminal y Correccional, en la causa “Sánchez”⁵¹, rechazó el planteo de inconstitucionalidad de los arts. 17 inc. “b” y “e”, 19, 20, 39, 40, 42, 43, 46 y 49 del decreto N° 18/97, el cual se encontraba principalmente fundamentado en la violación al principio de legalidad que presuntamente significaba el hecho de que se impongan sanciones que

50. CNCP, Brito, Daniel Alberto, ya cit. Voto del Dr. Gustavo M. Hornos.

51. CNCC Sala V, Sánchez, Miguel Ángel, del 28/10/13.

se encuentran receptadas no en una ley en sentido formal, sino en un decreto reglamentario.

Para así decidir, sostuvo que la declaración de inconstitucionalidad de una norma resulta ser una declaración excepcional, que solo procede cuando la confrontación de la norma demuestra su incompatibilidad con la letra y el espíritu de nuestra Constitución Nacional de manera absoluta y evidente. Sin perjuicio de mantener la constitucionalidad de la norma, en el caso se anuló la sanción porque se había comprobado la efectiva privación de contar con el asesoramiento de un letrado durante el trámite del procedimiento.

En un caso similar, identificado como “Zapata Valdez”, la Sala VII de ese Tribunal rechazó también un planteo de inconstitucional en términos similares al precedente citado en el párrafo anterior.

Allí, en lo atinente al régimen disciplinario, entendió que “*..la normativa del decreto 18/17 establece precisas funciones sobre las atribuciones que tienen, de un lado, el sumariante -encargado de la etapa de investigación y recolección de prueba-, de otro, el director -órgano sancionador...*”. Destacó también, la posibilidad de la revisión judicial con doble instancia en el proceso y, al igual que en “Sánchez”, decretó la nulidad de la sanción aplicada, justificándose en que “*...las garantías propias del proceso penal continúan vigentes e inmutables en todas sus etapas y, por ende, dado que las sanciones disciplinarias impuestas por el Servicio Penitenciario Federal resultan también manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, los principios esenciales reflejados en la Constitución adquieren especial relevancia y operatividad*⁵²”.

En un sentido similar, podemos resaltar las consideraciones de la Sala II del mentado Tribunal, en su precedente “Zapata”.

Allí, con respecto al planteo de inconstitucionalidad, dijo que “*tal declaración era un acto de suma gravedad institucional y debía ser considerado como una última*

52. CNCC Sala VII, “Zapata Valdez” del 24-2-15, Se remite asimismo a lo resuelto por ese Tribunal en “Fratricelli, Alejandro”, 28-12-12.

*ratio de orden jurídico. Por lo tanto, deben agotarse todas las interpretaciones posibles antes de concluir en aquella decisión*⁵³.

Luego, precisó que, si bien el decreto 18/97 contemplaba en parte los derechos de los internos, estos eran insuficientes si no se garantizaba la intervención de un abogado defensor que asistiera al interno en el trámite de la sanción disciplinaria, en función de los arts. 18 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, 8° de la Convención Americana y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De este breve análisis, vemos que la jurisprudencia aplicable al caso ha optado por mantener la vigencia y constitucionalidad del decreto, sin que ello obste a la reivindicación del ejercicio del debido proceso sancionatorio.

Sobre este punto, resulta fundamental reiterar que la propia Corte Interamericana en el precedente “*Mina Cuero v Ecuador*” del año 2022 entendió que las faltas disciplinarias establecidas en normas que no tengan rango legal resultan compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁴.

Ahora bien, lo expuesto deja claramente entrever la importancia que posee la intervención jurisdiccional a la hora de tutelar el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo que deviene en la imposición de una sanción administrativa, más aún teniendo especialmente en consideración lo que recepta el art. 49 del decreto sobre la interposición del recurso, diciendo “...*la interposición del recurso no tendrá efecto suspensivo, a menos que así lo disponga el magistrado interviniente*”. Esto, demuestra que salvo disposición expresa que así lo establezca, la autoridad administrativa puede hacer efectiva la sanción.

Veremos en el punto siguiente, que la intervención jurisdiccional podrá darse desde una doble vía: por un lado, la comunicación al Juzgado de Ejecución ante el cual se encuentre a disposición el interno sancionado, que abrirá las puertas al Magistrado para que declare su competencia en el asunto y defina la suspensión o no de la ejecución del acto impugnado, previa resolución del fondo del asunto.

53. CNCC Sala II, “*Zapata*” del 4-12-13. Resuelto por la Sala II, el 4 de diciembre de 2013.

54. Corte IDH, Caso *Mina Cuero*, ya cit., párr. 105

Por el otro, los casos en los que – tratándose de una sanción de aislamiento–, al ser notificado de la sanción, el interno la impugna, pero el servicio penitenciario omite comunicarlo inmediatamente al juzgado de ejecución. Así, la demora o impedimento de la revisión judicial genera un agravamiento ilegítimo en las condiciones de detención del interno, habilitándolo a interponer una acción de *habeas corpus* para corregir el perjuicio.

El Juzgado en cuya jurisdicción se encuentre la institución penitenciaria – en el caso en estudio el Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2 de Neuquén – podrá intervenir únicamente en lo que respecta al agravamiento ilegítimo en las condiciones de detención originado en la ejecución de la sanción administrativa, pero no así en el estudio sobre su validez, circunstancia que queda reservada para el Juzgado de Ejecución, tal como marca la normativa.

4. b. Casos actuales

Para abordar este punto, subdividiremos el acápite en tres etapas: Primeramente, algunos ejemplos de partes disciplinarios labrados en la sede del Complejo Penitenciario Federal V, los que no tuvieron intervención jurisdiccional posterior, ya que los sancionados no impugnaron el acto administrativo que determinó la imposición de la sanción administrativa por violación del reglamento de conducta.

En segundo lugar, veremos el caso de la intervención del Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2 de Neuquén, tanto a raíz de una acción de *habeas corpus* interpuesta originada en los efectos de una sanción de aislamiento que aún no se encontraba firme, como también para el caso en que la sanción fue impuesta a un interno que se encontraba a disposición de la mentada judicatura.

Finalmente, analizaremos algunos casos en los que participó el Tribunal Oral Federal de la provincia de Neuquén. Sobre este punto, cabe destacar que el Tribunal posee una secretaría especializada en ejecución de condena, la que se encarga de tutelar judicialmente el trámite del cumplimiento de condena de aquellos internos por ellos condenados, generalmente a raíz de delitos vinculados al narcotráfico.

Comencemos con los partes disciplinarios. El 28 de marzo del 2022 se elevó a Jefatura el parte disciplinario que origina el expediente identificado como EX2022-25990080-APNCPF5#SPF, efectuado por la División Visitas, Relaciones Familiares y Sociales.

Allí, surge que el 17 de marzo se constató que el interno C, C., se encontraba “usufructuando visita de carácter Extraordinaria Por Distancia en el horario de 13:00 a 17:00 junto a su concubina la ciudadana C, MDC., momento en que, al encontrarse el Auxiliar del Salón de Visita realizando recorrida rutinaria, observa que el interno ingresa a uno de los baños del salón junto a su visita, permaneciente dentro por más de 25 minutos”. De seguido, considera que el accionar “no es el apropiado para el desarrollo del horario de visitas, vulnerando el orden y la moral pública ante el resto”, elevando el Parte por considerar que el interno “ha transgredido, prima facie, las prescripciones del Decreto 18/97”.

Ante lo expuesto, se elevó el informe al director quien ordenó iniciar sumario administrativo, designando a los agentes penitenciarios para que cumplan los roles necesarios para tal fin.

Designado el personal interventor, el instructor formalizó el acta de imputación y notificación del inicio de sumario. Respecto a este punto, vale la pena destacar un aspecto valorable del trámite de los partes disciplinarios en el Complejo Penitenciario Federal V.

Al momento de notificar a los internos allí alojados del inicio del sumario administrativo, se incluye en la notificación lo resuelto por la Sala V de la Cámara Nacional Criminal y Correccional en el precedente “Fernández, Fernando Gabriel s/ Habeas Corpus”.

Allí, se dispuso que en todos los casos de aplicación de sanciones y recalificaciones de los internos, tendrán que “cumplir con las recomendaciones de los integrantes del Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias, a saber: “..., que comunique el inicio de procedimiento disciplinario, de manera inmediata, al juez interviniente y al defensor público oficial o al letrado particular que asista al interno, debiéndose indicar con precisión y antelación no

menor a cinco días hábiles el lugar, fecha y la hora en que se celebrará la audiencia a que se refiere el art. 40 del decreto 18/97 – la cual deberá ser fijada, preferentemente, en día hábil –, a los efectos de permitir su asistencia al acto. Asimismo, se recomienda el efectivo cumplimiento del plazo previsto en el art. 91 de la Ley 24.660 para la notificación al juez y a la defensa de las sanciones y recursos que eventualmente se interponga, como así la comunicación inmediata a ambos de la medida de aislamiento provisional que eventualmente se disponga”.

Continuando con su trámite y recibidas las declaraciones testimoniales a los oficiales que presenciaron el hecho, se dio la posibilidad al interno de efectuar su descargo.

Obsérvese que, nuevamente, no hay testigos que no sean del complejo, sin perjuicio de que en este caso la situación ocurrió al momento de materializarse el horario de visitas extraordinarias debido a distancia, encontrándose presentes numerosas personas ajenas tanto al interno como al personal del Complejo. Al ofrecer su descargo, el interno C. hizo saber que “*se sentía mal*”, firmando y dejando asentada su intención de apelar el parte, mediante la frase “*apelo*” a un lado de su rúbrica.

Finalmente, valorando el descargo del interno y las declaraciones efectuadas por los testigos de actuación, el director del Complejo entendió que el interno era responsable del hecho enrostrado, imponiéndole un “correctivo disciplinario” de cinco (5) días de permanencia de aislamiento individual y de diez (10) días de exclusión de actividades deportivas y recreativas.

Se destaca en este punto que el interno no apeló el resolutorio al ser notificado de la sanción impuesta; novedosa circunstancia, más teniendo especialmente en consideración que no obra en el expediente administrativo constancia alguna de la participación de la defensa letrada, llamativo ante las irregularidades en la obtención de la prueba: lo mentado respecto a las declaraciones testimoniales brindadas únicamente por oficiales penitenciarios, la nula valoración del descargo del interno al momento de analizar la prueba y la omisión en convocar a prestar declaración a sujetos ajenos al hecho, que se encontraban aledaños a la zona.

Ante la firmeza de la sanción, el procedimiento administrativo que ordenó su dictado no fue revisado por instancia judicial alguna.

Otro caso interesante para el presente Trabajo es el ocurrido en el marco del EX202232129132-APN-CPF5#SPF, el pasado 4/4/2022. Allí, a raíz de un procedimiento ordinario de inspección ocular y requisita en el Pabellón A1, Unidad Residencial II, se le secuestró al interno

R, L.D., *“un elemento cortopunzante (plancheta de metal), de aproximadamente 13cm de longitud, la cual en uno de sus extremos posee una punta bien definida de fabricación casera”*.

Como consecuencia del hallazgo, se elevó el correspondiente informe junto a las actas de secuestro y fotografía de los elementos, a fin de que el director ordene la instrucción de sumario, lo que efectivamente sucedió al día siguiente.

Designadas las autoridades y recibida la prueba, se realizó la correspondiente acta de notificación e imputación del interno, quien no contó con defensa técnica alguna en el marco del proceso. Lo novedoso, fue que al momento de recibírsele audiencia del art. 44 del decreto, el interno manifestó *“me hago cargo del elemento encontrado”*, rubricando la misma con una huella de su dedo pulgar.

Acontecido lo anterior, el director del Complejo impuso al interno una sanción de cinco (5) días de aislamiento en su celda individual, acto el cual no fue apelado por el sancionado.

Observemos que, a diferencia del caso anterior, se impuso como sanción al interno la misma cantidad de días de aislamiento, pero sin imponerle castigo respecto al tiempo de esparcimiento, educación y deporte.

Con ello, no es nuestra intención efectuar una valoración respecto del castigo interpuesto por el director, sino más bien demostrar que el ejercicio de la facultad discrecional que el decreto otorga al titular del establecimiento genera, en algunas ocasiones, ciertas disparidades a la hora de valorar la gravedad de las

situaciones que culminan con el inicio del parte y la posterior imposición de la sanción.

Analicemos otro caso interesante.

El pasado 17 de agosto, en un procedimiento de requisita, control e inspección de celdas, personal de la División Control y Registro halló dentro de la celda N° 10, lugar de alojamiento de los internos P. R y C. L, dos elementos cortopunzantes de fabricación casera, de aproximadamente 11cm y 12cm, y picadura de cannabis por un total de 15grs, la que se encontraba escondida debajo del inodoro de la celda requisada.

Como consecuencia del hallazgo, se elevó el correspondiente sumario al director, quien instruyó se formen actuaciones administrativas, designando a tales fines al personal a cargo de su trámite.

En lo que respecta a este punto, sucede una circunstancia interesante que vale la pena destacar: si bien el sumario administrativo continuará su curso respecto al hallazgo de los elementos cortopunzantes, mientras que lo relativo al hallazgo del narcótico justificará la formación de causa penal, la que recaerá en el Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2, en cuya órbita jurisdiccional se encuentra el Complejo.

Si bien la cuestión respecto a la droga aún no ha sido zanjada, lo cierto es que existen numerosas resoluciones dictadas por el Tribunal en la que se dispone el sobreseimiento de los imputados a los que se le haya encontrado una escasa cantidad de material narcótico, por tratarse de una cantidad escasa de estupefaciente, que no se encontraba siendo ostentada y que por lo tanto no tenía la entidad suficiente para dañar el bien jurídico protegido al momento de ser hallada.

De lo expuesto, podríamos concluir que en aquellos casos en que el juez penal absuelva a los imputados, el director del complejo tendrá habilitada la vía para sancionar al interno por la violación al reglamento de conducta, en este caso, mediante la tenencia de sustancias prohibidas.

Veamos ahora algunos ejemplos en los que ha tenido intervención el Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2 de Neuquén, en cuya órbita de control se encuentra el Complejo.

Hay un aspecto importante a destacar respecto a los casos traídos a estudio: el Complejo es un complejo de máxima seguridad federal, construido en la provincia sobre la base de un convenio con el gobierno nacional. Allí, se encuentra alojado únicamente un 15% de población oriunda de Neuquén, siendo el resto de la población carcelaria principalmente de las provincias de Buenos Aires, de la Capital Federal, La Pampa y del norte del país.

A raíz de ello, en muchas ocasiones, los problemas en el retardo para entablar comunicación con sus Juzgados de Ejecución originan que los internos acudan al Juzgado neuquino mediante la acción de habeas corpus, la que no resulta ser la más indicada para el objeto central del pedido.

Si bien, de excederse la acción de las precisiones de la Ley de Habeas Corpus N° 23.098 el magistrado a cargo puede rechazar sin más, lo cierto es que en algunos casos la imposición de sanciones administrativas como el aislamiento generan un agravamiento claro en las condiciones de detención del interno. En tal caso, a raíz de la acción del habeas corpus, se logra la suspensión de la ejecución de la sanción administrativa, hasta tanto el Juzgado de Ejecución se expida sobre su validez, o en su caso, declare su nulidad.

Tal circunstancia se encuentra ejemplificada en el trámite del habeas corpus presentado por el letrado patrocinante del interno O.T, D, a quién, a raíz de un hecho acontecido el día 12 de noviembre del 2022, se le impuso una sanción administrativa de diez (10) días de aislamiento en su celda individual⁵⁵.

Conforme surge del parte disciplinario correspondiente, se le imputó al interno el siguiente hecho: *“se observa en el S.U.M del sector I una discusión generalizada donde participaban los internos D, F.M y M,J.P, discutiendo con los internos O.T,D y E,A, vociferando y gesticulando a viva vos improprios verbales entre si. Ante la*

55. Juzgado Federal N°2 Neuquén, “Ortiz Tirabassi, Dante s/ Habeas Corpus” del 15-11-22, expte. N° FGR 13346/2022.

novedad, se apersona la División Seguridad Interna momento en que los internos manifiestan “ESTO LO VAMOS A ARREGLAR ENTRE PRESOS”, tomando acción contra el grupo policial e instando al resto de los presos a iniciar una revuelta, tapando los ingresos, y arrojando elementos”⁵⁶. A raíz de este hecho, el Jefe de Turno de la Unidad Residencial I entendió que “por lo detallado precedentemente, los internos O.T,D y O, M.S, transgredirían prima facie las normas establecidas en el Reglamento de Disciplina para los Internos Dto. 18/97”, cerrando con la correspondiente elevación del parte a la jefatura del Complejo para iniciar sumario de investigación.

Elevado el sumario y designado el personal interviniente, comenzó su instrucción. En primer lugar, el instructor procedió a imputar y notificar del inicio del sumario al interno, quien – más allá de la audiencia posterior receptada en el art. 44 del Dto. –, tenía la posibilidad de realizar la manifestación que estime conveniente para el acto. Una vez notificado, el instructor designado comenzó a recabar la prueba que entendió necesaria para formalizar la imputación de O.T., optando en este caso por tomarle declaración testimonial a tres oficiales penitenciarios que presenciaron el evento.

Siguiendo con el caso en estudio, el interno accede a la audiencia obligatoria con el jefe del complejo, de conformidad al art. 44 del decreto, a la cual por supuesto puede acceder la defensa técnica. En el expediente, obra la firma del defensor federal en el acta, pero no la del interno O.T, quien se negó a participar de la misma. De seguido, el instructor elevó al Jefe del Complejo su cierre de instrucción, considerando que “No se alberga duda en cuanto a que los internos O.T,D y O, M.S, llevaron a cabo una conducta que merece ser sancionada, pues además revela una clara inobservancia de las normas de convivencia a las que están sujetos los internos...”, finalizando con su requisitoria “...proponiendo considerar la falta como GRAVE, y la aplicación de un correctivo disciplinario consistente en (10) días de permanencia en su alojamiento individual o en celda cuyas condiciones no agraven su situación de detención”. Este “castigo disciplinario”, es llamado comúnmente “aislamiento”.

56. Jefatura de Día (CPF V), EX2022-122385383-apn-cpf5#SPF, fs2.

Al momento de resolver, el jefe del complejo ordena: *“Artículo 1: Imponer al Interno O.T, D, un correctivo disciplinario consistente en ocho (8) días de permanencia en su alojamiento individual o en celdas cuyas condiciones no agraven su situación de detención, por infringir lo dispuesto en el art. 18 inc. “b” y “e” del Dto. 18/97, encuadrándose como infracción grave...”*.

En cuanto a los cargos, el jefe consideró acreditado que el causante era responsable de *“Alterar el orden que debe primar en el interior del Pabellón “C-1” de la UR I, en momentos que se encontraban en el SUM del lugar junto a sus pares consignados en el presente expediente disciplinario, vociferando todo tipo de insultos hacia los funcionarios presentes, para luego comenzar a patear la reja de acceso al pabellón y arrojar todo tipo de elementos contundentes, tales como ollas, platos, anafes, entre todos, intentando agredir al personal. Luego, coloca el freezer en el acceso para bloquear la entrada del personal de requisita, incitando a una revuelta generalizada. Estas novedades, fueron corroboradas por el inspector de servicio Ayudante Ppal R,G., y el Jefe de Turno Subalcaide P,K”*. (Conf. fs. 17 del sumario).

Al momento de ser notificado, el interno deja constancia de su intención de recurrir el pronunciamiento, agregando la palabra *“Apelo”* a su firma. De seguido, manifiesta *“que registren las cámaras porque ninguna de estas acusaciones es real, yo era uno más como tantos internos que se encontraban en el pabellón, no tire ningún objeto, no puse ningún freezer, corroboren bien los videos porque yo tengo testigos del pabellón que pueden dar cuenta que no participé como dicen”*.

En lo que respecta a este acto, el instrumento notificador posee el espacio disponible para el descargo que el interno quiera efectuar, junto a su firma. Debajo, deja el espacio correspondiente a la *“firma letrada”*, para que de fe del acto el defensor de confianza del interno que este siendo notificado.

Para este caso analizado, se observaba debajo del sector donde se ubica la rúbrica del letrado patrocinante la frase *“no asistió”*. Si bien – como hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo – el decreto 18/97 nada dice respecto de la presencia de la defensa técnica a la hora de notificar el interno, no quedan dudas de la importancia que conlleva tomar conocimiento de lo sucedido, más aún, con-

siderando que allí comienza a correr el plazo para cumplir con la formalización de la apelación del acto que dispone la sanción. De seguido, y sin perjuicio de su apelación, el interno O.T fue aislado en su celda individual, haciendo afectiva la sanción administrativa impuesta.

Tres días luego, el letrado patrocinante del interno se presenta en el Juzgado Federal N° 2 y plantea una acción de habeas corpus en favor de su pupilo, circunscribiendo su acción como “habeas corpus correctivo”, entendiendo que la conducta lesiva emanaba, en principio, “...de las autoridades del CPF V (Senillosa), quienes han ordenado el alojamiento del amparado en una celda de aislamiento como sanción por una infracción disciplinaria que le fuera notificada (de forma irregular) en el día de ayer 24/2/2023 por un escribiente y la cual no se encuentra firme ya que el amparado apeló la resolución en ese mismo acto ante el juez que es en definitiva quien debe controlar el acto”.

Lo novedoso fue que el letrado, al percatarse de la falta de comunicación de la sanción al Tribunal Oral en lo Criminal – siendo este quien se encontraba a cargo de la ejecución de su condena-, entendió que se encontraban siendo vulneradas garantías constitucionales y convencionales de su defendido, circunstancia que habilitaba la vía del Art 43 de la Constitución Nacional, con el objetivo de “...generar un procedimiento rápido y desprovisto de formalidades para que una autoridad judicial pueda remediar lo antes posible cualquier agravamiento ilegítimo de las condiciones en que se ejecuta una privación de libertad”.

Recibidas las actuaciones en el Juzgado Federal N° 2 de Neuquén, el magistrado a cargo ordenó la inmediata realización de la Audiencia reconocida en el Art 14° de la ley 23.098, entendiendo que la incluida en el Art 9° resultaba redundante, ante lo específico de la denuncia presentada.

En la audiencia, participaron el magistrado a cargo del Juzgado, junto a la secretaria, el director del Complejo V, su representante legal (auditor del Complejo), el jefe del área de Instrucción Administrativa, el interno damnificado, su letrado patrocinante y quien suscribe en carácter de escribiente.

Allí, el letrado patrocinante del Complejo hizo saber que la sanción fue impuesta a raíz de un altercado con otro interno, el cual no fue sancionado porque había sido trasladado.

Incluso, menciono que se trató de una “sanción colectiva” y que el aviso al Tribunal de Ejecución ocurrió 3 días luego de materializada la misma.

Expuestos los agravios de las partes, el expediente paso a resolver. Para ello, se recordó que el inc. “f” del art. 45 del Dto. 18/97 establece que la resolución dictada por el director para imponer la sanción deberá contener, entre otros puntos, orden de remitir al Juez competente dentro de las 6hs subsiguientes a su dictado y por la vía más rápida disponible copia del decisorio.

De las constancias del expediente administrativo, se desprendía que el aviso no se había dado hasta 72hs luego de impuesta y 24hs luego de materializada la sanción, tal como había expuesto el propio auditor del Complejo en la audiencia correspondiente al art. 14 de la Ley N° 23.098.

En efecto, luego de relatar los antecedentes del caso, el magistrado entendió que se encontraban agravadas las condiciones de detención del interno O.T, D., ello como consecuencia del haberse hecho efectiva la sanción administrativa que pesaba sobre él, encontrándose la misma pendiente de resolución por parte del Tribunal Oral Criminal N° 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentra a cargo del cumplimiento de su pena. Mas aún, teniendo en cuenta que en este caso la demora en la resolución del asunto no era atribuible a su juzgado de ejecución, sino justamente a las 72hs que el Complejo tardó en remitir las constancias de lo actuado para revisión del magistrado.

Ante lo expuesto, se resolvió dejar sin efecto la ejecución de la sanción, hasta tanto el juzgado competente se expida respecto a la apelación incoada por el interno⁵⁷.

57. Juzgado Federal N°2 Neuquén, *Ortiz Tirabassi s/ Habeas corpus*, ya cit., sentencia de fecha 15-11-22.

Aquí podemos destacar un punto importante: si bien el titular de este Tribunal no es ante quien se encuentran a disposición la mayoría de los internos del Complejo, lo cierto es que cualquier agravamiento en las condiciones de su detención dota al juzgado de competencia para entender en el asunto, pero únicamente en aquel relacionado con dicho agravamiento.

Si bien es cierto que la generadora del propio agravamiento es la sanción en sí, lo cierto es que el problema principal radicaba en los efectos de su temprana ejecución y no en algún vicio del procedimiento.

Veamos otro caso interesante sucedido en la jurisdicción federal neuquina, pero esta vez, con un interno que se encontraba privado de su libertad a disposición del juzgado por delitos vinculados al narcotráfico.

El pasado 12 de julio, momento en que la justicia neuquina transitaba su feria judicial, arriba un correo electrónico al juzgado proveniente del Complejo V en el que se observaba el trámite de un procedimiento administrativo sancionador que culminaba con la imposición de una sanción de 12 días de aislamiento al interno N.N, R,A, por hallarlo responsable de haber cometido las transgresiones reconocidas en el art. 18 inc. “b” y “e” del decreto 18/97.

Específicamente, el parte rezaba que se sancionaba a N.N por: *“Alterar el orden que debe primar dentro del establecimiento carcelario, participando de una gresca con su par el interno R., L.N, mediante golpes de puño, en el sector patio interno del pabellón “C-1” de la “U.R.I.”, haciendo caso omiso a la orden de deponer su actitud que en consecuencia le fuera impartida por el funcionario presente, hecho ocurrido el día 27/3/23 siendo aproximadamente las 13:30 hs, novedad observada por el agente a cargo de dicho pabellón Ayte. 5ta. Darío RUÍZ, corroborando por el Inspector de Servicio Ayte. Ppal. Rubén GUTIÉRREZ y Auxiliar de Servicio Ayte. 1ra. Gastón DACHARY, ambos numerarios de dicha unidad residencial”.*

Inmediatamente, se puso en conocimiento a la defensoría oficial federal, quienes intentaron entablar comunicación con el interno en cuestión. En el llamado, pudieron corroborar por noticia de un compañero de pabellón que N.N había sido

encerrado en su celda a las 8:00am del día 10 de julio y que allí permanecería 23 horas por día durante 12 días.

Expuesto lo anterior, el defensor oficial presentó un escrito en el juzgado solicitando la suspensión inmediata de la ejecución de la sanción, el planteo de nulidad de esta y subsidiariamente, el recurso de apelación, fundamentándose en que la defensa no fue notificada de la imputación efectuada, de la audiencia prevista en el art. 40 del decreto, ni de la notificación de la sanción por parte de la autoridad penitenciaria, todos hechos que significaban una clara violación a las garantías del debido proceso, reconocidas para este tipo de procedimientos.

Arribado al Tribunal y valorados los argumentos allí expuestos, el magistrado a cargo del Juzgado Federal N° 2 entendió que el planteo iba a tratar sobre la validez o invalidez del acto administrativo que impuso sanción al interno, por lo que, a fin de evitar un agravamiento ilegítimo en sus condiciones de detención, estimó adecuado suspender la ejecutoriedad de la sanción impuesta hasta tanto se resuelva ese planteo, corriendo vista del expediente a la representante del Ministerio Público Fiscal.

Este resulta ser un criterio comúnmente tomado por los juzgados que actúan ya no como juzgados de habeas corpus, sino juzgados de ejecución. Se suspenden los efectos de la sanción, hasta tanto se resuelva sobre su validez, a fin de evitar un daño de imposible reparación ulterior.

Posteriormente, el día 28/7, la Fiscal subrogante a cargo de la Fiscalía Federal N° 2 de Neuquén dictaminó favorablemente a la petición efectuada por la defensa, mientras que el Servicio Penitenciario Federal no se presentó en el expediente.

Al momento de resolver, el magistrado consideró que el dictamen de la Sra. Fiscal superaba el test de razonabilidad y legalidad al cual se encuentra sometido, entendiendo además que se advertía en el proceso un trámite irregular en tanto no había sido anoticiada la defensa del requerimiento de ninguno de los actos administrativos llevados adelante, correspondiendo por lo tanto anular los mismos y sus actos consecuentes, dejando sin efecto la imposición de la sanción⁵⁸.

58. Juzgado Federal N°2 Neuquén, “Núñez Núñez, Ramiro Alejandro s/ Habeas Corpus”, sentencia de fecha 29-

En los casos expuestos, se observan los dos supuestos en los que un juzgado con competencia penitenciaria puede encontrarse: en un punto, las acciones de habeas corpus ante agravamientos ilegítimos en las condiciones de detención, causados por sanciones administrativas que se ejecutan sin adquirir firmeza; por el otro, el caso de presos a disposición del propio juzgado que son sometidos al procedimiento sin que se cumpla con las garantías reconocidas, actuando entonces como juzgado de ejecución o condena.

Veamos finalmente casos en los que el Tribunal Oral Federal de la provincia de Neuquén actúa ejerciendo el control judicial de las sanciones administrativas impuestas a internos condenados que se encuentran a su disposición.

El pasado 6 de agosto el interno L. S,D fue sancionado con siete (7) días de permanencia en su alojamiento individual por infringir lo dispuesto en el inciso i) del art. 16 y el inc. e) del art. 17 del decreto, precisamente por “...no guardar la debida compostura y moderación en las acciones o palabras ante otra u otras personas” y por “...resistir pasivamente al cumplimiento de órdenes legalmente impartidas por funcionario competente o no acatarlas”.

Al momento de efectuar su presentación, el Sr. Defensor planteó la nulidad del procedimiento por el cual se terminó sancionando al interno L.S, argumentando su pedido en la imposibilidad que tuvo de controlar la prueba, en que no se había producido la prueba ofrecida por el interno al momento de efectuar su descargo, quien había solicitado que se compulsen las cámaras de seguridad del pabellón, a fin de que puedan observar que él no había efectuado la conducta que se le imputaba.

Asimismo, adujo que el hecho ocurrió un domingo y las testimoniales fijadas fueron pautadas para materializarse un día luego, imposibilitando a la defensa a asistir a las mismas para controlar las declaraciones de cargo.

Al momento de resolver, el Tribunal en primer término desestimó el argumento esgrimido por la defensa respecto a la imposibilidad de comparecer a la audien-

723, expte. FGR 12345/23.

cia testimonial. Para así hacerlo, recordó que la Recomendación II del Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias ha recomendado a los defensores que arbitren los medios necesarios para garantizar la debida asistencia letrada que permita ejercer de manera eficaz los actos de defensa que corresponden durante el procedimiento administrativo.

En efecto, entendió el Tribunal, que, revisado el expediente disciplinario seguido contra el interno L, no se observaba que la defensoría haya cumplido con dichos recaudos, por lo que entendió que no asistía razón al defensor respecto al planteo enfocado en que el interno fue privado de contar con asistencia letrada en diversos actos administrativos.

Ahora bien, este punto no fue óbice para que el Tribunal resuelva decretando la nulidad de la sanción impuesta.

Para así hacerlo, destacó que, al momento de efectuar su descargo, el interno adujo no haber cometido el hecho enrostrado, solicitando que se adjunte al expediente las imágenes obrantes en las cámaras de seguridad que daban cuenta de lo que manifestó en su descargo.

Agregó, que el hecho de que el Complejo V informara que “...los equipos de grabación DVR fueron sustituidos en su HDD no teniendo registros filmicos de lo requerido...” no era argumento suficiente para descartar sin más la solicitud incoada por el interno, circunstancia que significó una clara violación a la regla del *favor rei* plasmada en el artículo 91 de la Ley de Ejecución Penal N° 24.660 y el artículo 11 del decreto 18/97, el cual establece que en caso de duda se estará a la que resulte más favorable para el interno, ya que lo cierto es que la existencia de un video que podría llegar a mostrar que los hechos se produjeron de un modo diverso a los relatados por el parte disciplinario significaban un elemento probatorio que no podía ser obviado.

Por lo expuesto, el Tribunal resolvió declarar la nulidad de las conclusiones de la instrucción y de la orden interna N° 321 que disponía la sanción, ordenando la supresión de toda anotación en el legajo del interno L. S, D⁵⁹.

59. Tribunal Oral Federal de Neuquén, “Lirian, Sergio Daniel s/ Ejecución Penal”, sentencia de fecha 5-9-18, expte. FGR 83000796/2012/4.

Un caso similar ocurrió en lo acontecido el pasado 1 de julio del corriente año, momento en que el Tribunal Oral Federal resolvió respecto al planteo de nulidad incoado por el Sr. Defensor Oficial en favor del interno C.M., C.O, quien fue sancionado con tres (3) días de permanencia en su alojamiento individual por encontrárselo autor del hecho de “...agredirse mutuamente con los internos C.G,F, G.R,E y M.G, T...”.

Para así hacerlo, el sumario contó con las declaraciones testimoniales de dos agentes penitenciarios que – de conformidad a lo consignado por el instructor en el sumario – habían sido los únicos dos testigos del hecho. Agregó que, si bien la defensa había sido puesta en conocimiento de la audiencia del art. 40 del decreto fijada para que el interno proceda a efectuar su descargo, tal circunstancia no había ocurrido respecto a las audiencias testimoniales tomadas a los oficiales penitenciarios que declararon en calidad de testigos.

Finalizó su argumento aclarando que el agravio radicaba principalmente en que dicha prueba resultó determinante para arribar a la decisión ahora impugnada, motivo por el cual debía decretarse su nulidad.

A la hora de resolver, el Tribunal Oral Federal entendió que surgía del análisis de las constancias de la causa que efectivamente la Defensa Pública no había sido notificada de la convocatoria hecha a los oficiales penitenciarios a efectos de prestar declaración testimonial, como así también, que luego dichos testimonios fueron ponderados en el decisorio objetado.

Ello así, el Tribunal entendió aplicables los argumentos expuestos por la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca – superior inmediato del Tribunal Oral Federal – en el precedente “Álvarez”, en cuanto sostuvo que “...un efectivo ejercicio del derecho de defensa durante el procedimiento administrativo sancionatorio, de atender a la especial relación de sujeción que vincula al privado de la libertad con el Estado, reclama que se le haga saber la producción de las probanzas a su defensa técnica y en modo oportuno...”.

En virtud de ello, el Tribunal entendió que se encontraba comprobada una vulneración el derecho de defensa del interno C.M, C.O, declarando la nulidad de las

declaraciones testimoniales brindadas y de todos los actos dictados en su consecuencia, esto es, de la sanción administrativa dispuesta⁶⁰.

Lo hasta aquí expuesto, demuestra la importancia que la intervención jurisdiccional posee a la hora de garantizar que las sanciones administrativas dispuestas en los establecimientos penitenciarios federales ocurran con cabal respeto de las garantías que el ordenamiento y la jurisprudencia le reconocen a este tipo de procedimientos.

En efecto, no es nuestra intención criticar las facultades discrecionales que se han otorgado al director a la hora de imponer sanciones dentro del penal. Sin dudas, es una tarea fundamental para mantener el orden y el respeto por las reglas de convivencia, extremos los cuales la propia Ley Nacional de Ejecución Penal N° 24.660 y el decreto reglamentario 18/97 reconocen como objetivos centrales de la Administración penitenciaria.

Sin perjuicio de ello, el margen de discrecionalidad con el que cuenta el director y lo problemático del propio contexto de encierro puede acarrear en algunas ocasiones algunas inobservancias a las garantías reconocidas, motivo por el cual el control judicial efectivo se torna fundamental para resguardarlas.

Existe un último punto a destacar en este acápite, el cual en varias ocasiones resulta ser el punto central en donde las defensorías apoyan las impugnaciones a las sanciones administrativas impuestas, como lo es la participación de los oficiales penitenciarios como testigos de los procedimientos.

Sobre este punto, recordemos que hemos traído a estudio numerosos precedentes que exigen el cumplimiento de los estándares establecidos en los procesos penales para los casos de sanciones administrativas como las que aquí se tratan, especialmente para el debido proceso legal.

Por supuesto, que la acusación se apoye principalmente en declaraciones de oficiales penitenciarios resulta llamativo, ya que las diligencias que realice el su-

60. Tribunal Oral Federal de Neuquén, "Cristaldo Molinas, Carmelo Oscar s/ Ejecución Penal", sentencia de fecha 1-7-9, expte. FGR 8079/2017/TO1/1.

mariente deben estar destinadas a determinar la existencia del hecho enrostrado, entendiendo con ello que no podrán ser únicamente voces pertenecientes al propio organismo juzgador la que briden luz sobre el mismo.

No obstante, en algunas ocasiones el propio contexto de encierro torna dificultoso contar con testigos del hecho ajenos al personal penitenciario o a la propia población carcelaria, por lo que la propia jurisprudencia se ha referido a este asunto. Sobre este punto, vale la pena destacar lo dicho por la Cámara Nacional de Casación, en el precedente “Pérez, Leopoldo”⁶¹.

El caso arribó al Tribunal como consecuencia de la impugnación efectuada por la defensoría oficial respecto de una sanción disciplinaria, con fundamento en la falta de prueba independiente de las declaraciones del personal penitenciario y la naturaleza del control judicial del procedimiento administrativo.

Al resolver, el Tribunal decidió desestimar el recurso, entendiendo que los agentes intervinientes declararon bajo juramento de decir verdad. Asimismo, que se encontraban salvaguardadas las garantías de los internos involucrados ya que el Decreto 18/97 reconoce que la redacción del parte disciplinario nunca puede estar a cargo del personal vinculado al hecho, concluyendo que se infiere que la potestad disciplinaria atribuida al director de una unidad penitenciaria – por la misma naturaleza de sus funciones – encuentra legitimación en el contralor imperativo que luego se efectúa en sede judicial.

Véase, que, si bien la Casación deja a salvo la legitimidad del procedimiento sancionatorio reconocido en el marco del Decreto 18/97, lo hace aclarando ciertas garantías que el propio instrumento demanda en todo tipo de trámite de esta naturaleza: la designación como instructores de oficiales que no estén vinculados al hecho a investigar, la declaración bajo juramento o bien la propia revisión judicial posterior, entre otros.

61. CNCP, “Pérez, Leopoldo Nicolás s/ sanción en unidad carcelaria” del 20-10-21. Disponible también en Revista Jurídica “La Ley”, N°165996/2021.

5. CONCLUSIONES

Preliminarmente, es dable señalar que a lo largo del desarrollo del presente estudio hemos dado cumplimiento a los objetivos planteados en el Proyecto del Trabajo Final Integrador.

En primer lugar, analizamos la titularidad de la potestad administrativa sancionadora, vinculándola a la obligación que el propio Estado tiene de hacer cumplir la ley a los administrados. Este punto fue examinado no solo respecto de la obligación que tenemos como ciudadanos de someternos al cumplimiento de las pautas fijadas por el ordenamiento jurídico, sino también, de la obligación que tienen los internos alojados en instituciones penitenciarias federales de adecuar su comportamiento a lo previsto en el reglamento de conducta establecido en el decreto 18/97.

Hemos visto cuales son las sanciones que el propio decreto 18/97 reconoce, como así también cual es el trámite que debe llevarse adelante a los efectos de imponer sanciones administrativas ante los incumplimientos.

Por supuesto, el hecho de que esta relación entre Administración-administrado (dirección penitenciaria – población carcelaria) ocurra dentro de un penal de máxima seguridad, brinda algunos matices particulares que fueron advertidos a la hora de efectuar el trabajo de campo para el presente estudio.

Los precedentes jurisprudenciales desarrollados a lo largo del trabajo resultan de suma relevancia para entender el cambio de paradigma que se ha efectuado respecto al control judicial del procedimiento administrativo sancionador dentro de la cárcel.

En particular, observamos que, si bien la imposición de sanciones administrativas dentro del penal obedece a facultades discrecionales que el propio decreto reconoce en cabeza del director penitenciario, dicha circunstancia no las aleja del control judicial posterior, el que tendrá que velar por el cumplimiento irrestricto de las garantías reconocidas a la hora de imponer este tipo de sanciones.

Es por ello, que se busca dotar al privado de su libertad de las garantías suficientes que signifiquen un cumplimiento de condena severo, pero justo. Dentro del trámite de su pena, tanto la Corte Interamericana y la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconocen que los internos gozan de las garantías que se aplican a procedimientos en donde el *ius puniendi* del Estado se encuentra en juego.

Con lo expuesto, vale reiterar, no queremos situar al interno dentro de una presunta caja de cristal en la que siempre sea considerado una víctima. Por el contrario, en virtud del trabajo de campo realizado, no quedan dudas de la importancia que este tipo de procedimientos tiene para lograr consciencia en los internos respecto de la importancia de cumplir con el reglamento de conducta.

Justamente, por ello defendemos la participación de la defensa técnica en este procedimiento, en aras a que se desarrollen con plena observancia de las garantías reconocidas.

Mediante su participación, los defensores podrán acompañar al interno durante el trámite de este procedimiento de naturaleza sancionatoria, en el que se deberá buscar arribar a la verdad de lo acontecido, velando no solo por disponer todos los medios probatorios necesarios para lograr tal fin, sino también por que dicha búsqueda no signifique un avasallamiento ilimitado de las garantías que tanto el ordenamiento como la jurisprudencia le reconocen.

Por ello, para el caso en que la participación de la defensa técnica no se vea garantizada, la tutela judicial efectiva de las sanciones penitenciarias se erige como un principio clave a la hora de resguardar y rectificar aquellos casos en que se dispongan sanciones administrativas en inobservancia al debido proceso legal.

En virtud del principio de judicialización, las garantías propias del proceso penal continúan vigentes en la última etapa del proceso, alcanzando al condenado. Pues, el derecho administrativo sancionador es también una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado y los principios esenciales que se reflejan en la Constitución Nacional, como la defensa en juicio, adquieren especial relevancia.

Por lo expuesto, atento a la falta de regulación del rol de la defensa en el marco de este procedimiento, sugerimos la actualización de la letra del decreto reglamentario 18/97. De esta forma, se reconocerá formalmente la obligatoriedad de la participación de la defensa técnica durante todo el trámite del sumario administrativo, la cual deberá garantizarse desde el inicio del sumario hasta su culminación.

En efecto, formalizar esta exigencia significará un gran avance en el respeto a las garantías que se han reconocido a este tipo de procedimientos, circunstancia que – ante semejante complejidad – no debe quedar librada únicamente a la voluntad del director de turno.

Por todo lo expuesto, entendemos que debe llevarse a cabo dicha modificación, disponiendo no solo la obligatoriedad de la intervención de la defensa en la totalidad de su trámite, sino también, regulando el momento en el cual el defensor debe ser notificado, de qué forma debe realizarse y cuáles son las consecuencias que su inobservancia acarreará.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO REGUEIRA, Enrique, “El Control de Convencionalidad de la Actividad Administrativa”, Ed. Lajouane, Buenos Aires, 1º ed., 2017.

ALONSO REGUEIRA, Enrique, “Controlar la discrecionalidad sancionatoria”, en Mortier, Natalia y Juan Stupenengo (dirs.), “Temas de derecho administrativo sancionador”, ADA Ciudad, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 1er. ed., 2022.

BACIGALUPO, Enrique, “Sanciones administrativas (derecho español y comunitario)”, Colex, Madrid, 1er ed., 1991.

BALBÍN, CARLOS F., “Tratado de Derecho Administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 2da ed. 2018.

BIELSA, Rafael, “Derecho Administrativo”, Ateneo, Buenos Aires, ed. N° 40, 1957.

BREWER Carías, Allan, “Principios del Procedimiento Administrativo en América

Latina”, Olejnik, Santiago de Chile, 2da ed., 2020. · GARCÍA PULLES, Fernando, “Principios del derecho administrativo sancionador” – Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1er ed. 2020 (ebook).

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, “Curso de derecho administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 1ra ed., 2006.

GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada”, La Ley, Buenos Aires, 4ta ed., 2008.

FERRAJOLI, Luigi, “Derecho y razón”, trad. Ibáñez, Perfecto Andrés, Trotta, Madrid, 1er ed., 1995.

LAMAS, Félix, “La concordia política”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975.

MAJLAR, DANIEL, “El derecho administrativo sancionador”, Ad Hoc, Buenos Aires, 1er ed., 2004.

MALARINO, Ezequiel; “Sanciones disciplinarias, legalidad ejecutiva y su contralor judicial de la entrada en vigencia de la nueva ley de ejecución de penas privativas de la libertad” en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Año III, n° 6, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 1997.

MARIENHOFF, Miguel S., “Tratado de derecho administrativo”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2da ed., 2011.

NIETO, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, Tecnos, Madrid, 3er ed. Ampliada, 1993.

NIÑO, Luis: “Jurisdiccionalización de las sanciones disciplinarias penitenciarias” – Revista de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad y el Encierro” año 2011, versión N°5. · SALT, Marcos, “Los derechos fundamentales de los reclusos”, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1er ed., 2005.

ZAFFARONI, Eugenio, “Tratado de Derecho Penal”, Ediar, Buenos Aires, 1er. Ed., 1987.

Misión y Objetivos del Servicio Penitenciario Federal: [https://www.argentina.gob.ar/spf/acerca-de-nosotros/mision-yobjetivos#:~:text=El%20Servicio%20Penitenciario%20Federal%20\(SPF,criminalidad%20y%20a%20contribuir%20a%20la](https://www.argentina.gob.ar/spf/acerca-de-nosotros/mision-yobjetivos#:~:text=El%20Servicio%20Penitenciario%20Federal%20(SPF,criminalidad%20y%20a%20contribuir%20a%20la).

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).

CSJN, “Castellini, Ernani Luis c/ Dirección General del Impuesto a los Réditos”, Fallos 205:173

CSJN, “Romero Cacharme”. Fallos 327:388

CSJN, “Concejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea”. Fallos 315:1361.

CSJN, “N.J.G”. Fallos 333:1891.

CORTE IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, del 2-1-01, párr. 124.

CORTE IDH, Caso Ex Trabajadores del Organismo Judicial vs Guatemala, del 27-7-22.

CORTE IDH, Caso Mina Cuero vs Ecuador, del 7-9-22.

CORTE IDH, Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, del 28/9/2021.

CORTE IDH, Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, del 3/5/2016.

CORTE IDH, Caso López Lone y otros vs Honduras, del 5-10-15.

CORTE IDH Caso López Mendoza vs. Venezuela. Del 1-9-11, párr. 199.

CORTE IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, del 31-1-01.

CORTE IDH, Caso Blake Vs. Guatemala, del 24-1-98.

CORTE IDH Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, del 20-6-05.

CORTE IDH Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, 19-9-06.

CORTE IDH, Opinión Consultiva n° 6/86 del 9-5-86.

CORTE IDH, Caso Vélez Loo vs. Panamá, del 23-11-12.

CNCP, Brito, Daniel Alberto, Voto del Dr. Gustavo M. Hornos en la causa N° 13.760, reg. N° 15203.4. (5-6-11).

CFCP, Sala IV, “Brito, Daniel Alberto s/ recurso de casación” (5-7-11).

CFCP, Sala II, “Simonian, Narek s/ recurso de casación” (23-5-12).

CNCC, Sala IV, Ruggirello, Mauricio s/ sanción disciplinaria” (28-11-12). · CNCC, Sala VII, “Fratricelli, Alejandro M.” (28-12-2012).

CNCC, Sala VI, “Paredes Honores, R. s/ inconstitucionalidad del decreto 18/97” (9-11-12). · Decreto Reglamentario 18/97.

Ley de Ejecución Nacional de la Pena Privativa de Libertad N° 24.660 · Informe Anual Año 2012 de la Procuración Penitenciaria de la Nación

Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carce-larias año 2013.

Resolución DGN 380/13.