



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 13 de Mayo de 2021

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires en la causa Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que los antecedentes del caso, los fundamentos de la resolución del *a quo* y los agravios que sustentaron el recurso extraordinario interpuesto han sido correctamente reseñados en los acápites II y III del dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante y a su lectura corresponde remitir por razones de brevedad.

2°) Que el recurso es formalmente procedente con arreglo a lo previsto en el artículo 14 de la ley 48, pues se encuentra en tela de juicio la inteligencia de un pronunciamiento del Tribunal dictado en esta misma causa, sobre cuyo alcance los recurrentes fundan sus reclamos. Además de ello, como se determinará más adelante, los argumentos que sostienen la decisión cuestionada implican un inequívoco apartamiento de lo dispuesto por esta Corte en su anterior intervención en el caso (cfr. Fallos: 323:3068; 330:1236; 330:4790, cada uno con sus citas).

Por otro lado, además de provenir del superior tribunal de la causa, la sentencia resulta definitiva para los intereses de los apelantes pues pone fin a la acción colectiva

de hábeas corpus en cuyo marco pretendían esgrimir sus pretensiones actuales.

3°) Que de todas las relevantes cuestiones que fueron abordadas en la sentencia dictada por este Tribunal con fecha 3 de mayo de 2005 (publicada en Fallos: 328:1146), la discusión que los recurrentes vienen planteando se vincula con lo dispuesto en el punto cuarto de su parte dispositiva, en cuanto se ordenó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y al resto de los tribunales de la jurisdicción hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importase un trato, cruel inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal.

Debe recordarse que, en la oportunidad mencionada, este Tribunal consideró que la existencia de superpoblación carcelaria, en los niveles alcanzados y admitidos por las partes durante el transcurso de las audiencias públicas que se desarrollaron en esta sede, afectaba los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de las personas privadas de la libertad y se correspondía con una situación genérica, colectiva y estructural (confr. considerandos 23 y 27 *in fine* de la opinión de la mayoría). Incluso se advirtió, oportunamente, que *"la situación se mantiene y se agrava con el aumento de detenidos informado por el Poder Ejecutivo provincial y se proyecta hacia el futuro inmediato con perspectivas de mayor gravedad"* (ibídem, considerando 31).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ante esa situación, esta Corte estableció en aquel pronunciamiento ciertos parámetros destinados a diseñar un modelo de solución, con la explícita intención de inaugurar una etapa de búsqueda y ejecución progresiva de los remedios adecuados para lograr la reparación efectiva de tales violaciones constitucionales. Esto último, como bien lo recuerda la señora Procuradora en su dictamen, con la recomendación de que se otorgase amplia participación a todos los actores involucrados, sobre la base de considerar que *"las políticas públicas eficaces requieren de discusión y consenso"* (ibídem, considerando 26).

4°) Que, desde la perspectiva del tribunal *a quo*, el mandato que le impartió esta Corte fue agotado, en el ámbito de su competencia, durante el transcurso de los dos años posteriores al dictado del fallo al que se viene haciendo mención, a través de la emisión de las medidas de diversa índole que se detallan en el punto II, parágrafo cuarto, del dictamen de la señora Procuradora. Apoyados en tal premisa, los integrantes de la corte bonaerense entendieron que había concluido *"en el estricto ámbito jurisdiccional"* el trámite del expediente originario, y en consecuencia, remitieron la presentación de los defensores departamentales a un juzgado de primera instancia, considerándola una acción primaria de hábeas corpus respecto de la cual carecían de jurisdicción.

5°) Que ingresando al tratamiento de los agravios planteados por los apelantes, merece ser inicialmente recordada la doctrina del Tribunal en materia de hábeas corpus, que indica que el procedimiento aplicado a esta acción exige que se agoten las diligencias tendientes a hacer efectivo su objeto. Aunque, en rigor, la valoración de la idoneidad del curso de acción seguido por los jueces de la causa en cada caso particular, conduce a una cuestión, en principio, ajena a la instancia extraordinaria, corresponde que esta Corte intervenga para resguardar la vigencia del instituto cuando la adopción de un criterio determinado puede llegar a frustrar su esencia (confr. Fallos: 306:448; 322:2735; 323:4108, entre otros).

Examinados los términos de la sentencia cuestionada, podría inicialmente compartirse -y los recurrentes no lo discuten- que las resoluciones que allí se enumeran responden, en alguna medida, a los objetivos planteados por esta Corte para superar la compleja situación que diera origen al pronunciamiento anterior. Sin embargo, este Tribunal considera que el modo en el que han sido resueltas las pretensiones actuales de quienes ocurrieron a esta instancia, irradia dos importantes consecuencias sobre el proceso de ejecución del hábeas corpus colectivo en el que fue dictada aquella decisión, que se alejan de la obligación de hacer efectiva su finalidad.

6°) Que, en primer lugar y con relevancia esencial, de mantenerse el sentido de la resolución en crisis se estaría obligando a los defensores oficiales recurrentes y al resto de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

los actores involucrados en este proceso a presentar, en el futuro, sus reclamos acerca de situaciones colectivas estructurales vinculadas con las condiciones de detención de la Provincia de Buenos Aires (como los que constituyen el debate de fondo del *sub lite*) ante los juzgados de primera instancia de sus respectivas jurisdicciones territoriales, para que sean tramitados y resueltos individualmente.

Esa alternativa se aparta de la forma en la que se afrontó la misma posibilidad en la sentencia dictada por esta Corte en el año 2005. Resulta pertinente recordar que, en la oportunidad referida, uno de los argumentos que había escogido el tribunal apelado para denegar la procedibilidad de la acción fue, justamente, que debió haber sido ejercida individualmente ante los magistrados legalmente habilitados, en cada caso concreto (confr. "Verbitsky" citado, considerando 6° del voto de la mayoría, y en igual ubicación, de la disidencia parcial del juez Fayt).

Frente a esa opción, este Tribunal subrayó la necesidad de reconocer la protección judicial efectiva de los derechos de incidencia colectiva involucrados en el hábeas corpus, rechazándose expresamente la posible dispersión de los reclamos al admitirse la acción plural reclamada en beneficio de los intereses de todos los sujetos privados de libertad en el ámbito de la provincia (confr. *ibídem* Punto VI, considerandos 14 a 19 de la opinión de la mayoría; y considerando 16 de la disidencia parcial del juez Fayt).

Este modo de entender el alcance de las cuestiones involucradas en el caso determinó que, poco más de un año más tarde, se volviera a invocar la doctrina del precedente "Verbitsky" para ordenar a las instancias provinciales que otorgaran el mismo tratamiento a un nuevo reclamo colectivo, vinculado con las condiciones de detención de personas alojadas en dependencias policiales (confr. "Defensor General del Departamento Judicial de La Plata", publicada en Fallos: 329:4677).

Bajo esa misma idea, y utilizando una fórmula idéntica, es decir, invocando el carácter autoritativo de la sentencia a la que se ha hecho tantas veces alusión, esta Corte intervino nuevamente en el caso a inicios del año 2010, frente a una presentación articulada directamente ante estos estrados por la parte actora en esos autos. En dicha oportunidad, mediante una providencia emitida por el Presidente del Tribunal, se ordenó poner en conocimiento del órgano jurisdiccional de mayor jerarquía de la provincia demandada las condiciones inhumanas de detención informadas por el organismo recurrente, exhortándolo a que considerase especialmente las cuestiones atinentes a la preservación de la seguridad y de la integridad física de las personas privadas de la libertad, y a la prevención de incendios que pudiesen tener origen en la combustión de materiales en elementos destinados al servicio de los detenidos (confr. auto dictado el 23 de febrero de 2010 en el marco del expediente 2407/2005 *"Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires s/ comunicación jornadas s/ ejecución penal en la Prov.*



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Bs. As. En autos: recurso de hecho -Verbitsky, Horacio", obrante en copia a fs. 143).

Como correctamente lo recuerdan ahora los defensores en el escrito que contiene el recurso extraordinario, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires recibió la presentación que le fuera remitida por este Tribunal, y por vía de un proveído firmado por su Vicepresidente, donde se invocó expresamente lo resuelto *in re* "Verbitsky", dispuso conferir vista al Poder Ejecutivo local para que se expidiera sobre cada uno de los "incumplimientos" (así fueron denominados) denunciados por el organismo otrora recurrente (confr. proveído de fecha 25 de marzo de 2010, obrante en copia a fs. 145/145 vta.).

En virtud de tales antecedentes, es dable concluir que el prudente análisis de todas las circunstancias en juego, que en su momento llevó al Tribunal a admitir una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo del reclamo y a implementar un remedio congruente con su alcance, desaconseja volver a transitar un camino que ya fue considerado ineficaz desde una perspectiva enfocada en la entidad y magnitud de las violaciones que -cuando menos- deben comenzar a ser mitigadas, en tanto exceden la eventual promoción de reclamos individuales referidos a situaciones particulares.

7°) Que tampoco puede advertirse qué beneficio implicaría, medido en orden a maximizar la eficiencia del

objetivo que se persigue, la propuesta de reemplazar el proceso colectivo originado a partir de la sentencia dictada hace más de dieciséis años por la sustanciación de una nueva acción colectiva de hábeas corpus, a ser resuelta por un órgano judicial "acorde a la gravedad de los hechos denunciados", expresada por la señora Procuradora en su dictamen (confr. puntos V, último párrafo, y VI, tercer párrafo, de su dictamen).

Por el contrario, de procederse de ese modo, se estaría rehusando la utilidad del caudal fáctico-probatorio reunido en la instancia de origen durante todo este período, del fructuoso aporte de las partes intervinientes y de las prácticas jurisdiccionales que, en mayor o menor medida, han iniciado el proceso de remoción de las indignas condiciones carcelarias que produjeron el estado de cosas que se pretende revertir.

8°) Que, en segundo término, aunque relacionado con el asunto tratado en los dos considerandos anteriores del presente fallo, la decisión en crisis no presta sustento objetivo suficiente a las razones que motivaron al tribunal a quo a determinar que la faz ejecutiva de la sentencia dictada *in re* "Verbitsky" podía darse por finalizada. Sobre esta afirmación en particular, corresponde apreciar que los reclamos actuales impetrados por los defensores públicos oficiales en el expediente se vinculan con una situación fáctica que destacaron especialmente, y respecto de la cual aportaron copiosos elementos de prueba para brindarle apoyo objetivo suficiente; a



Corte Suprema de Justicia de la Nación

saber: la persistencia de la situación de superpoblación en el ámbito carcelario provincial y su crecimiento exponencial.

Entre las referencias que citaron los defensores para apoyar ese diagnóstico, se destaca por su relevancia el informe final del Cuarto Informe Periódico de Argentina aprobado por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de fecha 31 de marzo de 2010. En ese documento, el organismo mencionado subrayó la importancia de la sentencia dictada por esta Corte *in re* "Verbitsky", en cuanto a la fijación de *"estándares de protección de los derechos de las personas privadas de libertad"*, aunque se lamentó por la *"falta de medidas para la aplicación efectiva de dichos estándares y que la legislación procesal penal y la práctica en materia de prisión preventiva y en materia penitenciaria a nivel provincial no sean conformes a los estándares internacionales"* (confr. CCPR/C/ARG/CO/4, punto C *"Principales motivos de preocupación y recomendaciones"*, parágrafo 16).

9°) Que durante el tiempo en el que el expediente estuvo radicado en esta sede para su resolución, los recurrentes aportaron copias de un requerimiento de informes emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dirigido por vía diplomática al Estado Nacional con fecha 8 de agosto de 2014 (confr. fs. 373/375), con motivo de una resolución dictada por el Ministerio de Seguridad de la provincia mediante la cual se dispuso rehabilitar el funcionamiento de un número significativo de calabozos ubicados en dependencias policiales de la

provincia, levantando la clausura oportunamente dispuesta por esa misma cartera ministerial durante el año 2012 (resolución 642, dictada el 20 de mayo de 2014).

La situación originada a partir de la referida decisión del Poder Ejecutivo provincial condujo finalmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a adoptar una medida cautelar dirigida al Estado argentino, mediante resolución 31/2016, de fecha 12 de mayo de 2016. De acuerdo a los fundamentos de esa resolución, la Comisión detalló que la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires y la Comisión Provincial de la Memoria habían impulsado sendas peticiones de adopción de medidas cautelares, en relación con la situación de las personas que se encontraban alojadas en seis comisarias ubicadas en la zona sur y la zona oeste del conurbano bonaerense. Luego de relevar las condiciones en las que se cumplía el alojamiento de las personas detenidas en las unidades denunciadas, el organismo consideró consistente la información aportada por los solicitantes durante la sustanciación del procedimiento cautelar en pos de establecer *prima facie* que la vida y la integridad personal de los reclusos se encontraban en situación de riesgo, solicitando al Gobierno nacional la adopción de una serie de medidas necesarias para preservarlas.

Entre los elementos de contexto relevados para apoyar esa conclusión, se tuvo en consideración que, al momento de dictar el fallo "Verbitsky", esta Corte había ordenado la suspensión del alojamiento de personas en sedes policiales, en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

vista de que tales recintos son centros concebidos para detenciones transitorias que no cuentan con la infraestructura ni los servicios básicos para asegurar condiciones dignas de detención. Sin embargo, la Comisión advirtió que *"luego de la resolución en el fallo Verbitsky y la implementación de diversas acciones, se ha incrementado nuevamente la población de personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires"* (confr. resolución 31/2016 citada, punto III, parágrafo 26 *in fine*).

Para completar el cuadro de situación derivado de la adopción de la medida cautelar reseñada en el párrafo anterior, corresponde agregar que a través de una resolución emitida durante el mes de febrero de 2019, la Comisión Interamericana dispuso ampliar su alcance a otras quince comisarias ubicadas en la Provincia de Buenos Aires, por encontrar suficientemente determinados idénticos riesgos sobre la vida y la integridad personal de las personas allí alojadas. Como factor diferencial en relación con lo dispuesto en la oportunidad anterior, en este caso la Comisión debió enfrentarse con la situación de sedes policiales en las que se alojaban detenidos a pesar de existir resoluciones judiciales que expresamente lo prohibían. Frente a esa circunstancia, el organismo dispuso -entre otras medidas solicitadas al Estado nacional- que se procediera a las clausuras, inhabilitaciones o cierres de las comisarias o dependencias policiales según las valoraciones de las entidades competentes que así lo habían ordenado (confr. resolución 4/2019 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dictada el 11

de febrero de 2019; en particular, punto 64.b).iv. de la parte dispositiva).

10) Que, volviendo al análisis de los cuestionamientos articulados por los recurrentes contra el sentido de lo resuelto, a criterio de este Tribunal, sin que esto implique abrir juicio sobre la solución que en definitiva corresponda adoptar al respecto, la decisión examinada pretende clausurar el proceso de hábeas corpus colectivo *como tal*, sin haber ponderado suficientemente el impacto que las medidas practicadas por la corte local habrían tenido, en función de la complejidad de los objetivos fijados en el precedente "Verbitsky" tantas veces citado, y sin explicitar de qué manera fue evaluada la eficacia de su implementación, en relación con la permanencia de la situación generadora del conflicto que venían denunciando los actores.

También en este aspecto se considera que el tribunal *a quo* se ha apartado de la dimensión acordada a la estructuración del proceso de ejecución de la primigenia sentencia emitida en estas actuaciones, en cuanto se le encomendó una tarea que debería mantenerse vigente mientras persistan las condiciones carcelarias que obligaron a la firme intervención de esta Corte Federal; circunstancia esta última que, a pesar de su trascendencia, no ha sido aclarada en ningún sentido en la decisión que se examina.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En orden a lo que hasta aquí se ha expuesto, oída la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca el pronunciamiento recurrido. Remítase para su agregación a los autos principales a fin de que, por quien corresponda, se dicte uno nuevo con arreglo a lo expresado en la presente. Notifíquese y remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que los antecedentes del caso, los fundamentos de la resolución del *a quo* y los agravios que sustentaron el recurso extraordinario interpuesto han sido correctamente reseñados en los acápite I, II y III del dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante, a cuyos términos corresponde remitir por razones de brevedad (cfr. fs. 341/346 del presente recurso de queja).

2°) Que la sentencia apelada proviene del superior tribunal de la causa y dada la naturaleza colectiva y estructural de la decisión en crisis, el pronunciamiento es equiparable a definitivo, conforme lo sostenido por este Tribunal cuando aseveró que *"el gravamen que provoca el objeto de la acción y que perjudicaría a todos los detenidos en establecimientos policiales de la Provincia de Buenos Aires (representados por la actora) es de imposible e insuficiente reparación ulterior, denunciándose como vulneradas distintas garantías enmarcadas en el art. 18 de la Constitución Nacional, como así también en diversos instrumentos internacionales incorporados a ella en virtud de la recepción establecida en el art. 75, inc. 22, que demandan tutela judicial efectiva e inmediata"* (Fallos: 328:1146, considerando 13).

Asimismo, el recurso es formalmente procedente con arreglo a lo previsto en el artículo 14 de la ley 48, pues se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

encuentra en tela de juicio la inteligencia de un pronunciamiento del Tribunal dictado en esta misma causa, sobre cuyo alcance los recurrentes fundan sus reclamos y a cuyas directivas, como se determinará más adelante, no se ha ajustado la decisión final (Fallos: 298:584; 308:215; 310:2100 y 341:1284, entre otras).

3°) Que de todas las relevantes cuestiones que fueron abordadas en la sentencia dictada por este Tribunal con fecha 3 de mayo de 2005 (Fallos: 328:1146 "Verbitsky"), en esta oportunidad la discusión gira en torno a lo dispuesto en el punto cuarto de su parte dispositiva, en cuanto se ordenó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y al resto de los tribunales de la jurisdicción hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importase un trato cruel, inhumano o degradante, o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal.

Debe recordarse que en el fallo mencionado esta Corte consideró que la existencia de superpoblación carcelaria -en los niveles alcanzados y admitidos por las partes durante el transcurso de las audiencias públicas que se desarrollaron en esta sede- afectaba los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de las personas privadas de la libertad y se correspondía con una situación genérica, colectiva y estructural (confr. considerandos 23 y 27 *in fine* de la opinión de la mayoría). Incluso se advirtió que *"la situación se mantiene y se*

agrava con el aumento de detenidos informado por el Poder Ejecutivo provincial y se proyecta hacia el futuro inmediato con perspectivas de mayor gravedad" (ibídem, considerando 31).

Ante esa situación, este Tribunal estableció ciertos parámetros destinados a diseñar un modelo de solución, con la explícita intención de inaugurar una etapa de búsqueda y ejecución progresiva de los remedios adecuados para lograr la reparación efectiva de dichas violaciones constitucionales. Esto último, como bien lo recuerda la señora Procuradora Fiscal subrogante en su dictamen, con la recomendación de que se otorgara amplia participación a todos los actores involucrados, sobre la base de considerar que *"las políticas públicas eficaces requieren de discusión y consenso"* (ibídem, considerando 26).

4°) Que desde la perspectiva del *a quo*, el mandato que le impartió esta Corte fue agotado en el ámbito de su competencia durante el transcurso de los dos años posteriores al dictado del fallo al que se viene haciendo mención, mediante las diversas medidas que se detallan en el punto II, párrafo cuarto, del dictamen ya citado. Apoyados en tal premisa, los integrantes de la Suprema Corte bonaerense entendieron que había concluido *"en el estricto ámbito jurisdiccional"* el trámite del expediente originario y, en consecuencia, remitieron la presentación de los defensores departamentales a un juzgado de primera instancia, considerándola una acción primaria de hábeas corpus colectivo respecto de la cual carecían de jurisdicción.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

5°) Que previo al análisis del caso, merece ser recordada la doctrina del Tribunal en materia de hábeas corpus según la cual el procedimiento aplicado a esta acción exige que se agoten las diligencias tendientes a hacer efectivo su objeto. Aunque, en rigor, el alcance que deba tener en cada caso la investigación conduce a una cuestión, en principio, ajena a la instancia extraordinaria, corresponde que esta Corte intervenga para resguardar la vigencia del instituto cuando la adopción de un criterio determinado puede llegar a frustrar su esencia (confr. Fallos: 306:448; 323:4108; 330:2429, entre otros).

6°) Que la sentencia cuya ejecución pretende continuar la recurrente mediante su presentación, fue dictada por esta Corte Suprema en el marco de un hábeas corpus correctivo que denunciaba el agravamiento de las condiciones de detención del colectivo de personas privadas de su libertad en la Provincia de Buenos Aires, en virtud de la manda constitucional en materia carcelaria contenida en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1994 reconoció una legitimación activa ampliada para la representación judicial de los derechos de incidencia colectiva. Si bien la naturaleza de estos litigios puede conllevar cierta complejidad en la ejecución de sus sentencias, su adecuado cumplimiento entraña un efecto multiplicador en la tutela efectiva de derechos constitucionales.

En esa oportunidad, al interpretar el artículo 43 de la Norma Fundamental, este Tribunal reconoció al hábeas corpus como instrumento para la defensa de derechos de incidencia colectiva en casos donde se esgrimen pretensiones que remiten a bienes jurídicos de valor prioritario. De hecho, el bien tutelado en la especie se caracterizó señalando que *"...lo denunciado y lo admitido oficialmente como superpoblación carcelaria genera serios peligros para la vida y la integridad física de personas..."* (Fallos: 328:1146, considerandos 16, 17 y 19 del voto de la mayoría).

7°) Que la intervención de esta Corte en la ocasión señalada no entrañó injerencia alguna en el ámbito del Poder Legislativo, ni quiebre del principio de separación de poderes o división de funciones; por el contrario, implicó el necesario ejercicio del control de constitucionalidad de las normas y actos gubernamentales. Es bien sabido que la Constitución Nacional, en tanto norma jurídica que reconoce derechos, lo hace para que estos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando -como en el caso- se encuentra en debate un derecho humano. De lo contrario, debería admitirse que la Ley Suprema enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por el legislador, o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último (confr. Fallos: 327:3677, considerando 8°, párrafos 3° y 4°, y doctrina de Fallos: 330:4866, considerando 15).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

La fuerza normativa de la Constitución (Hesse, Konrad "Escritos de derecho constitucional", trad. Pedro Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 61; Bidart Campos, Germán "El derecho de la Constitución y su fuerza normativa", Ediar, Buenos Aires, 1995, págs. 19/20; disidencia parcial del juez Rosatti en "Castillo", Fallos: 340:1795, considerando 15), exige frente a mandatos concretos (tal como el que emerge del artículo 18 de la Norma Fundamental al establecer que "las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas") que el Poder Judicial despliegue una actividad conducente para dirimir -en los casos que se presenten a sus estrados- si existe una violación a dicho mandato, no solo por acción sino también por la omisión de las autoridades encargadas de concretar tal exigencia constitucional. En dicho marco, la adopción de decisiones de naturaleza compleja y estructural deviene imprescindible a fin de garantizar la efectiva vigencia del mandato constitucional en juego y el respeto a los derechos que de él se desprenden.

8º) Que la dificultad que presenta la ejecución de sentencias adoptadas en procesos colectivos como el *sub lite* deriva, principalmente, de dos razones. La primera, remite a la naturaleza compleja y pluricausal de los conflictos abordados, cuya solución demanda la modificación de políticas públicas y/o de prácticas institucionales. La segunda radica en el tipo de obligaciones impuestas en estas decisiones, que no siempre se

efectiviza en medidas concretas sino en la enunciación de objetivos generales.

Ambos aspectos explican que la ejecución de esta clase de sentencias importe un proceso prolongado y complejo, en cuyo transcurso pueden cambiar los protagonistas iniciales (el universo concreto de afectados con nombre y apellido, que suelen ser reemplazados por otros), y aun las modalidades del agravio originario (algunos problemas pueden solucionarse en el tiempo, pero aparecen otros) manteniéndose -no obstante- el cuadro crítico que promovió la presentación judicial colectiva.

9°) Que así las cosas y toda vez que la protección efectiva de los derechos constitucionales reclamados exige el cumplimiento de estas sentencias, cabe preguntarse: ¿cuándo se puede considerar concluido el proceso de ejecución?, ¿qué acciones importan el cumplimiento de esta clase de sentencias? y ¿cómo se verifica? En otras palabras, de un modo más llano: ¿cuándo y cómo se terminan estos procesos?

La sistematización de los estándares que rigen estos procesos de ejecución de sentencias complejas y, eventualmente, determinan su clausura, requiere -más allá de la atención de las especificidades verificables en cada caso- distinguir dos aspectos: el institucional y el funcional.

En el plano institucional el proceso podría considerarse culminado, desde la perspectiva de la actuación de este Tribunal, una vez que:



Corte Suprema de Justicia de la Nación

- i) se han definido claramente las metas a cumplir; y,
- ii) se ha(n) establecido el(los) órgano(s) a cargo de su instrumentación, sea(n) jurisdiccional(es) o no jurisdiccional(es) (por ejemplo, otros departamentos del Estado u organismos específicos, en los supuestos en que la actuación exceda o sea ajena al ámbito de competencia propia del órgano jurisdiccional de ejecución).

En el **plano funcional**, el proceso podría considerarse culminado, desde la perspectiva de la actuación de este Tribunal, una vez que se ha comprobado un nivel de cumplimiento efectivo de las acciones y medidas dispuestas para la solución del caso que sean suficientes para frustrar razonablemente la posibilidad de reversiones que vuelvan la situación al conflictivo punto de partida. La determinación del nivel de avance funcional que permita dar por concluida la actuación de esta Corte dependerá, lógicamente, de las especiales circunstancias de cada proceso concreto.

10) Que ingresando al tratamiento de los agravios planteados por los apelantes, y examinados los términos de la sentencia cuestionada en el marco conceptual descrito en los considerandos 8° y 9°, se aprecia que más allá del cumplimiento de los aspectos relativos al plano institucional, el *a quo* no ha logrado demostrar adecuadamente el cumplimiento cabal del fallo de esta Corte desde un plano funcional. En esa ocasión, entre otras pautas, se instruyó a la Suprema Corte y a los demás

tribunales de la provincia para que, dentro de sus respectivas competencias, extremen la vigilancia para el adecuado cumplimiento de las normas que nacional e internacionalmente imponen el tratamiento digno de toda persona privada de libertad, en especial, en lo que hace a la tutela de la vida humana y la integridad física de los presos, del personal y de terceros; y para que "*hagan cesar con la urgencia del caso el agravamiento o la detención misma, según corresponda*" (Fallos: 328:1146, considerandos 40 y 41 del voto de la mayoría).

De tal modo, el *a quo* no ha ponderado en forma suficiente el impacto que las medidas practicadas habrían tenido en función de los objetivos fijados en "*Verbitsky*", y ha omitido explicar de qué manera fue evaluada la eficacia de su implementación, en referencia a la permanencia de la situación generadora del conflicto que venían denunciando los actores.

Ello resulta especialmente relevante, toda vez que oportunamente se le encomendó una tarea que debía mantenerse vigente mientras persistieran las condiciones que obligaron a la firme intervención de esta Corte Federal; circunstancia esta última que, a pesar de su trascendencia, no ha sido aclarada en la decisión que se examina.

En tal sentido, la inconsistencia de la decisión en crisis no presta sustento objetivo suficiente a las razones que motivaron al tribunal *a quo* a determinar que la faz ejecutiva de la sentencia dictada por esta Corte en este caso podía darse por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

finalizada; máxime teniendo en cuenta que los defensores públicos oficiales denuncian y documentan, en su presentación, la persistencia de la situación de superpoblación en el ámbito carcelario provincial y su crecimiento exponencial.

En tales condiciones y en los términos de la decisión impugnada, se consagra un inequívoco apartamiento de lo dispuesto por este Tribunal, por lo que corresponde su descalificación (artículo 14 de la ley 48).

En orden a lo que hasta aquí se ha expuesto, oída la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca el pronunciamiento recurrido. Remítase para su agregación a los autos principales a fin de que, por quien corresponda, se dicte uno nuevo con arreglo a lo expresado en la presente. Notifíquese y remítase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Los antecedentes del caso han sido correctamente reseñados en los acápites I, II y III del dictamen de la señora Procuradora Fiscal subrogante, a los que corresponde remitir en razón de brevedad.

2°) Estando a estudio del Tribunal el recurso de queja, con fecha 13 de diciembre de 2019 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos presentó un documento que dió lugar a la formación del expediente anexo 7238/2019. Allí sostuvo que, como consecuencia de las órdenes que había impartido en cumplimiento de lo resuelto en la causa "Verbitsky" (Fallos: 328:1146) y su proceso de implementación, se había revertido el grave problema que fuera objeto de decisión en dicho precedente. Señaló, sin embargo, que menos de una década después esa tendencia había cambiado negativamente y que, por ello, continuó adoptando medidas de supervisión de la problemática.

En esa línea, destacó especialmente que había dictado la resolución 2301/2018, por la que había ordenado crear un espacio interinstitucional para el abordaje integral de las condiciones de detención en cárceles y comisarías de la provincia, encomendándole su dirección al Tribunal de Casación Penal. En el marco de dicho espacio, se elaboró el "Documento



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sobre las condiciones de detención en la Provincia de Buenos Aires” en el que se analizó minuciosamente la situación actual de la problemática y de las medidas concretas que podrían adoptarse para solucionarla. A partir de dicho documento, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires concluyó que el panorama actual “es insostenible dado el pico máximo de cantidad de personas encarceladas y el crecimiento interanual de detenidos” (punto IV.1). Agregó que, en dicho período, la Administración no había dado ninguna respuesta útil y que, frente a lo dramático del cuadro de situación (gravosas condiciones de detención que tienden a acentuarse, entre otros factores, en razón de la elevada tasa de detenidos, el uso inadecuado de la prisión preventiva, las modificaciones operadas en la legislación penal y procesal y las dificultades en el régimen de progresividad de ejecución de la pena), correspondía adoptar diversas medidas. En esa línea, (i) recordó a los tribunales locales la absoluta prohibición de alojamiento de menores, enfermos y mujeres embarazadas en dependencias policiales, (ii) exhortó al Poder Ejecutivo a dar respuesta prioritaria y urgente al problema del alojamiento en comisarías clausuradas o inhabilitadas, (iii) encomendó a la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad que, conjuntamente con la Secretaría de Planificación y demás dependencias, evaluara la creación de un “Registro de Clausuras” de dependencias policiales, (iv) propició que el señor Procurador General evaluara la adopción de criterios vinculados a la coerción personal adecuados a la realidad descripta, (v)

reiteró la importancia del uso racional de la prisión preventiva y el uso de alternativas o morigeradoras de acuerdo a los estándares fijados en "Verbitsky" (Fallos: 328:1146) y (vi) encomendó al espacio interinstitucional referido el seguimiento de la ley de cupos en la legislatura provincial, entre otras.

3°) A los fines de resolver la presente causa, corresponde recordar que la resolución de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires contra la cual se interpuso el recurso extraordinario que motivó la presente queja, ratificó el curso de acción adoptado por su presidente y de esa manera determinó que la presentación realizada por el Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires a fs. 75 no debía ser resuelta en el contexto de la ejecución de sentencia correspondiente a la causa "Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus" (Fallos: 328:1146), sino que, por el contrario, debía ser objeto de un proceso distinto como un nuevo hábeas corpus colectivo. A tal fin, instruyó a la cámara de apelaciones competente para que determinara el órgano judicial que conocería del asunto. Como fundamento, la Suprema Corte provincial sostuvo que el caso "Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus" se encontraba finiquitado desde el 19 de diciembre de 2007.

Acto seguido, resolvió que esta nueva demanda de hábeas corpus colectivo era una causa que, de acuerdo con la constitución provincial, no podía ser resuelta por la Suprema Corte en instancia originaria. Por todo ello, ratificó la competencia del Juzgado Garantías n° 2 de la ciudad de La Plata



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que fuera sorteado en cumplimiento de la providencia dictada por el presidente del tribunal.

Contra esa decisión el Consejo de Defensores interpuso recurso extraordinario federal, que fue denegado con fundamento en que la decisión apelada no constituía una sentencia definitiva ni equiparable a tal. El auto denegatorio fue impugnado a través del correspondiente recurso de queja.

4°) El objeto de la resolución apelada, del recurso extraordinario y de la queja se circunscribe a determinar el tribunal ante el cual debería tramitar la presentación efectuada por el Consejo de Defensores, es decir, si debe ser la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires o si, como lo dispuso este último tribunal, debe serlo el Juzgado de Garantías n° 2 de la ciudad de La Plata que finalmente resultó sorteado.

5°) El recurso de queja no puede prosperar porque la decisión apelada no es una resolución equiparable a sentencia definitiva. No causa a la parte recurrente ningún agravio de imposible o muy difícil reparación ulterior, ni tampoco decide un punto federal de manera irreversible.

En primer lugar, no se trata de una sentencia definitiva puesto que no se expide sobre la pretensión de fondo contenida en la presentación de los Defensores, referida al agravamiento de las condiciones de detención en que se encuentran los reclusos del sistema penitenciario de la

Provincia de Buenos Aires, se limita a señalar el tribunal que deberá sustanciar el proceso y dictar la sentencia de fondo.

En segundo lugar, no se trata de una sentencia que haya cerrado el acceso a la jurisdicción, ni ha modificado el carácter colectivo de la pretensión, sino que, por el contrario, se limitó a declarar su incompetencia y ordenó la inmediata designación del tribunal que debía conocer en la causa. De hecho, la demanda fue sustanciada y se encuentra actualmente en trámite por ante el Juzgado de Garantías n° 2 de la ciudad de La Plata, tal como se desprende del informe labrado por su secretario y agregado a fs. 558 y sgtes. de las presentes actuaciones.

Tampoco el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires haya ordenado que la presentación tramitara como hábeas corpus colectivo ante el juez que consideró competente en el orden local constituye un manifiesto apartamiento de lo resuelto en la mencionada causa "Verbitsky". En efecto, en dicho pronunciamiento esta Corte no estableció una modificación de las reglas que rigen la competencia originaria de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, ni tampoco consagró un derecho especial a litigar en dicha instancia originaria toda demanda fundada en los derechos de las personas privadas de su libertad. Por el contrario, expresamente se preservó el sistema institucional de la provincia en cuanto a la organización de las competencias judiciales. Al respecto, en el punto 4 del mismo fallo, con toda



Corte Suprema de Justicia de la Nación

claridad se ordenó a "la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias y por disposición de esta Corte Suprema, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal". Por su parte, el punto resolutivo 3 de aquella sentencia dispuso "que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a través de los jueces competentes, haga cesar en el término de sesenta días la detención en comisarias de la provincia de menores y enfermos".

Por último, más allá del acierto o desacierto de la decisión apelada, ella no constituye un impedimento para la búsqueda de soluciones institucionales a la delicada situación en que se encuentra el sistema carcelario provincial. En efecto, tal como surge de la reseña efectuada en el considerando 2° del presente pronunciamiento, la Suprema Corte local en su condición de máxima autoridad judicial de la provincia ordenó al Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires la creación de un mecanismo de deliberación institucional "para que concentre y articule las medidas de los restantes órganos jurisdiccionales y con las áreas del Poder Ejecutivo, así como con otras instituciones públicas y no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, con el fin de revertir la

situación crítica de las condiciones de detención de las personas” (resolución 2301/18, de fecha 22 de noviembre de 2018). Como resultado de esta instrucción, el Tribunal de Casación llevó a cabo una exhaustiva investigación de los principales factores causales de la sobrepoblación carcelaria y de las medidas concretas para contrarrestarlos (confr. documento sobre las condiciones de detención en la Provincia de Buenos Aires, RC 2301/18, firmado el 10 de octubre de 2019). En esa línea, corresponde destacar que el Tribunal de Casación es un tribunal especialmente dotado para la tarea encomendada dado que tiene competencia en todo el territorio de la provincia. Más aun, con motivo de dicho documento, tal como se hizo presente, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires adoptó una serie de medidas específicas destinadas a solucionar la problemática.

En suma, la decisión apelada no se expide sobre la pretensión de fondo y no ha denegado en absoluto la pretensión de subsanar las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en la Provincia de Buenos Aires. Por el contrario, designó un tribunal competente para su tramitación y adoptó medidas específicas para abordar la grave situación denunciada por los recurrentes. Por consiguiente, no existe un agravio de difícil o imposible reparación ulterior que torne equiparable a definitiva la resolución impugnada. Corresponde por ello desestimar la queja interpuesta.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Sin perjuicio de la decisión a la que se arriba y de las acciones de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires inequívocamente dirigidas a enfrentar la severa crisis del sistema carcelario, en vista de la presentación efectuada por dicho tribunal referida en el considerando 2°, es oportuno hacer explícitas las consideraciones siguientes, vinculadas con los conceptos centrales de la sentencia dictada en el caso "Verbitsky".

La primera de ellas es que las acciones judiciales colectivas sobre fallas estructurales en el sistema penitenciario que generan violaciones sistemáticas de los derechos de los reclusos son casos justiciables y, por lo tanto, deben encontrar una respuesta jurisdiccional efectiva y no solamente exhortaciones o recomendaciones a los demás poderes del Estado o declaraciones generales que testimonien la existencia de los problemas cuya solución se solicita a los tribunales. En este sentido, con independencia del tribunal o tribunales que deban concurrir en la toma de decisiones, los remedios judiciales deben tener un efecto concreto y directo sobre el factor generador de superpoblación carcelaria. La resolución del terrible problema de las fallas estructurales del sistema carcelario requiere una respuesta judicial, pues no debe olvidarse que en un Estado de Derecho existe una especial responsabilidad por la población privada de su libertad, que no puede quedar indefinidamente postergada a la espera de la reacción legislativa o ejecutiva.

El segundo señalamiento se refiere a que la garantía federal de los derechos que asisten a las personas privadas de su libertad debe articularse con el respeto a las facultades judiciales reservadas por la provincia cuando sus tribunales son llamados a evitar su vulneración o a poner fin a situaciones en que ello ya ha ocurrido, de conformidad con la forma en que la Constitución Nacional organiza el sistema federal (artículos 1°, 5°, 121, 122 y 123). Esto no significa, por cierto, que esta Corte resulte ajena a la determinación de si los derechos constitucionales involucrados en las situaciones de detención se hallan vulnerados o a la evaluación de la eficacia de los remedios que eventualmente se ordenen (Fallos: 328:1146; 332:2544).

De ello se deriva un tercer señalamiento: las autoridades de los tres poderes del Estado provincial en el marco de su propio ordenamiento institucional deben actuar de manera coordinada, pero sobre todo efectiva, para atacar la falla institucional que específicamente opera como factor causal de la sobrepoblación carcelaria y de la degradación de la vida de los reclusos que es su directa consecuencia. Se trata de la desproporción entre el ritmo de los ingresos al sistema carcelario y el ritmo con que se generan plazas disponibles con todas las condiciones mínimas cumplidas, sea por egresos definitivos o temporarios, sea por un aumento de la capacidad de alojamiento (construcción de nuevas cárceles o ampliación de las existentes). Esta circunstancia debería ser especialmente tenida



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en cuenta a la hora de adoptarse una decisión judicial definitiva sobre la causa para así asegurar que todos los órganos del Estado adopten las medidas pertinentes para atacar la superpoblación carcelaria, de modo que la densidad poblacional sea compatible con el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Por todo ello y, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal subrogante en los términos expuestos, se rechaza la queja. Notifíquese y archívese.

Recurso de queja interpuesto por el **Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires**.

Tribunal de origen: **Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires**.