



Ministerio Público de la Nación

EXPTE. N° CAF 13814/2020 - “SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL c/ EN-PJN s/AMPARO LEY 16.986”.

SALA CONT. ADM. FED. N° I

EXCMA. SALA:

1. La Interventora del Servicio Penitenciario Federal inició este proceso “...en los términos conferidos por el artículo 43 de la Constitución Nacional y por la Ley Nacional N° 16.986, contra actos y omisiones del Poder Judicial de la Nación [...] que con arbitrariedad manifiesta lesionan los derechos de las personas privadas de libertad, en particular los derechos a la salud y a la seguridad, en condiciones carcelarias dignas...”.

Solicitó que “...se ampare a la población penitenciaria, colectivo de personas que ve vulnerados sus derechos conferidos por el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud de actos emanados del Poder Judicial de la Nación que obstruyen el cumplimiento que me confiere la ley de su custodia segura, lo que configura una arbitrariedad manifiesta”.

En concreto, peticionó que “...se subsane la omisión por parte de la autoridad judicial de dictar una decisión reglamentaria que permita dar cumplimiento a los mandatos y órdenes emitidos en los pronunciamientos dictados por el Poder Judicial, a los fines de que se tornen en mandatos de ejecución posible, a través de la implementación de un registro público de procesos colectivos y la acumulación y tramitación de los expedientes ante una misma autoridad judicial, remitiéndose a ella todos aquellos procesos cuya pretensión presente una semejanza sustancial en la afectación de los derechos de incidencia colectiva, incluyéndose las medidas cautelares que pudieran decretarse”.

Fundó su legitimación activa, en el artículo 10 de la ley 24.660 y en el artículo 43 de la Constitución Nacional. Añadió que “[e]l derecho de incidencia colectiva que aquí se alega se conecta de manera suficiente con [su] condición de Interventora del Servicio Penitenciario Federal, como ya ha mencionado la Doctrina, tal nexo existe, aunque sean muchas las personas que se encuentran en una situación equivalente, porque comparten un derecho o interés que les es común a todas. No debe interpretarse como restrictivo de la

legitimación procesal que surge de la Constitución, en favor de la persona afectada, el hecho de que la ley agregue calificativos al sustantivo ‘afectado’ para identificarlo como ‘personal’ o ‘directo’”.

En ese orden, postuló que el Estado Nacional, a través de las atribuciones conferidas legalmente, coloca al Servicio Penitenciario Federal en posición de garante de los derechos de incidencia colectiva de las personas privadas de libertad, y citó precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en apoyo de su postura.

En cuanto a la legitimación pasiva, alegó que “...corresponde al Poder Judicial de la Nación, en su carácter de emisor de las órdenes judiciales que dificultan e impiden el fiel cumplimiento del ordenamiento legal vigente y aplicable al Servicio Penitenciario Federal...”. A su vez, afirmó que “la ausencia de una reglamentación específica de carácter colectivo que permita dar cumplimiento a los diversos reclamos que esgrimen las personas privadas de libertad en el ámbito federal, también es requerida al Poder Judicial de la Nación, lo que reafirma su legitimación pasiva en la presente acción de amparo”.

Relató que en el año 2019 y mediante el dictado de la Resolución N° 184/2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, fue declarada la emergencia penitenciaria por el término de tres años, en respuesta al incremento significativo de la población carcelaria alojada en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal, disponiendo instruir a la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a la emergencia.

Refirió que a partir del Decreto 297/2020, dicha subsecretaría implementó el “Protocolo de detección, diagnóstico precoz, aislamiento preventivo y aislamiento sanitario por coronavirus COVID-19”; el cuestionario de “Declaración Jurada”; “Flujograma del Protocolo de detección, diagnóstico precoz, aislamiento preventivo y aislamiento sanitario por coronavirus COVID-19”; reacondicionó espacios de alojamiento, destinándolos pura y exclusivamente al aislamiento de aquellas personas cuyo ingreso se hubiese dispuesto con posterioridad al aislamiento social, preventivo y obligatorio.



Ministerio Público de la Nación

Manifiestó que a partir de la situación descripta, es que comenzaron a interponerse diversas acciones de hábeas corpus por parte de las personas privadas de libertad y otros organismos actuantes en su representación e interés, tendientes al mejoramiento de sus condiciones carcelarias, las que generaron como consecuencia diversas resoluciones emanadas por el Poder Judicial con mandatos específicos.

Afirmó que las distintas resoluciones judiciales emitidas en respuesta a las acciones de hábeas corpus interpuestas por las personas privadas de libertad y otras presentaciones tendientes a la protección de sus derechos, sin perspectiva de su carácter de incidencia colectiva, imposibilitan de manera directa el desarrollo normal de la actividad administrativa, obstruyendo en algunos casos el cumplimiento de otras resoluciones judiciales.

Detalló distintas resoluciones que considera que resultan demostrativas de los criterios contrapuestos emanados del Poder Judicial, respecto de los cuales entiende que en muchos casos sustituyen las atribuciones que le son propias a la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, y que, a su vez, se configuran en un mandato de ejecución imposible al no tener una perspectiva global.

Aclara que la decisión que se pide en este trámite no implica el involucramiento en los criterios adoptados por los distintos tribunales que menciona, sino que las medidas que se reclaman en esta acción pretenden materializar las mandas allí determinadas.

Sostiene que, por tal razón, no se plantea la revisión de una situación fáctica de posible agravamiento de las condiciones de detención, sino que reclama que se disponga una reglamentación que permita el cumplimiento de los mandatos ya emitidos en los distintos pronunciamientos, es decir, una disposición de carácter administrativo y general que permita organizar el dictado de sentencias en trámites de acciones colectivas para que todas ellas puedan ser cumplimentadas y para evitar el dictado de decisiones contradictorias o ineficaces para la protección de los derechos que se reclaman como vulnerados.

Por otro lado, solicitó el dictado de una medida cautelar en los términos del artículo 232 del Código Procesal, Civil y Comercial de la

Nación, a través de la cual peticionó que “...se remitan de inmediato las causas en trámite, detalladas en el Punto 4 de la presente acción, al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal n° 3, Secretaría n° 5, para su acumulación al habeas corpus en trámite bajo el número 81.259/2018, en atención a que los actos lesivos aquí denunciados integran el mismo objeto procesal de aquél.

2. A fojas 777, el juzgado de primera instancia rechazó *in limine* la acción promovida.

Para decidir de tal modo, el magistrado *a quo* señaló que “el rechazo *in limine* de la acción de amparo procede cuando existe certeza de que no se dan las condiciones y requisitos contenidos en los artículos 1o y 2o de la Ley No 16.986 (conf. Sala V, *in re*: ‘Pérez Yolanda Inés c/ EN – Instituto de la Seguridad Social de la Provincia de Neuquén s/ Amparo Ley 16.986’ del 3/03/15)”.

A su vez, remarcó que “...corresponde determinar si en el *sub lite* existe ‘caso’ o ‘controversia’ con la finalidad de realizar un análisis del presupuesto procesal de la legitimación, el que resulta necesario para la admisibilidad de la acción”.

Afirmó que “la amparista pretende justificar su legitimación con fundamento en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad Ley No 24.660...”, y entendió que “[d]el examen sistemático de la normativa referida, se desprende que el Servicio Penitenciario Federal resulta competente respecto a la organización y traslado de las personas privadas de libertad y, a su vez, dicha facultad está sujeta al debido control judicial suficiente”.

Agregó que “...la representación del colectivo de las personas privadas de libertad, en lo que se refiere a la protección de sus derechos a la salud, a la seguridad y a las condiciones carcelarias dignas, se encuentra asignada a la Procuración Penitenciaria de la Nación dependiente del Poder Legislativo (v. Ley No 25.875)”. Transcribió el artículo 1° de la citada norma, y concluyó afirmando que “...no surge con claridad que la actora resulte una ‘representante adecuada’ en los términos exigidos por la doctrina que la Corte Suprema desarrolló en ‘Halabi’ (Fallos: 332:111), así como tampoco se encuentra acreditada una situación de problemas de acceso individual a la



Ministerio Público de la Nación

justicia, exigencia también establecida en dicho precedente y aplicada al resolver en ‘CEPIS’ (Fallo: 339:1077)”.

Señaló que la actora carece de legitimación activa para representar a quienes ven conculcados sus derechos y que son, en definitiva, los que resultaron beneficiados por las acciones de habeas corpus. A ello, añadió que la amparista carece de un interés concreto, inmediato y sustancial que permita la configuración de una “causa”, “caso o “controversia” y, en consecuencia, la acción interpuesta resulta improcedente.

Por otro lado, tuvo en cuenta que “...resulta inadmisibile una acción de amparo que pretenda como objeto obtener el cese de una omisión reglamentaria que el actor imputó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 2, inciso b) de la Ley No 16.986 (conf. Sala I, *in re*: ‘Romero Verdun, Iván c/ Corte Suprema de Justicia de la Nación s/ Amparo Ley 16.986’, del 12/11/18)”.

3. Contra esa resolución, la actora interpuso recurso de apelación a fs. 778/786, que fue concedido a fs. 787.

En su presentación, cuestionó el pronunciamiento reseñado porque el magistrado de grado desconoció la legitimación activa del Servicio Penitenciario Federal para instar la acción. Al respecto, recordó que “...el Estado Nacional, a través de las atribuciones conferidas legalmente, coloca al Servicio Penitenciario Federal en posición de garante de los derechos de incidencia colectiva de las personas privadas de libertad”.

En tal sentido, la apelante destacó que “[l]a misión institucional del Servicio Penitenciario Federal es también la custodia y protección de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad bajo su órbita. La circunstancia de que exista la Procuración Penitenciaria y sus potestades y facultades de control no excluyen *per se* la capacidad accionante del SPF, ni de ningún otro órgano estatal u organismos de la sociedad civil que acrediten un interés directo”.

Asimismo, manifestó que afirmar que la actora no posee un interés directo en reclamar en favor de las personas bajo su custodia, es incomprensible y contrario a todas las disposiciones que ubican al Estado

argentino en situación de responder internacionalmente por las afectaciones que la forma de tramitación de procesos colectivos están generando en ellas.

En segundo lugar, señaló que “el fallo declara inadmisibile la acción por entender que no se verifica una arbitrariedad manifiesta, sin hacer un análisis de la abundante prueba ofrecida y la manifiesta contradicción entre decisiones jurisdiccionales que hacen a un mismo objeto que se presenta en el caso”.

Alegó que “...sin una reglamentación que unifique los procesos colectivos, no puede haber acción colectiva real en la medida en que lo que se resuelve ‘en favor de unos’, impacta en desmedro de otros”.

En tal sentido, explicó que, a modo de ejemplo, “...se han emitido resoluciones judiciales que obligan la admisión de personas privadas de libertad en los establecimientos penitenciarios federales, en conjunto con otras resoluciones judiciales que, en el mismo período de tiempo y fundadas en los mismos motivos (hacer frente a la compleja situación generada por la pandemia del COVID-19), prohíben el ingreso de personas privadas de libertad en los establecimientos bajo mi custodia (Pesatti Pedro Oscar s/ Hábeas Corpus - FGR 5079/2020 – Juzgado Federal de Viedma) al entender que tales ingresos constituirían actos de eventual propagación de la pandemia...”.

4. La actora fundó su legitimación activa en el artículo 10 de la ley 24.660 y en el artículo 43 de la Constitución Nacional. A su vez, añadió que los derechos de incidencia colectiva invocados –derechos de las personas privadas de libertad alojadas en sus dependencias, en particular los derechos a la salud y a la seguridad, en condiciones carcelarias dignas– se conectan de manera suficiente con su condición de Interventora del Servicio Penitenciario Federal.

El artículo 10 de la ley 24.660 establece: “La conducción, desarrollo y supervisión de las actividades que conforman el régimen penitenciario serán de competencia y responsabilidad administrativa, en tanto no estén específicamente asignadas a la autoridad judicial”.

Por otra parte, el artículo 1° de la ley 25.875 dispone: “Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Procuración Penitenciaria, la



Ministerio Público de la Nación

cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

‘El objetivo fundamental de esta institución es proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad y de los procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales’.

Ahora bien, cabe señalar que, sin perjuicio de que la Procuración Penitenciaria tiene entre sus atribuciones legales determinadas potestades y facultades de control, y que ello no excluye *per se* la posibilidad de que otro organismo estatal o institución de la sociedad civil goce de la capacidad para accionar en defensa de los derechos colectivos invocados, observo que de la primera norma citada no se desprende la competencia postulada por la Interventora del Servicio Penitenciario Federal para instar la acción incoada.

Por otro lado, la actora no invocó ninguna otra norma que le confiera la legitimación para interponer esta acción, mientras que la ley 25.875 –citada en la sentencia de primera instancia– se la otorga en forma expresa a la Procuración Penitenciaria de la Nación.

5. Cabe agregar que, más allá de que no surge suficientemente acreditada la legitimación colectiva invocada, del examen del objeto de la pretensión deducida –a la luz de lo expuesto en los puntos precedentes–, no aparece tampoco que se encuentre debidamente configurado un caso colectivo.

En ese orden, no se verifica de modo suficiente que el planteo involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes u homogéneas a todo el colectivo, pues no puede afirmarse que la ausencia de la regulación pretendida cause el mismo agravio y afecte en iguales condiciones a todos los miembros de la clase que se pretende representar.

Corresponde observar que la invocación genérica del derecho a la salud, a la seguridad y demás garantías vinculadas con las personas privadas de libertad, no alcanza para determinar la existencia de situaciones individuales homogéneas, toda vez que la ponderación de tales circunstancias en cada uno de los procesos enumerados —a fin de exhibir la homogeneidad fáctica alegada— excede el limitado marco cognoscitivo de la presente acción. En tal sentido, la propia actora señaló que las situaciones de cada caso son distintas e incluso contradictorias, lo cual impide afirmar la configuración de un caso colectivo.

En ese orden, lo manifestado por la recurrente involucra consideraciones genéricas insuficientes para demostrar que efectivamente existe una afectación o un perjuicio común a todos los miembros de la clase. De los elementos aportados no se puede acreditar —ni siquiera inferir— que todas las personas privadas de libertad se encuentren en la misma situación de disconformidad a partir de la ausencia de la regulación cuyo dictado la actora pretende.

6. A ello cabe agregar que en definitiva por esta vía se intenta incidir en lo resuelto en diversos casos judiciales. Ello ya que más allá de que la propia actora aclara que no se pretende por medio de esta acción la revisión de lo decidido, no es menos cierto que se procura influir en la suerte de los procesos en curso, al extremo que la propia cautelar solicitada tendería a generar un desplazamiento de la competencia judicial por conexidad y la acumulación de ciertos procesos por fuera de los cauces procesales previstos para ello.

De esta manera se advierte que el único interés actual es el que surge de los pronunciamientos que se citan en la demanda y con ello la acción no tendría otro objeto que el de reeditar el alcance de lo decidido en cada uno de ellos, lo cual no es posible por medio de esta vía.

7. Por todas las consideraciones que se han expuesto, opino que corresponde confirmar la resolución recurrida.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte, haciendo saber que en razón de la situación sanitaria de público y notorio conocimiento y en tanto esta se



Ministerio Público de la Nación

mantenga, dicha notificación podrá cumplirse mediante el envío de la sentencia simultáneamente a las siguientes direcciones de correo electrónico: rcuesta@mpf.gov.ar; rpeyrano@mpf.gov.ar; arahona@mpf.gov.ar; apasqualini@mpf.gov.ar; y dvocos@mpf.gov.ar.

Fiscalía, 29 de diciembre de 2020.

Firmado electrónicamente por
Ricardo Rubén Peyrano
Fiscal en lo Civil, Comercial y
Contencioso Administrativo Federal