



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

495/2013

PGN - PROCURADURÍA CONTRA LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL c/ MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA PROV. DE CÓRDOBA s/AMPARO LEY 16.986

En la Ciudad de Córdoba a tres días del mes de febrero del año dos mil catorce, reunida en Acuerdo la Sala "A" de la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial para dictar sentencia en estos autos caratulados: "PGN – PROCURADURIA CONTRA LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL C/ MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE CORDOBA - AMPARO LEY 16.986" (Expte. N° 495/2013/CA1), venidos a conocimiento del Tribunal en virtud del recurso de apelación deducido por la parte actora, en contra de la Resolución N° 69/13 dictada por el señor Juez Federal N° 1 de Córdoba de fecha 12 de junio de 2013, que en la parte pertinente dispuso rechazar la acción de amparo deducida por el doctor Abel Darío Córdoba, Fiscal Subrogante de la Procuración General de la Nación promovida en su carácter de titular de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) en contra de autoridades de la Provincia de Córdoba, por considerar el magistrado que existen vías idóneas más eficaces para la realización de la medida de que se trata, sin costas.

Puestos los autos a resolución de la Sala los señores Jueces emiten sus votos en el siguiente orden: IGNACIO MARIA VELEZ FUNES – CARLOS JULIO LASCANO - JOSE VICENTE MUSCARA.-

El señor Juez de Cámara, doctor don IGNACIO MARIA VELEZ FUNES, dijo:

I.- Llegan las presentes actuaciones a esta Instancia en virtud del recurso de apelación deducido por la parte actora, en contra de la Resolución N° 69/13 dictada por el señor Juez Federal N° 1 de Córdoba de fecha 12 de junio de 2013, que en la parte pertinente dispuso rechazar la acción de amparo deducida por el doctor Abel Darío Córdoba, Fiscal Subrogante de la Procuración General de la Nación promovida en su carácter de titular de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) en contra de autoridades de la Provincia de Córdoba, por considerar el magistrado que existen vías idóneas más eficaces para la realización de la medida de que se trata, sin costas.

II.- El doctor Abel Darío Córdoba, a cargo de la PROCUVIN- (Res. PGN 455/13) interpuso recurso de apelación por entender que la sentencia agravia a su parte porque efectúa una errónea interpretación y aplicación del derecho, tornándose en un acto judicial arbitrario (fs. 67/69).-

Destaca que la decisión recurrida solo transcribe fragmentos del informe producido por el funcionario a cargo de la Procuración del Tesoro de la Provincia de Córdoba, quedando de manifiesto la errónea apreciación del objeto de la acción de amparo deducida en procura de resguardar sus atribuciones y competencias para realizar inspecciones en establecimientos carcelarios dependientes de la Provincia de Córdoba.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

Manifiesta que con la sentencia emitida, el Juez inferior consolida un estado de gravedad institucional al concluir que la inspección no fue negada, sino que debió ser solicitada por los carriles idóneos administrativos provinciales y/o nacionales, decisión que en definitiva atenta contra la tutela efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional, privando de esta manera a las personas alojadas en establecimientos penitenciarios de acceder a mecanismos que garanticen un adecuado control del sistema de encierro carcelario.

Expresa entre sus agravios, que la decisión del Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba, de permitir o impedir el ingreso para inspeccionar las unidades penitenciarias, depende de una disposición política del Poder Ejecutivo provincial y que habiéndose permitido -con anterioridad- el ingreso ante el mismo trámite que ahora fuese negado, la decisión sufrió una modificación infundada.

Concluye peticionando que se haga lugar al recurso de apelación interpuesto y hace reserva del caso federal, sin solicitar imposición de costas a la contraria, todo sin patrocinio letrado.

III.- Previo a todo, resulta pertinente efectuar una breve reseña de las presentes actuaciones a los fines de un mejor entendimiento de la cuestión traída a consideración ante este Tribunal de segunda instancia.

La demanda de amparo fue iniciada por el doctor Abel Darío Córdoba, invocando su carácter de Fiscal Subrogante de la

Procuración General de la Nación y titular de la Procuraduría de Violencia Institucional, solicitando el cese de la orden que atribuye emanada de la Ministra de Justicia de la Provincia de Córdoba, por la cual –según denuncia– se le habría impedido una inspección personal al establecimiento penitenciario Provincial N° 1, “Rvdo. Padre Luchese”, ubicado en la localidad de Bouwer, de esta Provincia de Córdoba el pasado 8 de mayo del año en curso.

Relata el accionante, que en ocasión de haberse apersonado en el establecimiento y haber presentado nota recibida por el señor Héctor Acosta, donde detalla que en ejercicio de las facultades legales que atribuye la Ley 24.946 dispuso una inspección a las unidades carcelarias que integran el complejo, durante toda esa jornada y que iba a llevarse a cabo por personal de la Procuraduría de Violencia Institucional y del Ministerio Público Fiscal que presta servicios en la ciudad de Córdoba, pero ello no fue permitido.

Asimismo manifestó que la inspección dispuesta tenía por objeto constatar las condiciones de detención de las personas alojadas en el establecimiento Bouwer, en función de que el día anterior (7/5/13), con motivo de efectuar una inspección similar en el Complejo Penitenciario N° 2 se habrían constatado graves violaciones a los derechos humanos respecto de los internos a raíz de las cuales se dió inicio a las actuaciones penales caratuladas “Pino, Raúl Rodolfo s/ Abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público (Expte. N° FCB 618/2013).-

El señor Juez Federal N° 1 de Córdoba interviniente, en uso de las atribuciones instructorias, requirió al Juzgado N°



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

2 de Córdoba, que informe sobre el objeto y estado de las actuaciones penales, quien comunicó que luego de corrida la vista a la señora Fiscal Federal, ésta solicitó el cumplimiento de medidas tendientes a incorporar elementos de convicción a los efectos de la determinación precisa y circunstanciada de los hechos denunciados, como así también para la identificación de los responsables de las conductas típicas a calificarse, una vez colectadas las prueba a producirse.

La demandada Provincia de Córdoba por su parte, en estas actuaciones en ocasión de producir el informe del Art. 8 de la Ley 16.986, expuso que la decisión de impedir que el reclamante concrete por sí mismo la inspección, se fundó en el hecho de que la misma debía ser llevada a cabo por intermedio o con autorización expresa y previa de los señores Jueces Federales, bajo los cuales se encuentran a su disposición el o los detenidos en el establecimiento penal, tal como habitualmente se realizan estos procedimientos, a lo que añadió que el Dr. Córdoba carece de atribuciones legales para realizar la inspección por sí mismo invocando sólo la representación del Ministerio Público Fiscal.

Agregó que la conducta desarrollada por el funcionario en ocasión de la inspección realizada el día 7/5/2013 en el complejo Penitenciario N° 2 de esta ciudad de Córdoba, fue contraria a las disposiciones impartidas por las autoridades del establecimiento, contradiciendo con su actuar las normas de seguridad vigentes en la materia.

Analizada por el Juez inferior la cuestión objeto de la demanda y habiendo considerado que no se advierte en el caso, la configuración de un acto de autoridad pública manifiestamente ilegal y

arbitrario atribuible a la señora Ministro de Justicia de la Provincia de Córdoba y resultando que además existen vías idóneas más eficaces para la realización de la medida de que se trata, procedió a rechazar la acción de amparo deducida por la parte actora, sin costas, tal como se reseña.

Corrido el traslado de ley a la demandada, comparece el doctor Pablo Juan M. Reyna, en su carácter de Procurador del Tesoro de la Provincia de Córdoba contestando el mismo, y solicitando en definitiva se rechace la apelación y pidiendo imposición de costas (fs.72/73).-

Radicadas las actuaciones en este Tribunal de Alzada se ordenó correr vista al señor Fiscal General, a los fines de los artículos 25 incs. a), b) y 37 inc. b) en relación al art. 39, 2º párrafo de la Ley 24.946 y para que se expida sobre la temporaneidad del recurso de apelación interpuesto.

El mencionado dictamen, cuyas razones invocadas sobre la admisibilidad en tiempo y forma comparto, analiza las circunstancias en que fuera notificada la actora, señalando que la cédula de notificación agregada (fs. 65) fue librada el mismo día en que la actora fijó nuevo domicilio, resultando el instrumento de notificación inválido a los fines perseguidos, por lo que concluye el señor Fiscal General que corresponde tener por interpuesto en tiempo y forma el recurso de apelación presentado con fecha 19 de junio de 2013 (fs. 76).-

Evacuada la vista por el señor Fiscal Federal pasaron los autos a resolución de la Sala, cuyo llamado de autos fue



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

suspendido en virtud de la solicitud efectuada por el señor Juez de Cámara Subrogante, doctor José Vicente Muscará en función de las facultades conferidas por el art. 36, 2do. párrafo del CPCCN para que se fije una audiencia de conciliación total o parcial respecto de los hechos controvertidos entre las partes.

Fijada y notificada debidamente la audiencia de conciliación para el día 26 de setiembre de 2013, compareció el doctor Abel Darío Córdoba por su propio derecho y sin patrocinio legal alguno y el doctor Pablo Reyna en su carácter de Procurador del Tesoro de la Provincia de Córdoba. Abierto el acto y luego de intercambio de opiniones, no se arribó a acuerdo alguno y se dio por concluido el acto, quedando en consecuencia las actuaciones en condiciones de ser resueltas. (Ver certificado de fs. 86).-

IV.- Planteada en síntesis la cuestión, estimo pertinente ponderar los alcances de la designación del doctor Abel Darío Córdoba, toda vez que la Provincia demandada enfáticamente le ha desconocido validez jurídica alguna.

En este sentido debe señalarse que en el marco de las atribuciones asignadas a la Procuración General de la Nación por la Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley 24.946, su titular con fecha 13 de marzo de 2013 mediante Resolución Nº 455/13 dispuso la creación de la “Procuraduría de Violencia Institucional” (PROCUVIN), siendo designado ese mismo día mediante el acto subsiguiente según Resolución PGN 456/13 el doctor Abel Darío Córdoba como Fiscal de la Procuración General de la Nación Subrogante para desempeñarse en ese cargo y funciones.

Los instrumentos administrativos mencionados resultan para este Tribunal un marco legal suficiente para justificar la actuación del doctor Abel Darío Córdoba en el carácter que invoca, por lo que a mi juicio corresponde ingresar al estudio de las cuestiones planteadas ante esta Alzada rechazando el desconocimiento al cargo atribuido por el representante de la Provincia de Córdoba porque de lo contrario significaría desconocer la investidura funcional asignada por la Procuración General.-

V.- La cuestión a resolver se circunscribe a determinar si la negativa a autorizar la inspección dispuesta para el día 8/5/2013 fue ilegítimamente ordenado y si esa negativa nace de un acto manifiestamente ilegal y arbitrario en violación a normas con jerarquía constitucional o fue dispuesta en uso de las facultades legales que son propias de las autoridades penitenciarias.-

En primer lugar y en referencia a la orden que habría impartido la señora Ministra de Justicia de la Provincia de Córdoba- impidiendo el ingreso a la penitenciaría-, corresponde destacar que el representante del PROCUVIN no expresa ni acredita los términos en los cuales fue comunicada tal negativa, si la misma fue oralmente fundada o careció de motivos o que hubiera un acto administrativo expresamente dictado por esa funcionaria; sino que por el contrario, el amparista se limitó a denunciar de manera genérica que no le fue permitido el ingreso al establecimiento penitenciario en desconocimiento a su investidura funcional y que por ello requiere protección judicial para el cumplimiento del cometido que se propuso.-



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

Adviértase que la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 determina las facultades y obligaciones del Procurador General, como titular del Ministerio Público Fiscal previsto en el art. 120 de la Constitución Nacional en cuyo texto no surge o **no se encuentra contemplada de manera alguna que el representante del organismo, por sí mismo o mediante sus representantes, posea la atribución legal para ingresar a una penitenciaría u otro organismo provincial a realizar una inspección sin previa autorización**, más allá de la obligación funcional de velar por las condiciones edilicias de las instituciones carcelarias y de los tratos que reciban los detenidos federales dentro de las mismas.

Por otro lado, la Ley 25.875 dictada en el ámbito del Poder Legislativo Nacional, con el objetivo de proteger los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por cualquier motivo con jurisdicción federal, promulgada el 20 de enero de 2004, crea la **Procuración Penitenciaria de la Nación** dependiente del Poder Legislativo, dentro de la cual tampoco se encuentra establecida la potestad o el derecho de ingresar a su titular o representante a los establecimientos penitenciarios sin previa autorización de la autoridad judicial competente o autoridad carcelaria.

No obstante ello, también debe advertirse un elemento o condición más que no debe ser obviado a los fines de gestionar el ingreso e inspección a un establecimiento penitenciario, esto es la concreción de convenios específicos con las autoridades provinciales para regular las actividades en los Estados Provinciales de la actuación de esos funcionarios de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Así, en el artículo 16 de la mencionada Ley N° 25.875 se establece: “*Respecto de los internos procesados y condenados por la justicia nacional, que se encuentren alojados en establecimientos provinciales, corresponde al Procurador Penitenciario gestionar y suscribir todo convenio con las autoridades provinciales correspondientes que le permita viabilizar adecuadamente la actuación en la protección de los derechos de éstos, especialmente en lo respectivo al ingreso a los establecimientos penitenciarios provinciales. Hasta que ello no ocurra, o de no lograr acuerdo, para ingresar a un establecimiento penitenciario provincial deberá contar con el previo asentimiento expreso de las autoridades provinciales de las que dependan los respectivos establecimientos...*” (la negrita me pertenece).-

Esta regulación por ley nacional de las competencias y actuación del Procurador Penitenciario, pone de relieve el respeto a las autonomías provinciales y sus autoridades provinciales, lo que permite inferir que no puede argüirse válidamente que otro funcionario de la Procuración General pueda tener facultades o competencias mayores para exigir a las autoridades provinciales el ingreso a los establecimientos carcelarios sin el previo consentimiento de quienes administran o dirigen esos penales.

Por último, la Resolución PGN N° 455/13 que dispone la creación de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) en su art. 8 establece que el titular a cargo tendrá entre sus principales funciones: “...inc. i) disponer las acciones interinstitucionales necesarias para la prevención, la investigación y el juzgamiento de los casos que configuren violaciones a los derechos humanos y/o delitos



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

relacionados con la violencia institucional.” No está acreditado en autos que haya alguna acción o convenio previo vigente con las autoridades provinciales de Córdoba o que esta disposición de carácter administrativo de la Procuración obligue a las autoridades carcelarias de las Provincias a franquear el acceso sin límite alguno.

Continuando, cabe mencionar que la ley 25.875 instaura los principios rectores de protección de 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, comprendiendo comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad procesados y condenados por la justicia nacional y/o federal que se encuentren internados en establecimientos provinciales, es decir que la creación de la Procuraduría de Violencia Institucional debe reconocer como límite de su actuación funcional esa misma regla general dictada por ley nacional con finalidades parecidas a las funciones asignadas al Dr. Abel Darío Córdoba en relación a personas detenidas.-

De la normativa aplicable, surge que la PROCUVIN no cuenta con un convenio previo formalizado con las autoridades provinciales de Córdoba que le permitiera actuar en el ámbito de esta provincia, pudiendo efectuar inspecciones sin autorización previa en los establecimientos carcelarios que no dependan del Servicio Penitenciario Federal.

De acuerdo a lo declarado por el representante del Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba – que no fuera

desmentido por el actor- el PROCUVIN no celebró ningún convenio con esta provincia por medio del cual se instrumente la actuación del procurador en los instituciones carcelarias, a fin de viabilizar la protección de los derechos de los internos condenados por la justicia federal que se encuentren alojados en establecimientos provinciales.

Por lo tanto, al no contar con un convenio previo celebrado por la Procuración General con esta Provincia de Córdoba para el ingreso a establecimientos penitenciarios provinciales, o encontrarse acompañado o autorizado expresamente por los Jueces Federales para realizar inspecciones a las instalaciones carcelarias donde se alojan internos de causas penales federales dependientes de los mismos, necesariamente debió contar con el permiso previo y expreso de las autoridades de la institución o del Ministerio de Justicia. La lógica y obviedad del caso no hace más que revelar la ausencia de arbitrariedad o ilegitimidad del acto cuestionado y no debe olvidarse que en todas las funciones públicas la incompetencia es la regla y la competencia expresa es la excepción.-

A mayor abundamiento debe ponerse de relieve que el Ministerio Público Fiscal en ejercicio de sus competencias cuando promueve y ejerce la acción penal en la forma establecida por la ley ante los Jueces Federales, tiene expresamente indicada sus atribuciones en el Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984), sea como fiscal de cámara o fiscal del juicio o como agente fiscal. (Ver art. 66, 67 y 68).-

Expresamente la Ley Procesal referida señala que “...además de las funciones generales acordadas por la ley...” el fiscal de cámara actuará ante las cámaras de casación, de apelaciones, federales o ante



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

el tribunal de juicio respectivo; mientras el agente fiscal o fiscal general, en su caso, actuará ante los jueces de instrucción y en lo correccional. Lo que pone de relieve que los representantes del ministerio público siempre intervienen ante el Juez o Tribunal que corresponda, quienes son los que disponen las prisiones preventivas o el cumplimiento de pena en establecimientos carcelarios.

Véase que en relación a la situación de un imputado cuando el mismo se encuentra con la libertad ambulatoria restringida o privado preventivamente de su libertad, el arresto o la detención se ejecutará en el lugar que disponga el Juez que intervendrá (art. 280 Código Procesal Penal de la Nación), lo que pone de relieve que **siempre el detenido está a disposición del juez que dispuso su prisión preventiva o el juez de ejecución penal cuando cumple alguna condena**, con lo cual cualquier requerimiento de control, inspección o visita al lugar de detención dispuesto por un magistrado debe contar con su conocimiento o anuencia previa por cuanto es responsabilidad del mismo las condiciones de detención, aun cuando el fiscal pueda poner en su conocimiento alguna violación a sus derechos humanos.

Esto reafirma, según mi criterio e interpretación de la legislación vigente que el señor Procurador de Violencia Institucional no tiene por sí mismo en ejercicio de sus funciones o competencias dispuestas para su nombramiento por la Procuración General de la Nación, atribuciones para ingresar directamente, sin previo aviso o autorización alguna a inspeccionar un establecimiento carcelario, porque la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 o el Código Procesal Penal de la Nación no

lo ha previsto de manera expresa y categórica al respecto y la Resolución PGN N° 455/13 no puede modificar o ampliar esas disposiciones legales.

Por lo expuesto, entiendo que la supuesta negativa ordenada por la señora Ministra de Justicia a realizar la inspección tiene su fundamento legal en la carencia de un convenio celebrado formalmente con la Provincia de Córdoba que habilite al actor a ingresar a los establecimientos penitenciarios provinciales sin previo consentimiento de las autoridades provinciales o expresa autorización del Juez Federal o Tribunal de la causa bajo cuya responsabilidad se encuentra el interno privado de su libertad, con antelación a la inspección dispuesta por el doctor Abel Darío Córdoba, porque de lo contrario hubiera sido ilegítima la supuesta negativa emanada del Ministerio de Justicia o autoridad carcelaria para haber impedido su ingreso.-

Por último, tampoco surge de las constancias acompañadas que el apelante haya agotado otros medios a su alcance a fin de lograr su cometido, como la posterior petición formal de ingreso cursada al Ministerio de Justicia Provincial y/o autoridades carcelarias o solicitar el acompañamiento de los Jueces Federales, sino que por el contrario, directamente ante la imposibilidad de ingreso concurrió directamente a entablar la presente demanda de amparo ante el Presidente de la Cámara Federal sin que resulte cual es la orden ilegal o arbitraria que lo justifique para promover con urgencia esta acción expedita y sumarísima.

No debe olvidarse que la vía del amparo no puede ser utilizada para sustraer la cuestión debatida del conocimiento de la autoridad interviniente o suprimir mecanismos administrativos previos



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

establecidos legalmente, -como en el caso de autos-, con lo cual hubiera resultado innecesario un proceso judicial para resolver el acceso pretendido mediante la petición de una orden judicial a esos efectos que implica indirectamente desjerarquizar la alta y noble función asignada al propio Dr. Córdoba por la Procuración General.

Por otra parte, los dichos del compareciente no fueron respaldados por la prueba correspondiente, así como tampoco acreditó que derechos o garantías constitucionales fueron vulnerados para el ejercicio de sus funciones por el impedimento a ingresar de manera inmediata al establecimiento penitenciario.

VI.- Sin perjuicio de todo lo dicho, advierto que en este caso concreto las autoridades de la Provincia de Córdoba debieron poner de manifiesto una mayor colaboración con las funciones asignadas al Dr. Abel Darío Córdoba sin tanto o excesivo rigor formal a los fines de zanjar la cuestión toda vez que la finalidad pretendida hace al interés general y no a su propio interés como persona individual. La falta de disponibilidad al efecto se advirtió por parte del señor Procurador del Estado de la Provincia en la audiencia del día 26 de setiembre del corriente, quien se retiró de la misma antes de su conclusión y desconociendo el rango o investidura funcional del representante de la Procuración General de la Nación que no se compadece con una conciliación judicial que procuraba el Tribunal para zanjar el diferendo.

Por todo lo expresado, corresponde rechazar el recurso de apelación deducido por el señor Procurador de Violencia

Institucional, doctor Abel Darío Córdoba y en consecuencia confirmar la resolución apelada.

VII.- En definitiva, considero que en el caso de autos el Procurador de Violencia Institucional – PROCUVIN- doctor Abel Darío Córdoba, no se encontraba previamente autorizado para ingresar y llevar a cabo la inspección carcelaria pretendida, además de no haber solicitado el permiso correspondiente a las autoridades agotando las vías idóneas para la obtención del fin perseguido, por lo cual considero que corresponde confirmar la Resolución N° 69/13 dictada por el señor Juez Federal N°1 de Córdoba de fecha 12 de junio de 2013, en todo cuanto dispone y ha sido materia de agravios.

VIII.- Las costas de esta Alzada, se imponen por el orden causado (conf. Art. 68, 2º parte del CPCCN) atento la naturaleza y novedad de la cuestión debatida, asimismo por tratarse de una pretensión de defensa de derechos colectivos y no meramente particulares o personales. Por su parte, tratándose de un funcionario a sueldo no se regulan honorarios al Dr. Pablo Juan M. Reyna por su actuación en esta Alzada, (art. 2 de la Ley 21.839) ni al Dr. Abel Darío Córdoba por no corresponder. ASI VOTO.-

El señor Juez de Cámara Subrogante, doctor don CARLOS JULIO LASCANO, dijo:

I.- En primer lugar, expreso mi adhesión a la relación de causa efectuada por el Señor Juez doctor Ignacio María Vélez Funes, en los apartados II y III de su voto. Igualmente lo hago en cuanto a los argumentos vertidos en el apartado IV de dicho voto para concluir que



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

existe un marco legal suficiente que legitima la actuación del doctor Abel Darío Córdoba en el carácter que ha invocado.

II.- Sin embargo, por las razones que a continuación expondré, disiento con la solución que propicia el señor Juez doctor Ignacio María Vélez Funes, en el sentido que se debe confirmar la Resolución N° 69/13 de fecha 12 de junio de 2013 dictada por el señor Juez Federal N° 1 de Córdoba, que dispuso rechazar la acción de amparo deducida por el doctor Abel Darío Córdoba, Fiscal Subrogante de la Procuración de Violencia Institucional (PROCUVIN), en contra de autoridades de la Provincia de Córdoba, por considerar el magistrado que existen vías idóneas más eficaces para la realización de la medida de que se trata, sin costas. Por el contrario, propicio se revoque dicha resolución en todo cuanto dispuso, con costas a la vencida, en ambas instancias.

III.- La cuestión a resolver en esta instancia, consiste en determinar si la negativa a autorizar la inspección personal dispuesta por el titular de la Procuración de Violencia Institucional (PROCUVIN), doctor Abel Darío Córdoba, para el día 8 de mayo de 2013, al establecimiento penitenciario provincial N° 1, “Reverendo Padre Luchese”, ubicado en la localidad de Bouwer de esta Provincia, fue ilegítimamente ordenada por la Señora Ministra de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Córdoba, y si esa negativa nace de un acto manifiestamente ilegal y arbitrario en violación a normas con jerarquía constitucional, o si, por el contrario, fue dispuesta en uso de facultades legales que son propias de dicho Ministerio y de las autoridades penitenciarias provinciales.

En primer término, no puede soslayarse que el antecedente previo e inmediato a la negativa a autorizar el ingreso del titular de la PROCUVIN al establecimiento carcelario de Bower el día 8/5/2013, como lo refiere el Señor Juez Federal de Primera Instancia en el apartado III de los considerandos de la resolución recurrida, está constituido por “*las circunstancias y acontecimientos que tuvieron lugar en el ingreso a la unidad penitenciaria nº 2 de Bº San Martín de la ciudad de Córdoba*”, ocurridas el día 7 de mayo de 2013, “*en la cual se labró un acta por la que se dejó constancia del secuestro de elementos de sujeción que se encontraban dispuestos en el Hospital Penal que funciona en dicho establecimiento. Que con fecha 17/05/13 el Fiscal de la Procuración ... formula denuncia por la cual pone en conocimiento hechos supuestamente delictivos que se habrían cometido en el Hospital Penal del Establecimiento Penitenciario nº 2 de esta ciudad de Córdoba en contravención a disposiciones de rango constitucional*”. Destaco que en dicha oportunidad, el Señor Fiscal titular de la PROCUVIN, había realizado la inspección a dicho establecimiento penitenciario, conjuntamente con personal de dicha Procuración y del Ministerio Público Fiscal de la Nación que presta servicios en esta ciudad, habiéndole sido autorizado su ingreso por las autoridades de dicho centro de detención.

Destaco asimismo que a fs. 8 de estas actuaciones obra copia de la nota de fecha 8 de mayo de 2013, dirigida por el Doctor Abel Darío Córdoba, en el carácter de Fiscal Subrogante titular de la mencionada Procuración de Violencia Institucional, al Director del Complejo Penitenciario Bower, por la cual se lo puso en conocimiento que el titular del PROCUVIN, en ejercicio de las facultades legales que emanan de la ley 24.946, “**ha dispuesto para el día de la fecha una inspección a las unidades**



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

carcelarias que integran el complejo a su cargo, ello en función de lo establecido en la ley 26.827”. Dicha nota luce, al pie de página, una constancia manuscrita y una firma que acreditan que fue recibida por el Alc. My. Acosta Héctor, el día 8 de mayo de 2013 a las 11.35 hs.

El amparista, en su escrito de fs. 1, afirma que el día mencionado le fue impedido el ingreso al mencionado complejo carcelario y la realización de la inspección, en virtud de una “*orden emanada por la Ministra de Justicia de la Pcia. de Córdoba, oralizada por el Director del Establecimiento Penitenciario N° 1 “Rdo. Padre Luchese” (Bouwer)*”.

IV.- Corresponde analizar el marco normativo constitucional y legal aplicable al caso que nos ocupa.

En primer lugar, resulta propicio traer a colación la **Constitución Nacional**, cuyo artículo 18 reúne un conjunto de disposiciones que operan como resguardos a favor de todas las personas frente a un proceso judicial y que se encuentren privadas de su libertad.

De igual modo, la **Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes incorporada a la Constitución** (con jerarquía constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22) establece en su artículo 2º apartado 1, que “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”. En su artículo 4 dispone: “Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos

conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura. 2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.” A la par, el artículo 12 establece que “Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial”.

En consonancia con ello, resulta necesario recordar el imperativo de rango constitucional contenido en el apartado 1º del artículo 16 de la citada Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el que prescribe: “...Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes...”.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

A nivel supra-nacional encuentra cobijo en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** que en su artículo 7 dispone que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, y la **Convención Americana de Derechos Humanos** que establece en su artículo 5 “1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.* 2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*” Por su parte el artículo 11 prescribe que “1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*

Por otro lado, no puede obviarse en la presente cuestión el derecho a tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, con expreso reconocimiento en los artículos 8, 25 CADH; 14-1 PIDCyP; y 8, 18 y 26 DADDH.

Cabe añadir la mención del **Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, aprobado por Ley 25.932, en particular lo reglado en sus artículos 1, 2, 3, 4, 17 a 20, 29 y 30.

En orden a estos instrumentos internacionales de derechos humanos, debe señalarse que, al ratificarlos, el Estado argentino asumió frente a la comunidad internacional el compromiso de adoptar en el ámbito de su jurisdicción todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales en ejercicio de sus funciones pueden comprometer al Estado frente al orden jurídico supranacional, con el consiguiente deber de reparación y hacer cesar las consecuencias de esos hechos.

De conformidad con la citada normativa internacional, ya en el plano legal interno, la **Ley 26.827** creó el **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, cuyo objeto es garantizar los derechos reconocidos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consagrados por los artículos 18 y 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, por el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (aprobado por ley 25.932), y demás tratados internacionales que versaren sobre tales derechos (artículo 1°).



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

Cabe consignar que dicha ley reglamentaria — de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República Argentina (artículo 2)— establece, en lo que aquí resulta de interés, que por **lugar de detención** se entiende “*cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública*”.

Pues bien, en lo que particularmente concierne al **Ministerio Público** es preciso considerar que, como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, tiene por función la promoción de la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República (artículo 120, Constitución Nacional).

En consonancia con ello, entre las funciones encomendadas a la Procuración General de la Nación por la **Ley Orgánica del Ministerio Público** se hallan pues la de “*diseñar la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal*” y la de “*promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad*” (artículos 25 inc. a) y 33 inc. e) de la ley 24.946).

En ese marco, mediante **Resolución PGN N° 455/13**, del 13 de marzo de 2013, se dispuso la creación de la Procuraduría de Violencia Institucional –PROCUVIN-, ya que, “*a partir del rol institucional que la Constitución Nacional (artículo 120 CN) le asigna al Ministerio Público Fiscal, resulta esencial la asunción de una actuación preminente de éste al diseño e implementación de estrategias tendientes al impulso de la acción penal, toda vez que se trata de procesos de máxima trascendencia institucional al encontrarse en juego la responsabilidad del Estado argentino, se trate o no de causas en las que la dirección de la instrucción haya sido delegada en las fiscalías en los términos del art. 196 CPPN*”(considerando 6, último párrafo).

El propósito de la creación de la Procuraduría de Violencia Institucional es llevar a cabo un adecuación institucional que asegure “*al Ministerio Público Fiscal el cumplimiento de un rol central en el impulso de las acciones penales y en la orientación de las investigaciones y juzgamiento de los delitos consumados mediante violencia institucional*” (considerando 7, cuarto párrafo).

Del texto de la citada Resolución se colige con claridad la asignación a dicho organismo de un **rol de protección de derechos** frente a la criminalidad derivada de la violencia institucional, en especial “Violencia en instituciones de encierro” y “Violencia Policial”, con **legitimación para actuar en el contralor**. Puntualmente, se establece allí que el titular de la Procuraduría tendrá entre sus diversas funciones **“Disponer la realización de inspecciones en todos aquellos establecimientos en los cuales permanezcan personas privadas de su**



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

libertad a fin de controlar las condiciones de encierro, e instar acciones de protección y resguardo de su integridad” (considerando 8.g).

El caso de marras obliga a reparar, asimismo, en el ámbito de facultades que son propias de la **Procuración Penitenciaria**, creada por ley 25.875, cuyo objetivo fundamental 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*” (art. 1º).

En consonancia con la normativa internacional y nacional antes reseñada— la **Ley 25.875** —que crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la institución mencionada- establece amplias facultades para que la Procuración requiera y obtenga información vinculada con temas propios a su ámbito de actuación. Entre otras facultades, puntualmente dispone la de “*b) Realizar inspecciones, verificaciones, auditorías o cualquier otra medida conducente al esclarecimiento de los hechos objeto de investigación. En particular podrán entrevistar sin aviso previo y sin la presencia de testigos a toda persona privada de libertad por cualquier motivo comprendida en los límites de su mandato*” (artículo 18). A su vez, dicha norma prescribe la obligación de colaboración de todos los organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional, con carácter preferente, en las investigaciones o inspecciones que lleve adelante el Procurador Penitenciario.

V.- No deben perderse de vista valiosos antecedentes relacionados con la cuestión a resolver, como los siguientes:

- El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Bulacio vs. Argentina”, Sentencia del 18 de septiembre de 2003, que condenó al Estado argentino en un caso de violencia institucional, estableciendo que debe “*garantizar que no se repitan hechos como los del presente caso, adoptando las medidas legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de derechos humanos, y darles plena efectividad, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 122 a 144 de la presente Sentencia*”.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, sobre el derecho de las personas privadas de la libertad a peticionar individual o colectiva y a obtener respuesta ante autoridades, derecho que puede ser ejercido por terceras personas u organizaciones.

- El fallo de la Cámara Federal de Casación Penal, Sala II, Causa N° 69/2013, “Lobo, Ricardo Salomón s/ recurso de casación”, Registro N° 1672/13, que casa la decisión impugnada por la Procuración Penitenciaria, adoptada por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 2 de Córdoba, y dispone que con carácter de urgente se permita a dicho organismo el acceso a todos los procesos vinculados con su ámbito de actuación.

- Informes anuales de Procuración Penitenciaria Nacional (pueden consultarse en la página web de este organismo).

-*Habeas corpus* promovidos en marzo de 2013 por la Defensoría Oficial respecto del uso de cadenas en traslados de presos por parte del Servicio Penitenciario de Córdoba.



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

-Informe preliminar de la Comisión Provincial de la Memoria (CPM) de Córdoba, que –de acuerdo a la crónica del diario “Comercio y Justicia”, en su edición del 9 de diciembre de 2013- da cuenta que las personas privadas de su libertad en los establecimientos de Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba sufren en forma constante la violación de sus derechos humanos. Allí se consigna: “*El relevamiento realizado en la provincia incluyó cárceles, institutos de menores y psiquiátricos y revela una política pública que poco atiende las demandas y necesidades de este sector de la sociedad sino que, más bien, las vulnera en forma sistemática*”. “*Las condiciones de encierro son infráhumanas, destaca el informe, que subraya que existen salas de aislamiento en todas las instituciones, tanto psiquiátricas como cárceles e institutos de jóvenes presos en Córdoba*”.

Todo ello, y en particular lo descripto en el párrafo precedente, habla a las claras de la preocupante actualidad de la cuestión traída a decisión de esta Sala, a través de la acción de amparo planteada por el titular de PROCUVIN, la cual no puede revestir el carácter de abstracta.

VI.- A la vista del plexo normativo citado en el apartado IV y de los antecedentes consignados en el apartado V, advierto que la facultad de inspección de establecimientos en los cuales permanezcan alojadas personas privadas de su libertad por parte de la Procuraduría contra la Violencia Institucional –PROCUVIN-, dada expresamente por la Resolución PGN N° 455, resulta una consecuencia y materialización de aquel deber internacional asumido por nuestro país de garantizar el respeto y libre ejercicio de los derechos humanos. Nótese, en este sentido, la obligación que

pesa sobre Argentina de organizar su estructura interna de manera que asegure el pleno goce de aquellos derechos humanos garantizados en las diversas convenciones y tratados internacionales que versan sobre la materia.

Analizando el caso concreto, considero pues que impedir a la PROCUVIN la inspección de un establecimiento carcelario resulta una situación de hecho contraria al marco normativo antes reseñado, que sin lugar a dudas podría acarrearle responsabilidad internacional a nuestro Estado. A igual conclusión podría arribarse si se justificase la necesidad de formulación de aviso previo de inspección al establecimiento penitenciario habida cuenta que constituiría un formalismo que, en definitiva, desnaturalizaría o desvirtuaría las funciones inherentes al organismo mencionado.

Resta decir que, teniendo en cuenta que las cuestiones en juego ponen en crisis ciertos derechos y garantías establecidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, corresponde a los jueces como agentes del aparato estatal efectuar un control de convencionalidad sobre las normas, prácticas y actos de los funcionarios públicos que puedan generar responsabilidad del Estado Nacional en el marco del cumplimiento del tratado (conf. Corte I.D.H. “Almonacid Arellano vs. Chile”, 29/09/2006, pág. 124).

Tal es el principal sentido del Poder Judicial, como pilar del Estado republicano, independiente y de control, que debe garantizar y tutelar en forma efectiva los derechos reconocidos a los particulares en el bloque de constitucionalidad federal vigente, debiendo



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

velar por el mantenimiento de un *standard* mínimo de derechos humanos para todos los habitantes, presentes y futuros.

VI.- En función de lo expuesto considero corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto revocándose la resolución recurrida, admitiéndose la acción de amparo deducida por el doctor Abel Darío Córdoba, Fiscal Subrogante de la Procuración General de la Nación promovida en su carácter de titular de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) y, por ende, disponer el cese de la orden emanada de las autoridades administrativas de las cuales depende el Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba, por la que se impidió la inspección personal dispuesta por el titular de la Procuración de Violencia Institucional (PROCUVIN) el día 8 de mayo de 2013 en el Establecimiento Penitenciario N° 1 Rvdo. Padre Luchese sito en la localidad de Bouwer de esta Provincia. Con costas a la vencida en ambas instancias (art. 68, 1era. parte del CPCCN.), difiriéndose la regulación de honorarios que correspondiere para su oportunidad. Además, coincidiendo con lo expresado por el Dr. Ignacio María Vélez Funes en el apartado VI de su voto, advierto que en el caso concreto las autoridades de la Provincia de Córdoba debieron poner de manifiesto una mayor colaboración con las funciones asignadas al Dr. Abel Darío Córdoba, sin incurrir en un excesivo rigor formal, dado que la finalidad pretendida por dicho funcionario público con la visita de inspección al complejo carcelario sito en Bouwer hace al interés general y no a su propio interés como persona individual. Ello más aún, teniendo en cuenta que la propia Administración Penitenciaria, el 7 de mayo de 2013 -es decir, el día anterior al hecho que dio motivo a la acción de amparo- había autorizado el ingreso del Dr. Abel Córdoba, conjuntamente con personal de la mencionada PROCUVIN y del Ministerio Público Fiscal de la Nación que

presta servicio en esta ciudad, a la unidad penitenciaria nº 2 de Barrio San Martín de esta ciudad. Esa falta de colaboración por parte de las autoridades provinciales se acentuó por parte del Señor Procurador del Tesoro de la Provincia de Córdoba en la audiencia del día 26 de septiembre de 2013, cuando se retiró de la misma antes de su conclusión y desconoció la investidura funcional del representante de la Procuración General de la Nación, que no se compadece con una conciliación judicial que procuraba el Tribunal para zanjar el diferendo. ASI VOTO.

El señor Juez de Cámara Subrogante, doctor don JOSE VICENTE MUSCARA, dijo:

I.- Que luego de efectuar una detenida y meditada valoración de la cuestión propuesta, como así también de los fundamentos dados por los señores jueces a fin de fundar sus decisiones, adhiero en un todo a la opinión que propicia el vocal Carlos Julio Lascano, ello por compartir los argumentos expuestos en su voto, a los que me remito por elementales razones de brevedad.-

II.- Sólo entiendo necesario agregar que considero errada la afirmación del juez de la instancia anterior en cuanto concluye -de modo quizás un tanto ligero- "... que existen vías idóneas más eficaces para la realización de la medida de que se trata..." (Considerando nº IV in fine). Y esta afirmación del a quo, que luce algo dogmática, me lleva en primer lugar a interrogarme a qué vías idóneas más eficaces se estará refiriendo, puesto que no surgen de los escuetos Considerandos del decisorio traído en grado de apelación a esta Alzada.-



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

III.- A más de lo dicho, discrepo con la solución dada al caso puesto que con su decisión el Magistrado interveniente ha adoptado una postura o mirada netamente formalista, la cual -a mi entender- le impide efectuar el razonamiento jurídico adecuado, cual es -en síntesis- que en la resolución de conflictos jurídicos es deber de los jueces el mantener la supremacía de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de jerarquía Constitucional, como lo destaca el Dr. Lascano en su voto. Con ello quiero significar que la trascendencia e importancia del objetivo primigenio perseguido por el titular de la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) ameritan, sin lugar a duda alguna, respuestas rápidas y expeditas por parte de las autoridades competentes, las que se encuentran por demás alejadas de las exigencias o requerimientos en orden a la solicitud meramente formal, por parte de la demandada, de un requisito de naturaleza administrativa de autorización a través de la firma de un convenio que permita las inspecciones en establecimientos carcelarios dependientes de la Provincia de Córdoba, privando en este caso particular y concreto a las personas alojadas en establecimientos penitenciarios de la oportunidad de acceder a mecanismos eficaces que garanticen el debido control del sistema de encierro carcelario.-

De este modo, y contrariamente a lo sostenido por el Inferior, considero que la acción de amparo -de neto raigambre constitucional- deducida por el doctor Abel Darío Córdoba sí es la vía pertinente, idónea y adecuada a los fines aquí tratados. ASI VOTO.-

Por el resultado del Acuerdo que antecede;

SE RESUELVE:

POR MAYORIA:

I.- Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el Dr. Abel Darío Córdoba, Fiscal de la Procuración General de la Nación Subrogante a cargo de la Procuraduría de Violencia Institucional (Res. PGN 455/13) y, en consecuencia, revocar la Resolución N° 69/13 de fecha 12 de Junio de 2013, dictada por el señor Juez Federal N° 1, admitiéndose la acción de amparo de deducida y, por ende, disponer el cese de la orden emanada de las autoridades administrativas de las cuales depende el Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba, por la que se impidió la inspección personal dispuesta por el titular de la Procuración de Violencia Institucional (PROCUVIN) el día 8 de mayo de 2013 en el Establecimiento Penitenciario N° 1 Rvdo. Padre Luchese sito en la localidad de Bouwer de esta Provincia.-

II.- Imponer las costas de ambas instancia a la demandada perdidosa (conf. artículo 68 del C.P.C.C.N.), difiriéndose la regulación de honorarios que correspondiere para su oportunidad.

III.- Protocolícese y hágase saber. Cumplido, publíquese y bajen.

IGNACIO MARIA VELEZ FUNES



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE CORDOBA - SALA A

JOSE VICENTE MUSCARA

CARLOS JULIO LASCANO

GRACIELA S. MONTESI
(SECRETARIA de CÁMARA)