

RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹
DE 22 NOVIEMBRE DE 2018
MEDIDAS PROVISIONALES RESPECTO DE BRASIL
ASUNTO DEL INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO

VISTO:

1. La Resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) el 31 de agosto de 2017, en la cual, entre otros, se requirió a la República Federativa de Brasil (en adelante “Brasil” o “el Estado”) adoptar de forma inmediata todas las medidas que fueran necesarias para proteger eficazmente la vida y la integridad personal de las personas privadas de libertad en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (en adelante “el Instituto” o “IPPSC”), así como de cualquier persona que se encuentre en dicho establecimiento, ubicado en el Complejo Penitenciario de Gericinó, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

2. Los escritos recibidos entre enero y noviembre de 2018, mediante los cuales el Estado presentó informes sobre el cumplimiento de las presentes medidas provisionales y un Diagnóstico Técnico, y los representantes de los beneficiarios (en adelante “representantes”) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”) remitieron sus observaciones a los informes estatales, así como informaciones relativas al cumplimiento de las medidas provisionales.

CONSIDERANDO QUE:

1. En la Resolución de 31 de agosto de 2017, la Corte resolvió que compete al Estado, de inmediato: a) adoptar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y la integridad personal de todas las personas privadas de libertad en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho;² b) erradicar concretamente los riesgos de muerte y de atentados contra la vida y la integridad personal de las personas privadas de libertad en el centro penitenciario;³ c) elaborar un Diagnóstico Técnico y, con base en los resultados de ese Diagnóstico, un Plan

¹ El Juez Humberto Antonio Sierra Porto, por razones de fuerza mayor aceptadas por el Pleno del Tribunal, no participó en la deliberación y firma de la presente Resolución.

² *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Punto Resolutivo 1.

³ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 70.

de Contingencia para la reforma estructural y de reducción de la superpoblación y hacinamiento en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho;⁴ d) presentar un informe periódico, cada tres meses, con las medidas adoptadas de conformidad con esa decisión.⁵

2. A continuación, la Corte se referirá a: a) la situación de hacinamiento; b) muertes recientes, y c) condiciones de detención e infraestructura. Finalmente, la Corte se referirá a las informaciones solicitadas al Estado y establecerá sus conclusiones sobre la actual situación del Instituto y la continuación de las medidas provisionales.

A. Situación de hacinamiento

3. En la Resolución de 31 de agosto de 2017, la Corte hizo notar que el Estado debe “avanzar de manera más celeridad para reducir el hacinamiento y superpoblación existentes en el Instituto”, no pudiendo “alegar dificultades financieras para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales”.⁶ Adicionalmente, el Tribunal consideró necesario que el Estado elaborase un Diagnóstico Técnico y, con base en los resultados del Diagnóstico, “un Plan de Contingencia para la reforma estructural y de reducción de la superpoblación y hacinamiento en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”.⁷

4. El **Estado** argumentó que la situación crítica de hacinamiento en el IPPSC no es un problema exclusivo de esta unidad, sino que, por el contrario, es una problemática que abarca todo el sistema penitenciario del estado de Río de Janeiro. Destacó la creación del Grupo de Trabajo sobre Sistema Carcelario en el ámbito del Ministerio Público del estado de Río de Janeiro, para tratar el hacinamiento en el sistema carcelario. También, destacó el Comité Interinstitucional de Enfrentamiento de la Superpoblación Carcelaria y dos subcomités específicos, el Subcomité para la Evaluación de las Medidas Relacionadas a la Ejecución Penal (COMEP) y el Subcomité para la Evaluación de las Medidas Relacionadas al Ingreso de Presos en Prisión Preventiva en el Sistema Carcelario (COPEP). Finalmente, hizo referencia al Comité Interinstitucional de Enfrentamiento de la Superpoblación (CI – Sistema Carcelario), constituido en el ámbito del Tribunal de Justicia del estado de Río de Janeiro, así como al Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), cuyos ejes de actuación incluyen alternativas al encarcelamiento.

5. El Estado reconoció el hacinamiento al interior de sus unidades penitenciarias. En respuesta a ese escenario, sostuvo que ha implementado las siguientes medidas, con el objetivo de mejorar la situación de hacinamiento:

- i. Realización de audiencias de custodia, las cuales contribuyen a la reducción del hacinamiento a largo plazo. En noviembre de 2017 se alcanzó el mayor número de audiencias de custodia desde diciembre de 2016. El Estado indicó que, en agosto de 2017, solo habían sido realizadas 555 audiencias de custodia mientras que en noviembre del mismo año, el número aumentó a 1048;
- ii. Adopción de alternativas penales y de medidas como el monitoreo electrónico. El Estado indicó como principal obstáculo para la ampliación de medidas cautelares

⁴ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

⁵ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Punto Resolutivo 3.

⁶ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

⁷ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

alternativas al encarcelamiento las dificultades en la fiscalización de su cumplimiento;

- iii. Posibilidad de conceder prisión domiciliaria a los internos que estén cumpliendo satisfactoriamente la pena en régimen abierto;
- iv. Puesta en marcha de procesos para viabilizar obras con miras al aumento de la oferta de plazas en otras unidades penitenciarias, además del IPPSC.

6. Específicamente en relación al IPPSC, el Estado informó las siguientes medidas:

- i. Elaboración de un proyecto básico buscando la construcción de un módulo de galería con capacidad para 200 internos;
- ii. El Consejo Penitenciario de Río de Janeiro inició un procedimiento de verificación y declaración de la capacidad instalada en el IPPSC;
- iii. Designación de Fiscales (*Promotores de Justiça*) para evaluar la situación jurídica de los detenidos del IPPSC;
- iv. El 31 de octubre de 2017, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) envió al Grupo de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Penitenciario del estado de Río de Janeiro (GMF-RJ)⁸ una solicitud para que fuese evaluada la pertinencia de concentrar esfuerzos para la aplicación de la Interpretación Vinculante (*Súmula Vinculante*) n° 56⁹ en favor de las personas custodiadas en el IPPSC.

7. En su Diagnóstico Técnico, el Estado presentó datos sobre la situación de hacinamiento del sistema carcelario de Rio de Janeiro como un todo, así como específicamente del IPPSC. El Diagnóstico Técnico también propone algunas propuestas de acción, las cuales serán resumidas a continuación.

8. El último estudio oficial de datos penitenciarios de Brasil fue realizado en junio de 2016. En aquel momento, el sistema carcelario del estado de Río de Janeiro tenía, aproximadamente, 28 mil plazas disponibles en un total de 51 unidades de privación de libertad.

⁸ Acto Ejecutivo Conjunto n° 4/2017. El artículo 3°, apartado X, del referido instrumento determina que el GMF-RJ posee, entre otras atribuciones, “[f]iscalizar y monitorear la condición del interno junto al sistema carcelario en el cumplimiento de la pena y de la prisión preventiva, recomendando medidas necesarias para asegurar que el número de presos no exceda la capacidad de ocupación de los establecimientos penitenciarios”.

⁹ Supremo Tribunal Federal. Interpretación Vinculante (*Súmula Vinculante*) n° 56, de 8 de agosto de 2016: “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”. Precedente Interpretativo: “Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.” [RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423]

9. En junio de 2016, la población total carcelaria del estado de Río de Janeiro era de 50.219 detenidos, con una tasa promedio de ocupación en los establecimientos penitenciarios de 176,6%. La alta tasa de ocupación de las unidades penitenciarias se ve agravada por el hecho de que, en el estado de Río de Janeiro, por cada 14 personas que ingresan en el sistema carcelario, solamente salen 10.

10. A partir de los gráficos introducidos en el Diagnóstico Técnico, se observa que, entre 2012 y 2017, hubo un considerable aumento del número total de detenidos en prisión preventiva y en régimen cerrado. Menos considerable fue el aumento del número total de detenidos en régimen semiabierto y, principalmente, de individuos en régimen abierto.

11. El cumplimiento de la pena y el régimen de ejecución de la misma de más de 50 mil personas privadas de libertad son supervisados por solo 7 jueces de ejecución penal en el estado de Río de Janeiro.

12. De las 51 unidades penitenciarias, 8 están originalmente destinadas a condenados en régimen semiabierto. Esas unidades tienen el 24% del total de plazas del sistema estadual. Entre 2016 y 2017, hubo un modesto aumento del número de plazas destinadas al régimen semiabierto. No obstante, el Estado reconoce que el aumento es débil ante la expansión del número de ingresos en dicho régimen.

13. El Diagnóstico Técnico resaltó la tendencia de aumento progresivo del total de personas en cumplimiento de pena en regímenes menos gravosos que el cerrado, teniendo en cuenta que la regla es la progresividad del sistema de ejecución de penas privativas de libertad.

14. El Diagnóstico Técnico notó que, a la luz de la legislación brasileña, la pena privativa de libertad en régimen semiabierto debería ser cumplida en unidades de internación conocidas como colonias agrícolas, industriales o similares. Tales unidades deberían propender por la oferta de trabajo diurno (en actividades agrícolas, manufactureras e industriales). No obstante, esas unidades escasean o existen de manera precaria en el país. El IPPSC es considerado una unidad de régimen semiabierto por garantizar el libre tránsito de los condenados en su interior durante el día, sin permanecer necesariamente bajo reclusión en celdas cerradas durante ese período.

15. Cerca de 1/3 del total de personas en régimen semiabierto en el estado de Río de Janeiro se encuentra en el IPPSC.

16. En 2014, la población del IPPSC era de 3.139 detenidos. El número de detenidos que ingresaron en el sistema fue de 4.662, mientras que solo 2.680 detenidos dejaron la unidad carcelaria, resultando en un excedente poblacional de 1.982 detenidos. En 2016, la población del IPPSC había subido a 3.477 detenidos. Ingresaron 2.325 nuevos detenidos, y dejaron el centro 1.202 detenidos. Creándose así un excedente de 1.123 detenidos. En 2017, el número total de detenidos en el IPPSC permaneció casi inalterado en relación al año anterior, alcanzando 3.498.

17. En el primer trimestre del 2018, el IPPSC contaba con una población total de 3.820 detenidos.

18. El Estado señaló su esfuerzo de promover la salida de detenidos del IPPSC en el año de 2017. Sin embargo, reconoció que es importante intensificar esos esfuerzos con el fin de, efectivamente, reducir el total de personas albergadas en la unidad. Adicionalmente, reconoció que aún no es posible observar el impacto de la disminución de personas en la

unidad, atribuyendo eso, en gran parte, a la presión de los nuevos ingresos sin la contrapartida de nuevas salidas.

19. El Estado señaló que el análisis de la situación procesal de cada interno podría ayudar el plan de desocupación parcial de la unidad, a fin de que allí permanezcan solo los detenidos cuya situación procesal sea incompatible con la concesión de la progresión del régimen u otros beneficios legales. En ese sentido, el Diagnóstico Técnico destacó la proyección de permanencia de los detenidos del IPPSC. Según información suministrada por el Tribunal de Justicia del estado de Río de Janeiro, con base en los únicos datos disponibles, a 44 detenidos les resta una pena por cumplir inferior a 1 año, a 60 detenidos de 1 a 2 años, a 191 detenidos de 2 a 4 años. La gran mayoría, esto es, 562 detenidos, tienen una pena restante superior a 4 años.

20. El Estado reconoció el uso modesto que hace de alternativas al encarcelamiento en el estado de Río de Janeiro. En noviembre de 2017, a título ilustrativo, solo 2.472 personas se encontraban cumpliendo penas o medidas alternativas al encarcelamiento, y 1.672 personas investigadas y condenadas eran monitoreadas electrónicamente. El Estado afirmó que la ampliación del uso de monitoreo electrónico como medida cautelar, aun en la fase investigativa, posibilitaría la reducción del contingente carcelario en centros de detención provisional, lo que le permitiría destinar una mayor cantidad de recursos financieros a unidades que albergan a individuos privados de libertad sentenciados. Al respecto, el Diagnóstico Técnico notó que, al final de 2016, la Secretaría de Administración Penitenciaria de Río de Janeiro firmó un convenio con el DEPEN para la creación de la primera Central de Alternativas Penales.

21. El Estado reconoció que la simple creación de nuevas unidades penitenciarias es “incapaz de frenar el ritmo y tendencias de encarcelamiento, una vez que la construcción de nuevas unidades, además de lenta, puede simplemente no ser suficiente para absorber nuevas tendencias de encarcelamiento”.¹⁰ Sin embargo, estas tendencias podrían ser alteradas por eventuales modificaciones legislativas, culturas judiciales y clamores populares de naturaleza retributiva y punitiva.

22. Finalmente, consideró como relevante e indispensable la efectiva actuación del Poder Judicial para la promoción de revisiones procesales de los internos del IPPSC, la racionalización del total de entradas, la consideración de la posibilidad de conceder prisión domiciliaria y la aplicación de penas y medidas alternativas.

23. Los **representantes** de los beneficiarios criticaron la decisión del Estado de tratar, en sus informes, el sistema penitenciario de Río de Janeiro como un todo, en lugar de reportar la situación específica del IPPSC. Afirmaron que se trata de una estrategia utilizada a la luz de la completa omisión del Estado de cumplir con las medidas provisionales ordenadas por la Corte.

24. Afirmaron que la situación del hacinamiento carcelario está agravándose paulatinamente en el IPPSC. El 1 de febrero de 2018, la población carcelaria era de 3.634 detenidos, es decir, 1.935 detenidos más que la cantidad de plazas del IPPSC. El 6 de marzo de 2018, la población del IPPSC había aumentado nuevamente, contando ahora con 3.766 detenidos, lo que significa 2.067 detenidos de más en relación con el número de plazas del establecimiento.

¹⁰ República Federativa de Brasil, Diagnóstico Técnico – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Anexo al informe de 25 de mayo de 2018, p. 7.

25. Los representantes destacaron el hecho de que el número de individuos que ingresan en la unidad carcelaria es mayor que el número de personas que la dejan. Afirmaron que, en caso de que esa tendencia sea mantenida, jamás será alcanzada la capacidad ocupacional máxima del IPPSC de 1.699 detenidos.

26. Los representantes informaron a la Corte que, aunque no haya sido formalmente disuelto, el recién creado Comité Colegiado del Tribunal de Justicia ya no existe ni tampoco funciona. Esta información les habría sido brindada de manera verbal en la reunión con el GMF-RJ.

27. Los representantes también comentaron sobre las actividades de los dos subcomités instituidos bajo la égida del Comité Colegiado. Según ellos, solo el COPEP, responsable por trazar directrices para disminuir el ingreso de presos en prisión preventiva en el sistema penitenciario, registró una intensa actividad y propició la expansión de las audiencias de custodia para todo el territorio del estado de Río de Janeiro. El COMEP, responsable por preparar estrategias de reducción del número de detenidos ya condenados, estrategias estas que podrían afectar al IPPSC, se reunió solo dos veces, en marzo y mayo de 2017.

28. Los representantes criticaron la omisión del Estado al no preparar un plan estratégico para la reducción de la población carcelaria, como el solicitado por la Corte en la Resolución de 31 de agosto de 2017. Resaltaron que, fueron los propios representantes los que formularon ese plan, titulado Plan de Reducción Cuantitativa del Hacinamiento Carcelario del IPPSC (Plan IPPSC).

29. El 8 de marzo de 2018, los representantes se reunieron con el GMF-RJ, con el propósito de presentar el referido Plan IPPSC. En esa reunión, presentaron dos propuestas para reducir el hacinamiento de esa unidad carcelaria, las cuales son: i) la concesión de beneficios penitenciarios temporalmente anticipados, principalmente la libertad condicional y la progresión para el régimen abierto en la modalidad de prisión domiciliaria; y ii) la prohibición de ingreso de nuevos detenidos en la unidad.

30. El GMF-RJ se mostró recalcitrante en relación con la elaboración de una recomendación a los jueces para aplicar las medidas indicadas en las propuestas antes mencionadas. Según los representantes, el Grupo de Monitoreo y Fiscalización del Tribunal de Justicia de Río de Janeiro sostuvo que la aplicación de tales medidas dependería de una decisión superior.

31. El GMF-RJ presentó dos propuestas propias para reducir el hacinamiento carcelario del IPPSC: i) la construcción de un pabellón con capacidad para albergar 500 detenidos en el IPPSC; ii) la conclusión de obras para crear un nuevo establecimiento carcelario.

32. Los representantes rechazaron la primera propuesta del GMF-RJ, y afirmaron que, en caso de que fuese adoptada, debería haber una simultánea prohibición judicial del ingreso de nuevos detenidos en la unidad penitenciaria, evitando el aumento cuantitativo de la población carcelaria. Los representantes alegaron que, en respuesta, el GMF-RJ afirmó que tal prohibición jamás ocurrirá.

33. Adicionalmente, los representantes formalizaron 337 pedidos de libertad condicional anticipada en favor de los detenidos del IPPSC que cumplirían el término para la concesión de ese beneficio en 2018. Notaron que, en caso de que esas solicitudes fuesen concedidas, casi el 10% del contingente poblacional del IPPSC dejaría el establecimiento. Sin embargo, esos pedidos vienen siendo sumariamente rechazados, bajo el argumento de que no se ha completado el término establecido para conceder la libertad condicional.

34. En ese escenario, los representantes denunciaron la negativa de los Jueces de Derecho de la VEP/RJ, de los miembros del Ministerio Público, del GMF/RJ y del Comité Colegiado del Tribunal de Justicia de cumplir con las resoluciones de la Corte de 13 de febrero y de 31 de agosto de 2017. Alegaron que es el Poder Judicial la fuente principal y primaria de incumplimiento de las medidas provisionales.

35. También notaron, que, tras la intervención federal, fue editado el Decreto n° 4, de 27 de abril de 2018. Este decreto modificó el perfil criminológico de 12 establecimientos del parque carcelario del estado de Río de Janeiro, teniendo en cuenta, entre otros factores, el hacinamiento de esas unidades penitenciarias. El IPPSC no se encuentra entre los establecimientos objeto del Decreto n° 4/18.

36. Finalmente, pidieron a la Corte que, ante la flagrante omisión del Estado brasileño en cumplir con las medidas provisionales ordenadas en 2017, ordene medidas más concretas y objetivas, aptas para producir efectos prácticos. En ese sentido, presentaron a la Corte dos sugerencias de ordenes más concretas, las cuales son: i) la adopción de todas las medidas que constan del “Plan de Reducción Cuantitativo del Hacinamiento Carcelario del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, imponiendo a Brasil y, principal y específicamente, al Poder Judicial del estado de Río de Janeiro, el irrestricto cumplimiento de las cláusulas que constan del mencionado plan; y ii) la concesión de la libertad condicional anticipada a las personas privadas de libertad que cumplan con el requisito objetivo-temporal (término) en el año de 2018, ordenando al Estado de Brasil y, principal y específicamente, a los Jueces de Derecho de la VEP/RJ, el cumplimiento práctico de las decisiones.

B. Muertes recientes

37. La Resolución de 31 de agosto de 2017 ordenó al Estado que “determine e informe [...] las causas de todas las muertes de internos que [ocurrieron] durante la vigencia de las presentes medidas de protección”.¹¹ Igualmente, determinó que el Estado adopte inmediatamente “todas aquellas medidas necesarias para evitar que ocurran más muertes en el IPPSC” y que informe a la Corte, “de manera detallada y precisa, de las acciones concretas emprendidas para prevenir más decesos de personas beneficiarias”.¹²

38. El **Estado** informó que fue instaurado un procedimiento para investigar las muertes ocurridas en el IPPSC, con el fin de determinar una eventual responsabilidad del funcionario.

39. También informó que la Asesoría de Derechos Humanos y de Minorías del Ministerio Público y la Fiscalía de Tutela Colectiva del Sistema Carcelario están elaborando una planilla que busca compilar los datos referentes a los decesos ocurridos dentro del sistema carcelario. Esa planilla será discutida junto a la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), lo que servirá para la realización de un estudio *causa mortis* dentro del sistema carcelario y para el perfeccionamiento del monitoreo.

40. El Diagnóstico Técnico informó que ocurrieron 56 muertes entre 2016 y el primer trimestre del 2018. En su gran mayoría, esos decesos fueron clasificados como resultantes de enfermedad o motivo no informado. Los reportes carecen de información más precisa sobre la naturaleza de las enfermedades que están ocasionando un número elevado de

¹¹ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 71.

¹² *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 71.

muerter. El Diagnóstico reconoce que el acceso a una información más precisa posibilitaría la adecuación de las medidas de profilaxis y tratamiento.

41. El Diagnóstico Técnico también resaltó la necesidad de otorgar mayor celeridad a las investigaciones y clasificar de modo coherente las muertes en el interior de la unidad, así como proveer información de las razones de los fallecimientos a los familiares.

42. Los **representantes** hicieron notar que, desde la visita *in situ* de la Corte al IPPSC, realizada el 19 de junio de 2017, 14 nuevos decesos ocurrieron dentro de la unidad carcelaria. 10 de estas muertes ocurrieron entre enero y junio de 2018.

43. Los representantes señalaron que hubo una reducción de muertes en 2017 (20 decesos), en relación al 2016 (32). Sin embargo, afirmaron que el IPPSC continúa liderando el ranking de las unidades penitenciarias con más presos muertos.

44. Los representantes observaron, con preocupación, el proyecto de Ley No. 1919/16, en trámite en la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro (ALERJ). Este proyecto de ley busca restringir el acceso de personas privadas de libertad a los hospitales públicos de Río de Janeiro. Los representantes argumentaron que ese proyecto de ley se vuelve particularmente preocupante a la luz de que solo existe 1 hospital penitenciario para aproximadamente 51.000 detenidos .

C. Condiciones de detención e infraestructura

45. En la Resolución de 31 de agosto de 2017, la Corte señaló que el Estado tiene el deber de “procurar las condiciones de detención mínimas compatibles con [la] dignidad [de las personas privadas de libertad], lo que implica proveer suficiente personal capacitado para asegurar el adecuado y efectivo control, custodia y vigilancia del centro penitenciario”.¹³ Adicionalmente, ordenó al Estado que adopte inmediatamente las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad de todas las personas que se encuentren en el IPPSC, “incluyendo los agentes penitenciarios, funcionarios y visitantes”.¹⁴

46. El **Estado** informó que está en curso una investigación civil y acciones civiles públicas relacionadas a las condiciones estructurales penitenciarias. También informó a la Corte sobre la existencia de una propuesta preliminar para realizar “auto inspecciones” de las unidades penitenciarias, con identificación del estado de conservación y de las medidas de intervención necesarias. El objetivo de la propuesta sería establecer criterios de prioridad ante la escasez de recursos presupuestarios.

47. Específicamente en relación al IPPSC, el Estado informó que está tramitando el proceso administrativo para la reforma de los pabellones A, B, C, D y E. Hasta mayo del 2018, el proceso se encontraba en el sector de presupuestos de la SEAP/RJ. También informó que está en etapa de instrucción la Acción Civil Pública 0252862-39.2012.8.19.0001, promovida por el Ministerio Público del estado de Río de Janeiro, tendiente a la reforma del IPPSC.

48. El Diagnóstico Técnico presentado por el Estado introdujo datos relevantes sobre las condiciones de detención e infraestructura del IPPSC. Entre otros, afirmó que el IPPSC no posee un lugar separado para personas adultas mayores y LGBTI, y que no todos los presos

¹³ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 83.

¹⁴ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Dispositivo 1.

cuentan con colchones. Tampoco hay suficiente distribución de uniformes, calzados, ropa de cama y toallas para el gran número de internos de la unidad carcelaria.

49. El Diagnóstico Técnico consigna que es insuficiente la incidencia del sol y ventilación cruzada en las celdas, y hace notar que no hay agua caliente disponible en la unidad carcelaria. También destacó la ausencia de un plan de prevención y combate de incendios en el Instituto y la escasez de equipos para tal fin.

50. Los **representantes** por su parte, afirmaron que las condiciones materiales de detención del IPPSC permanecen inalteradas. Además, tomaron nota del reporte técnico elaborado por el Cuerpo de Bomberos, tras la inspección realizada el 11 de octubre de 2016 al IPPSC. De acuerdo con ese reporte técnico, el IPPSC no poseía sistemas de señalización de incendio, de iluminación de emergencia, de detección de incendio o de alarma o avisadores. La unidad tampoco disponía de un manual de seguridad en el que figuren los mantenimientos preventivos y correctivos, ni plan de escape. El reporte también concluyó que las mangueras y los hidrantes del IPPSC no estaban en condiciones de uso, que las cajas contra incendio no estaban señalizadas, que las puertas no tenían herrajes anti pánico, y que las salidas de emergencia no estaban destrabadas. Además, el informe consigna que la cantidad de personas en la unidad carcelaria no era compatible con la capacidad, y que los funcionarios del establecimiento no habían sido entrenados para una situación de emergencia.

51. Los representantes también hicieron referencia al informe del Sindicato de los Servidores del Sistema Penal del Estado de Río de Janeiro (SINDSISTEMA) sobre las condiciones de trabajo de los agentes penitenciarios del IPPSC. Este informe concluyó que la cantidad ideal de inspectores de seguridad penitenciaria en el IPPSC sería de 33 inspectores. El actual contingente que trabaja en la unidad carcelaria, según el SINDSISTEMA, cuenta con un efectivo funcional de 9 inspectores en cada turno, los cuales “tienen que atender a las demandas del efectivo carcelario de más de 3 mil detenidos (régimen semiabierto), libres en el patio de la unidad carcelaria desde las 8 de la mañana hasta las 16 horas”.¹⁵

52. El informe del SINDSISTEMA destacó la necesidad de adecuación de las instalaciones eléctricas, hidráulicas y alcantarillas. Resaltó la inestable red eléctrica y el riesgo de incendio en razón del cableado expuesto. Además, advirtió la falta de mantenimiento de extintores de incendio, así como la falta de visibilidad durante revisiones en el interior de las celdas, causada por la falta de iluminación y ventilación natural.

53. El SINDSISTEMA afirmó que no existen nuevas medidas adoptadas por el Estado para proteger la vida y la integridad física de los agentes penitenciarios. Adicionalmente, consideró el hacinamiento como el mayor problema del IPPSC, con efectos altamente perjudiciales sobre la rutina de la unidad carcelaria, causando riesgos a la seguridad y a la vigilancia dentro del IPPSC.

D. Información solicitada al Estado

54. En la Resolución de 31 de agosto de 2017, la Corte solicitó al Estado que elaborase un Diagnóstico Técnico y, con base en los resultados de ese Diagnóstico, un Plan de Contingencia “para la reforma estructural y de reducción de la superpoblación y hacinamiento en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”.¹⁶

¹⁵ Informe del Sindicato de los Servidores del Sistema Penal del Estado de Río de Janeiro, de 6 de febrero de 2018, p. 1.

¹⁶ *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 28.

55. El **Estado** presentó a la Corte el Diagnóstico Técnico junto con su informe de 25 de mayo de 2018, sobre el cumplimiento de las medidas provisionales.

56. El Estado justificó la ausencia de elaboración de su Plan de Contingencia en la expedición del decreto de intervención federal en Río de Janeiro de 2018, así como con los cambios institucionales ocurridos en ese período. Debido a la intervención, el sistema penitenciario de Río de Janeiro pasó a ser dirigido por el gobierno federal. A eso se sumó el hecho de que el DEPEN, originalmente vinculado al Ministerio de Justicia, pasó a integrar el recién creado Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública (MESP). Según el Estado, esos factores habrían ocasionado la postergación de la elaboración del Plan de Contingencia para el IPPSC.

57. El Estado afirmó estar evaluando el momento oportuno para la realización de una visita *in loco* al IPPSC, para elaborar el Plan de Contingencia.

E. Consideraciones de la Corte

58. La Corte toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado, principalmente, la elaboración del Diagnóstico Técnico requerido en su última resolución sobre el presente asunto.

59. La Corte también toma nota del compromiso expresado por Brasil en lo que se refiere a la mejoría de las condiciones de las personas privadas de libertad en los diferentes centros penitenciarios del país y especialmente en el estado de Río de Janeiro. Sin embargo, la Corte observa que, en el ámbito de esas medidas provisionales, la situación de los beneficiarios continúa siendo muy preocupante en lo que se refiere a todas las áreas mencionadas y requiere cambios estructurales urgentes.

60. A continuación la Corte realizará consideraciones específicas sobre los principales temas de preocupación en las presentes medidas provisionales: muertes recientes, infraestructura y situación de hacinamiento y superpoblación del IPPSC.

Sobre las muertes ocurridas en el IPPSC

61. La Corte lamenta las recientes muertes de internos del IPPSC y considera sumamente grave que eso haya ocurrido a pesar de la vigencia de las presentes medidas provisionales. Expresa preocupación con el elevado número de muertes ocurridas dentro del IPPSC en los primeros meses del 2018, así como con la ausencia de información precisa y detallada sobre las causas de los decesos ocurridos en la unidad. Resalta que la falta de información sobre las causas de un número tan alto de muertes en un centro de privación de libertad puede indicar negligencia por parte de las autoridades responsables en relación a sus obligaciones de respetar y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad en el IPPSC.

62. La Corte requiere al Estado que concluya, con urgencia: i) la confección de la planilla que busca compilar los datos referentes a los decesos ocurridos dentro del IPPSC; y ii) la realización del estudio *causa mortis* dentro del sistema carcelario. También ordena al Estado que adopte, sin mayores demoras, las sugerencias contenidas en su propio Diagnóstico Técnico: i) la realización de investigaciones más céleres; ii) la clasificación coherente de la cantidad de muertes en el interior del IPPSC; y iii) el suministro de información a los familiares sobre las razones de los fallecimientos.

63. Es imperativo que el Estado determine las causas de todas las muertes de internos que ocurrieron durante la vigencia de las presentes medidas de protección, y sobre eso informe a la Corte, independientemente de su indiscutible obligación de esclarecer aquellas que ocurrieron antes. Además, el Estado debe tomar inmediatamente todas las medidas necesarias para evitar que ocurran más muertes en el IPPSC. La Corte también solicita al Estado que informe, de manera detallada y precisa, sobre las acciones concretas emprendidas para prevenir más decesos de personas beneficiarias. El Tribunal recuerda que no basta que el Estado adopte determinadas medidas de protección, pero que es necesario que su implementación efectiva cese el riesgo para las personas cuya protección se pretende.¹⁷

64. La Corte reitera que, cuando una persona bajo la jurisdicción de un Estado Parte de la Convención Americana es beneficiaria de medidas provisionales, el deber general de ese Estado de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención se ve reforzado, debiendo, así, haber un especial debido cuidado de protección.¹⁸ En ese sentido, a fin de dar eficacia a las presentes medidas provisionales, el Estado debe erradicar concretamente los riesgos de muerte y afectaciones a la integridad personal de los internos. Para que eso ocurra, las medidas que se adopten deben incluir aquellas orientadas directamente a proteger los derechos a la vida e integridad de los beneficiarios, particularmente en relación a las deficientes condiciones de acceso a la salud, así como a las condiciones de seguridad y controles internos del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.¹⁹

Sobre la infraestructura

65. La Corte toma nota de que el Diagnóstico Técnico presentado por el Estado refuerza lo que se verificó en su visita *in situ* realizada al IPPSC en junio de 2017. Se percibe así, que el Estado no adoptó medidas concretas y efectivas para cambiar, de modo significativo, los problemas de infraestructura de la unidad carcelaria.

66. Nota con aprehensión la información ofrecida por el Estado de que el IPPSC no posee ala separada para personas adultas mayores y LGBTI. Adicionalmente, expresa preocupación con la ausencia de un plan de prevención y combate de incendios en el IPPSC, así como con la precaria estructura de la unidad carcelaria para responder a una situación de emergencia, como lo evidencia el reporte técnico de 2016 elaborado por el Cuerpo de Bomberos. Solicita al Estado que tome, con urgencia, medidas para garantizar la seguridad de los detenidos y agentes penitenciarios en una eventual situación de emergencia.

67. La Corte considera alarmante el hecho de que el IPPSC solo tiene nueve personas encargadas de la seguridad de un centro penal que cuenta con una población de más de 3.800 personas. Reitera que, en centros de detención como el IPPSC, el Estado se encuentra en posición especial de garante de los derechos de las personas allí recluidas, puesto que

¹⁷ Cfr. *Asunto Juan Almonte Herrera y otros*. Medidas Provisionales respecto de República Dominicana. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 24 de marzo de 2010, Considerando 16; *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 67.

¹⁸ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 15 de enero de 1988, Considerando 3; *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 69.

¹⁹ Cfr. *Asuntos de Determinados Centros Penitenciarios de Venezuela, Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana)*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 13 de febrero de 2013, Considerando 15; *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 70.

ejerce un control total sobre ellas.²⁰ En tal virtud, el Estado debe de manera inmediata tomar las medidas necesarias para asegurar el adecuado control del centro y asegurar que no se suscite violencia, amenaza ni menoscabo a la integridad personal de las personas detenidas.

68. La Corte también expresa preocupación en relación con las condiciones materiales de detención del establecimiento, como la ausencia de colchón para todos los detenidos, uniformes, calzado, ropa de cama y toallas, además de iluminación y ventilación adecuada en las celdas. Destaca que tal situación es incompatible con las condiciones mínimas de tratamiento de los presos, previstas en el derecho interno del Estado brasileño (más específicamente, en las resoluciones N° 14/1994 y 09/2011 del CNPCP²¹), así como en las Reglas de Mandela, de las Naciones Unidas²² y, en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²³

69. La Corte urge al Estado que adapte las condiciones de infraestructura del IPPSC a aquellas mínimamente necesarias para proveer una vida digna a los detenidos. En consonancia con la jurisprudencia constante de este Tribunal, la Corte resalta que los Estados deben abstenerse de crear condiciones incompatibles con la existencia digna de las personas privadas de libertad.²⁴ El Estado, por tanto, debe tomar medidas concretas para, entre otros aspectos, implementar lo dispuesto en la Ley N° 7.210/84 y garantizar que los internos gocen de los derechos que la citada norma les concede.

Sobre la situación de sobrepoblación y hacinamiento

70. La Corte valora los esfuerzos del Estado de aumentar la eficacia del control judicial de las detenciones por medio de audiencias de custodia, así como el reconocimiento expreso de Brasil en relación a la necesidad de recurrir con mayor frecuencia, a medidas alternativas al encarcelamiento.

71. Además, toma nota del pedido del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) al GMF-RJ para que sea evaluada la pertinencia de un esfuerzo concentrado para la aplicación de la Interpretación Vinculante (*Súmula Vinculante*) No. 56 en favor de las personas custodiadas en el IPPSC.

72. La Corte observa con preocupación el hecho de que el Estado dispone de solo 7 jueces de ejecución penal en el estado de Río de Janeiro para acompañar el cumplimiento de pena y el régimen de ejecución de más de 50 mil personas privadas de libertad. Tal cantidad de jueces es evidentemente insuficiente para garantizar un efectivo control judicial sobre las detenciones y para acompañar prontamente la situación procesal de todos los detenidos.

²⁰ Cfr. *Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 14 de noviembre de 2014, Considerando 17; *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, Considerando 84.

²¹ Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP), *resolución N° 14/1994*, de 11 de noviembre de 1994. CNPCP, *resolución N° 09/2011*, de 18 de noviembre de 2011.

²² Organización de las Naciones Unidas. *Reglas de Mandela: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, de 18-22 de mayo de 2015, Reglas 19 a 21.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 38, de 13 de marzo de 2000, Principio XII.

²⁴ Cfr. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, par. 125 y 138; *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, Considerando 85.

73. También resalta el papel central del Poder Judicial en el combate al hacinamiento del IPPSC. Reitera que todos los órganos de un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluidos sus jueces, son vinculados a la Convención y obligados a velar por el cumplimiento de sus disposiciones, así como por la observación de las medidas ordenadas por la Corte.

74. El Tribunal toma conocimiento de la afirmación remitida por los representantes en relación al cese del recién creado Comité Colegiado del Tribunal de Justicia del Estado de Río de Janeiro. En ese sentido, requiere al Estado información al respecto, así como en relación a las medidas adoptadas por el Comité para reducir el hacinamiento del IPPSC. En el caso de que el Comité Colegiado efectivamente haya desaparecido, la Corte requiere que el Estado le informe sobre cuál órgano estatal actualmente es responsable por las atribuciones anteriormente en cabeza del Comité.

75. Además, la Corte toma nota de la información enviada por Brasil de que, en el año 2017, el excedente carcelario del IPPSC se redujo considerablemente. Sin embargo, observa que no hubo reducción del total de la población reclusa en el Instituto. Al contrario, a pesar de las medidas provisionales ordenadas por la Corte, la población del IPPSC sigue aumentando. A partir de las informaciones enviadas a la Corte por el Estado y por los representantes, se percibe que la situación de hacinamiento del IPPSC continúa agravándose, aunque en menor ritmo en el año 2017, en comparación con el año anterior.

76. La Corte hace notar que alegados obstáculos presupuestarios del estado de Río de Janeiro y cambios institucionales derivados del decreto de intervención federal no pueden ser utilizados como disculpa para el incumplimiento de las presentes medidas provisionales.

La actual situación de los presos en el IPPSC

77. La Corte no puede dejar de observar que, pese al tiempo transcurrido, las medidas antes dispuestas no han permitido mejorar en concreto las condiciones de detención de las personas que se hallan privadas de libertad en el IPPSC de Río de Janeiro.

78. La Corte verifica que esas personas están padeciendo las consecuencias de una sobrepoblación con densidad aproximada del 200%, cuando los criterios internacionales - como el del Consejo de Europa- señalan que sobrepasar el 120% implica sobrepoblación crítica.

79. Conforme a los conocimientos elementales en materia penitenciaria y a lo verificado hasta el presente e incluso reconocido por el Estado, estas consecuencias se traducen principalmente en:

- i. Atención médica ínfima, con una médica a cargo de más de tres mil presos, cuando la OMS/OPS considera que, como mínimo, debe haber 2,5 médicos por cada 1.000 habitantes para prestar los más elementales servicios en materia de salud a población libre²⁵.
- ii. Mortalidad superior a la de la población libre.
- iii. Carencia de información acerca de las causas de muerte.
- iv. Carencia de espacios dignos para el descanso nocturno, con hacinamiento en dormitorios, verificado *in situ*.
- v. Inseguridad física por imprevisión de incendios, en particular con colchones que no son ignífugos, verificada *in situ*.

²⁵ Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicadores/SH.MED.PHYS.SZ>.

- vi. Inseguridad personal y física resultante de la desproporción de personal en relación al número de presos.

80. Con respecto a esta desproporción, la experiencia penitenciaria y los criterios internacionales, indican que se trata de un dato de fundamental importancia para caracterizar cualquier institución penal. Los expertos internacionales suelen señalar que no debe haber más que 12 presos por funcionario, pues dado que el personal trabaja por turnos y el cálculo de la *ratio* funcionario/preso debe multiplicarse por el número de turnos. Aunque Brasil no cuente con normativa en ámbito interno que reglamente específicamente la proporción de agentes penitenciarios por presos en régimen semiabierto, la Corte toma nota de los criterios adoptados a través de la Resolución No. 1/2009 del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria para el régimen cerrado como parámetro importante.

81. El escasísimo personal de inspección del IPPSC demuestra que el control por parte de éste sólo puede ser mínimo y en algunos momentos o lugares del extenso penal poco menos de inexistente. De este modo, se produce el indeseable fenómeno de que el control efectivo del orden interno del instituto queda en buena medida en manos de los propios presos, o sea, que no es ejercido por la autoridad penitenciaria, sino que depende de los grupos de convivencia internos, por regla general de los más violentos organizados para supervivencia o autodefensa, que se imponen a los otros presos por la fuerza y establecen pautas de conducta obligatorias que éstos deben introyectar y que son por completo inadecuadas para la posterior convivencia en la sociedad libre.

82. De hecho, la baja *ratio* de funcionario por preso indica que el Estado no controla por completo el orden del instituto o, dicho de otra manera, que lo delegaría por omisión en los propios presos, con las consecuencias deteriorantes y violentas que la experiencia demuestra.

Encuadre jurídico-convencional de la situación

83. En las condiciones antes señaladas, la Corte reconoce que la ejecución de penas privativas de libertad o de detenciones preventivas en el IPPSC eventualmente violaría el artículo 5.2 de la Convención Americana, situación que no se ha superado y tampoco atenuado desde que la Corte dispusiera la medida y llevara a cabo la visita *in situ*.

84. Si bien, la Corte valora los esfuerzos que el Estado expone, lo cierto es que éstos, hasta el presente, resultan ineficaces para paliar la eventual violación a la Convención Americana que se mantiene en el tiempo sin solución de continuidad.

85. Además, condiciones de privación de libertad como las que se mantienen en el IPPSC también eventualmente violarían el artículo 5.6 de la Convención Americana, pues las penas así ejecutadas nunca podrán cumplir con la reforma y readaptación social del condenado, tal como lo prescribe el citado dispositivo convencional como objetivo principal de esas penas. Conforme a lo preceptuado por la Convención Americana se supone que la pena debe tratar de obtener la reincorporación del penado a la vida civil en condiciones de desenvolverse en ella conforme a los principios de la convivencia pacífica y con respeto a la ley.

86. Es imposible que este objetivo se logre cuando los presos quedan inmersos en un orden interno controlado por los grupos de fuerza que se sabe que, por su naturaleza, imponen pautas de conducta violentas que, tanto en los grupos que ejercen el poder como en los que se deben someter a ellos, son claramente proclives a condicionar nuevas desviaciones de conducta en su futura vida libre.

87. El deterioro de las condiciones carcelarias hasta el extremo de resultar en una pena por lo menos degradante, afecta la autoestima del preso y, por consiguiente, lo condiciona a la introyección de normas de convivencia violentas, completamente inadecuadas para el comportamiento pacífico y respetuoso del derecho en la convivencia libre.

88. De este modo, una violación prolongada del artículo 5.6 de la Convención Americana pone en serio peligro los derechos de todos los habitantes, puesto que los presos en un establecimiento regido por grupos violentos dominantes, habrán de sufrir cometimientos y humillaciones que en buena parte de ellos provocarán a su egreso, con grave deterioro de su subjetividad y autoestima, un alto riesgo de reproducción de violencia con desviaciones delictivas incluso más graves que las que motivaron la prisión.

89. Si bien, por un lado, una violación del artículo 5.2 Convención Americana lesiona los derechos de las personas privadas de libertad, por tratarse de una pena por lo menos degradante, por otro la violación del artículo 5.6 condicionaría futuras reincidencias o recaídas en el delito que ponen en riesgo los derechos de todos los habitantes.

Las alternativas propuestas en casos como el presente

90. Situaciones de grave deterioro de las condiciones de privación de libertad se han presentado reiteradamente en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos. Hace más de cuatro décadas que la justicia de California consideró justificado o exculpado el quebrantamiento de la pena por evasión ante una situación carcelaria similar, por parte de un preso que fue víctima de una agresión homosexual²⁶.

91. Toda pena privativa de libertad y cualquier privación de libertad, aún a título preventivo o cautelar, conlleva necesariamente una cuota de dolor o aflicción inevitable. No obstante, ésta se reduce básicamente a las inevitables consecuencias de la limitación ambulatoria de la persona, a la necesaria convivencia impuesta por una institución total y al respeto a los reglamentos indispensable para la conservación del orden interno del establecimiento.

92. Cuando las condiciones del establecimiento se deterioran hasta dar lugar a una pena degradante como consecuencia de la sobrepoblación y de sus efectos antes señalados, el contenido aflictivo de la pena o de la privación de libertad preventiva se incrementa en una medida que deviene ilícita o antijurídica.

93. Las soluciones jurídicas que se postulan para el caso en que el agravamiento de las condiciones de privación de libertad sea tan extremo que resulte violatorio del artículo 5.2 de la Convención Americana o de sus equivalentes constitucionales nacionales, en razón de que esa pena impone un dolor o aflicción que excede en mucho el que es inherente a toda pena o privación de libertad, han sido básicamente dos:

- i. Hay quienes postulan que en ese caso se proceda a la directa liberación de los presos, considerando que es intolerable que un Estado de derecho ejecute penas que son por lo menos degradantes²⁷.

²⁶ The People, Plaintiff and Respondent, v. Marsha Lovercamp, Defendant and Appellant. Docket No. 6280. Court of Appeals of California, Fourth District, Division Two. December 11, 1974.

²⁷ Ver, en ese sentido, Supremo Tribunal Federal. Interpretación Vinculante (*Súmula Vinculante*) nº 56, de 8 de agosto de 2016: "A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.". Precedente Interpretativo: "Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado

- ii. La otra alternativa consiste en que de algún modo se provoque una disminución de la población penal, por lo general mediante un cálculo de tiempo de pena o de privación de libertad que abrevie el tiempo real, atendiendo al mayor contenido aflictivo, producto de la sobrepoblación penal.

94. La Corte considera ilustrativo tomar en cuenta las sentencias más significativas que, ante situaciones como la presente, pronunciaron tres máximas instancias judiciales de Estados miembros de la Organización de Estados Americanos y una del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, porque indican un prudente camino intermedio ante la opción antes señalada, lo que seguramente contribuirá a hallar una solución razonable al presente caso, acorde con esos antecedentes continentales e internacional.

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia

95. La Corte Constitucional de Colombia ante la sobrepoblación penal generalizada en las prisiones de esa República²⁸, señaló la gravedad que implica el hacinamiento del siguiente modo:

“Los problemas más importantes de una prisión, y el caso colombiano no es la excepción, consisten en poder cumplir con sus cometidos básicos y principales, como por ejemplo, controlar las personas que cometen grandes ofensas en contra de la sociedad, neutralizar su accionar y resocializarlos para que puedan vivir nuevamente en una sociedad libre y democrática, fundada en el respeto a la dignidad de todo ser humano. Sin embargo, el hacinamiento es el primer problema a resolver por el efecto nefasto que produce sobre cualquiera de los problemas básicos de la prisión. El efecto potenciador y amplificador de las dificultades que tiene el hacinamiento lleva a que sea el primer problema a resolver, la cuestión que requiere atención de manera inmediata y urgente, puesto que si no se supera, difícilmente se podrá hacer avances importantes, eficientes y sostenibles en cualquier otra área. Como se ha mostrado y sostenido varias veces, el hacinamiento aumenta los riesgos a la salud, las posibilidades de afecciones y contagios, la probabilidad de que no haya suficientes médicos para atender a las personas o para que haya mayores restricciones para acceder a los bienes y dotación básica para la subsistencia. Mayor riesgo de conflictos violentos, menos capacidad de la Guardia para evitarlos o la imposibilidad física de que se puedan adelantar visitas por parte de familiares y amigos; por mencionar solo algunos de los principales factores de violación y amenaza a los derechos fundamentales que se agudizan con el hacinamiento”.

96. Ante las soluciones propuestas al problema y, en especial, la que se pretende con la construcción de nuevas prisiones, la Corte colombiana señaló que no es el camino idóneo para ese efecto, en los siguientes términos:

“De la información aportada al proceso, la Sala concluye que es muy probable que sea necesario construir nuevos centros de reclusión para atender la demanda existente, pudiendo reemplazar viejos establecimientos que hoy en día no pueden seguir

em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.” [RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423]. También, Jesús-María Silva Sánchez, *Malum passionis. Mitigar el dolor del Derecho penal*, Barcelona, 2018, p. 154 y bibliografía allí citada.

²⁸ Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.

funcionando, dado el grave deterioro en que se encuentran. No obstante, de los diagnósticos aportados también es posible concluir que el hacinamiento no sólo requiere para su solución, la construcción de nuevos centros para privar de la libertad a las personas. La evidencia de que existen personas que están reclusas a pesar de tener razones constitucionales y legales para haber sido puestas en libertad (por la edad que tienen, porque sufren una grave enfermedad terminal o porque su solicitud de libertad justificada no ha sido tramitada por el respectivo juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, entre otras razones), muestra que no es un tema exclusivamente de tener que construir más cárceles. Tal camino supone que el número de todas las personas reclusas en prisión es justo el que debe ser y, por tanto, la única opción es tener más celdas. La verdad es que no todas las personas que están en prisión deberían estar allá, por lo que la solución al hacinamiento no sólo pasa por tener nuevos lugares de reclusión, sino también por disminuir el número de personas que se encuentran privadas de la libertad. Esto es, disminuir la demanda social que se hace de la cárcel y la prisión. En otras palabras, el hacinamiento no sólo se resuelve con más cárceles, también con menos cárcel”.

97. La Corte Constitucional colombiana, con buen criterio ante la emergencia, resolvió que “una persona privada de la libertad, no adquiere un derecho constitucional a ser liberada, por el hecho de haber sido destinada a un lugar de reclusión que se encuentra en situación de hacinamiento y que supone de por sí un atentado a la dignidad humana”. Pondera que no corresponde una liberación automática de la persona privada de libertad en esas condiciones, dado que afectaría otros derechos fundamentales de víctimas y de la población en general, o sea, que la situación de hacinamiento no genera automáticamente un derecho subjetivo inmediato a ser excarcelado. Al respecto dice la Corte colombiana:

“Los derechos, principios y valores constitucionales involucrados son múltiples, y no pueden ser desconocidos por el juez de tutela. El derecho de las víctimas, el derecho al debido proceso, al derecho a vivir en un orden justo, el derecho de las personas a que se condene y prevenga la comisión de delitos o el respeto a las decisiones judiciales de los jueces de constitucionalidad, deben ser ponderados por el juez de tutela al momento de resolver esta solicitud presentada por los accionantes. Permitir la excarcelación de la persona implicaría una amplia protección de los derechos de la persona que se encuentra sindicada o condenada, pero supondría a la vez un amplio sacrificio de los derechos de las víctimas de los actos criminales de los cuales se les sindicó o por los cuales fueron condenados. La respuesta que se dé al problema jurídico planteado, debe ponderar todos los valores, reglas, principios y derechos constitucionales que se encuentran en tensión”.

98. No obstante esta prudente advertencia, seguidamente la Corte Constitucional Colombiana consideró que “dicho lo anterior (que el estado de cosas contrario a la constitución al que se enfrenta una persona en un determinado centro de reclusión no le da derecho constitucional a ser excarcelado), es preciso aclarar que para enfrentar una grave crisis penitenciaria y carcelaria como la actual, en la que el hacinamiento cumple un rol destacado, es necesario incluir políticas que favorezcan la libertad y la excarcelación, incluso de forma masiva. El uso desmedido y exagerado de la política criminal y penitenciaria, es insostenible en un estado social y democrático de derecho, por los costos que implica a los derechos fundamentales, a la cohesión social y a los escasos recursos públicos que se cuenta para cumplir los variados y múltiples cometidos y funciones estatales. De tal suerte que, ante estados de cosas penitenciarios y carcelarios contrarios al orden constitucional, se deban implementar políticas que lleven a que ciertas personas tengan el derecho a ser excarceladas. Pero, se insiste, no se trata de una cuestión automática. La decisión de excarcelación, debe considerar el caso que se le presenta”.

99. En síntesis, la Corte Constitucional de Colombia entendió que la sobrepoblación penal se debe a un uso exagerado de la privación de libertad, que debe reducirse conforme a una política y decisiones judiciales prudentes de excarcelación, no indiscriminadas, porque niega que haya un derecho subjetivo automático a la excarcelación, pero reclama una política de

excrcelación razonable, atendiendo a la particularidad de los casos, para hacer cesar una situación constitucionalmente insostenible.

Sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos

100. La sentencia significativa y específica más resonante del continente ha sido la pronunciada por la Suprema Corte de los Estados Unidos el 23 de mayo de 2011²⁹.

101. Las prisiones de California tenían capacidad para unos 80.000 presos, pero la población penal alcanzaba el 200% de densidad, es decir, condiciones de sobrepoblación análogas a las del IPPSC de Rio de Janeiro. En *Coleman v. Brown* (archivado en 1990), el Tribunal de Distrito había verificado que los presos con enfermedades mentales graves no recibían atención mínima y adecuada. El encargado de la supervisión de los esfuerzos destinados a remediar esta situación informó más de diez años después que el estado de la atención de salud mental en las prisiones de California se estaba deteriorando debido al aumento del hacinamiento. En *Plata v. Brown*, presentado en 2001, el Estado reconoció que las deficiencias en la atención médica en las prisiones violaban los derechos de la Octava Enmienda de los presos y se dispuso una medida cautelar. En 2005, dado que el Estado no había cumplido con el requerimiento judicial, el tribunal designó un *Receptor* para supervisar los esfuerzos estatales, quien en 2008 no hizo más que describir la continuidad de las deficiencias causadas por el hacinamiento. Entendiendo que no era posible resolver la situación sin reducir el hacinamiento, los demandantes promovieron ante sus respectivos Tribunales de Distrito la convocatoria a un tribunal de tres jueces facultados por la Ley de Reforma de Litigios de Prisiones de 1995 (PLRA) para disponer reducciones de población carcelaria. Los jueces de Distrito hicieron lugar a lo solicitado y los casos se radicaron ante un único tribunal tripersonal, que después de escuchar testimonios y realizar verificaciones de los hechos, ordenó a California reducir su población carcelaria al 137.5% de la capacidad de diseño dentro de dos años.

102. Ante la evidencia de que la población carcelaria tendría que reducirse, en razón de que no era posible aumentar la capacidad con nuevas construcciones, el tribunal ordenó al Estado que formule un plan de cumplimiento y lo presente para su aprobación.

103. El Estado de California acudió ante la Suprema Corte de los Estados Unidos que, finalmente, por mayoría de cinco votos confirmó lo resuelto por el tribunal tripersonal. El relator fue el Juez Kennedy, que resumió así el caso:

Este caso surge de graves violaciones constitucionales en el sistema penitenciario de California. Las violaciones han persistido durante años. Permanecen sin corregir. La apelación llega a este Tribunal por una orden del Tribunal de Distrito de tres jueces que ordena a California remediar dos violaciones continuas de la Cláusula de Castigo Cruelles e Inusuales, una garantía vinculante para los Estados por la Cláusula de Debido Proceso de la Decimocuarta Enmienda. Las violaciones son objeto de dos acciones colectivas en dos Tribunales del Distrito Federal. El primero involucra a la clase de presos con trastornos mentales graves. Ese caso es *Coleman v. Brown*. El segundo involucra a los presos con afecciones médicas graves. Ese caso es *Plata v. Brown*. La orden del Tribunal de Distrito de tres jueces es aplicable a ambos casos³⁰.

104. La situación la sintetizaba de la siguiente manera:

²⁹ Supreme Court of the United States, No. 09–1233, Edmund G. Brown Jr., Governor of California, et al., Appellants Vs. Marciano Plata et al. On Appeal from the United States District Courts for the Eastern District and the Northern District of California.

³⁰ Páginas 1 a 4 de la opinión de la Suprema Corte. Traducción de la Secretaría.

En el momento del juicio, las instalaciones penitenciarias de California tenían unas 156,000 personas. Esto es casi el doble del número para el que las prisiones de California fueron diseñadas para mantener, y a California se le ha ordenado reducir su población carcelaria al 137.5% de la capacidad de diseño. Según el propio cálculo del tribunal de tres jueces, la reducción de la población requerida podría ser de hasta 46,000 personas. Si bien el Estado ha reducido la población en al menos 9,000 personas durante la tramitación de esta apelación, esto significa que se podría requerir una reducción adicional de 37,000 personas. Como se observará, la reducción no necesita realizarse de manera indiscriminada o en estos números sustanciales, si son satisfactorios, se diseñan recursos alternativos o medios para el cumplimiento. El Estado puede emplear medidas, incluidos los créditos de buen tiempo y el desvío de delincuentes de bajo riesgo y violadores técnicos de libertad condicional a programas basados en la comunidad, que mitigarán el impacto de la orden. La reducción de la población potencialmente requerida es, sin embargo, de barrido y extensión sin precedentes³¹.

Sin embargo, también lo son las lesiones continuas y los daños resultantes de estas graves violaciones constitucionales. Durante años, la atención médica y de salud mental brindada por las prisiones de California no ha cumplido con los requisitos constitucionales mínimos y no ha cumplido con las necesidades básicas de salud de los reclusos. El sufrimiento y la muerte innecesarios han sido el resultado bien documentado. Durante todo el transcurso de los años durante los cuales este litigio ha estado pendiente, no se han encontrado otros recursos suficientes. Los esfuerzos para remediar la violación se han visto frustrados por el grave hacinamiento en el sistema penitenciario de California. Los beneficios a corto plazo en la prestación de atención se han visto erosionados por los efectos a largo plazo de un hacinamiento grave y generalizado³².

El hacinamiento ha superado los recursos limitados del personal de la prisión; demandas impuestas más allá de la capacidad de las instalaciones médicas y de salud mental; y creó condiciones insalubres e inseguras que hacen que el progreso en la provisión de atención sea difícil o imposible de lograr. El hacinamiento es la "causa principal de la violación de un derecho federal", 18 USC §3626 (a) (3) (E) (i), específicamente el maltrato severo e ilegal de los presos a través de una prestación de salud médica y mental sumamente inadecuada para su cuidado. Este tribunal ahora sostiene que el PLRA autoriza el alivio otorgado en este caso y que el límite de población exigido por el tribunal es necesario para remediar la violación de los derechos constitucionales de los presos. La orden del tribunal de tres jueces, sujeta al derecho del Estado a buscar su modificación en circunstancias apropiadas, debe ser confirmada³³.

El grado de hacinamiento en las prisiones de California es excepcional. Las prisiones de California están diseñadas para albergar a una población de poco menos de 80,000 habitantes, pero en el momento de la decisión de la corte de tres jueces, la población era casi el doble. Las cárceles del estado habían operado en torno al 200% de la capacidad de diseño durante al menos 11 años. Los presos están abarrotados en espacios que no están diseñados ni destinados a alojar presos. Hasta 200 prisioneros pueden vivir en un gimnasio, monitoreado por tan solo dos o tres oficiales correccionales. App. 1337–1338, 1350; Ver Apéndice B, *infra*. Hasta 54 presos pueden compartir un solo baño. App. 1337³⁴.

El hacinamiento también crea condiciones de vida inseguras e insalubres que dificultan la prestación efectiva de atención médica y de salud mental. Un experto médico describió las viviendas en gimnasios o salas de día convertidos, donde un gran número de reclusos puede compartir solo unos pocos inodoros y duchas, como "lugares de cultivo para enfermedades". 7 Juris. App. 102a. Las condiciones reducidas promueven la inestabilidad y la violencia, lo que dificulta que los funcionarios penitenciarios vigilen y controlen a la

³¹ Traducción de la Secretaría.

³² Traducción de la Secretaría.

³³ Traducción de la Secretaría.

³⁴ Página 4 de la opinión de la Suprema Corte. Traducción de la Secretaría.

población penitenciaria. En un día cualquiera, los presos en la población general de la prisión pueden enfermarse, por lo que ingresan a la clase demandante; y el hacinamiento puede evitar la atención médica inmediata necesaria para evitar el sufrimiento, la muerte o la propagación de enfermedades. Después de que un prisionero fue agredido en un gimnasio abarrotado, el personal de la prisión ni siquiera se enteró de la herida hasta que el prisionero estuvo muerto por varias horas. Tr. 382. Vivir en condiciones de hacinamiento, inseguras e insalubres puede hacer que los presos con enfermedades mentales latentes empeoren y desarrollen síntomas manifiestos³⁵.

Numerosos expertos declararon que el hacinamiento es la causa principal de las violaciones constitucionales. El ex director de San Quentin y el ex secretario interino de las prisiones de California concluyeron que el hacinamiento "hace que sea prácticamente imposible para la organización desarrollar, y mucho menos implementar, un plan para brindar a los reclusos la atención adecuada". Id., En 83a. El ex director ejecutivo del Departamento de Justicia Criminal de Texas declaró que "todo gira en torno al hacinamiento" y que "el hacinamiento es la causa principal de las violaciones de atención médica y de salud mental". Id., En 127a. El ex jefe de correcciones en Pennsylvania, Washington y Maine declaró que el hacinamiento está "abrumando al sistema tanto en términos de números absolutos, en términos de espacio disponible, en términos de asistencia médica". Ibid. Y el actual secretario del Departamento de Correcciones de Pennsylvania declaró que "el factor de inhibición más grande en este momento en California obedece a que la capacidad de atención médica y de salud mental adecuada responde al grave hacinamiento ". Id., En 82a.³⁶

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

105. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre este problema en su sentencia del 8 de enero de 2013 en la causa *Torregiani y otros vs. Italia*. En el párrafo 65 de dicha sentencia el Tribunal señaló:

El Tribunal señala que, por lo general, la privación de libertad implica ciertos inconvenientes para el recluso. Sin embargo, recuerda que el encarcelamiento no hace que el prisionero pierda los derechos consagrados en la Convención. Por el contrario, en algunos casos, la persona encarcelada puede necesitar más protección debido a la vulnerabilidad de su situación y porque está totalmente bajo la responsabilidad del estado. En este contexto, el artículo 3 impone a las autoridades una obligación positiva de garantizar que todos los reclusos que se encuentren en condiciones compatibles con el respeto por la dignidad humana, que las disposiciones para implementar la medida no sometan a la persona interesada a incomodidad o a una prueba de intensidad que exceda el inevitable nivel de sufrimiento inherente a la detención y que, teniendo en cuenta las necesidades prácticas de encarcelamiento, la salud y el bienestar del detenido estén adecuadamente asegurados (*Kudła vs Poland [GC]* , No. 30210/96, § 94, ECHR 2000-XI, *Norbert Sikorski v. Polonia*, citado anteriormente, § 131).

106. En el párrafo 88 afirmó: "En general, estos datos revelan que la violación del derecho de los solicitantes a beneficiarse de condiciones de detención adecuadas no es consecuencia de incidentes aislados, sino que se debe a un problema sistémico resultante de un mal funcionamiento crónico del sistema penitenciario italiano, que afectó a y aún puede interesar a muchas personas en el futuro (véase, *mutatis mutandis*, *Broniowski v. Polonia*, citado anteriormente, § 189). Según el Tribunal Europeo, la situación establecida en el presente caso es, por lo tanto, constitutiva de una práctica incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (*Bottazzi v. Italy [GC]*, n ° 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, *Bourdov* (no. 2), citado anteriormente, § 135)".

³⁵ Traducción de la Secretaría.

³⁶ Traducción de la Secretaría.

jurisprudenciales del STF. Asimismo, una *súmula vinculante* tiene por objeto temas constitucionales y solo puede ser modificada por el propio STF. Cualquier decisión judicial o de la Administración Pública en sentido contrario a una *súmula vinculante* resultará nula.

111. En 2016 el STF emitió la *Súmula Vinculante* No. 56, sobre el tema de plazas en establecimientos penales de la siguiente manera:

A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.

112. El precedente concreto que dio lugar a la emisión de dicha *Súmula Vinculante* fue el Recurso Extraordinario (RE) decidido por el Magistrado Gilmar Mendes y en ella se precisó que “en la hipótesis de no existir plazas en establecimiento adecuado a su régimen [de cumplimiento de pena, estarían violados] los principios de la individualización de la pena (artículo 5, XLVI [de la Constitución]) y de la legalidad (artículo 5, XXXIX [de la Constitución]). La falta de establecimiento penal adecuado no autoriza el mantenimiento del condenado en un régimen penitenciario más gravoso. [...] Los jueces de la ejecución penal podrán evaluar los establecimientos destinados a los regímenes semiabierto y abierto, para su calificación como adecuados para dichos regímenes. [...] Habiendo déficit de plazas, deberán adoptarse: (i) la salida anticipada del sentenciado en el régimen con falta de vacantes; (ii) la libertad electrónicamente monitoreada del condenado puesto en libertad de forma anticipada o puesto en arresto domiciliario por falta de vacantes; (iii) el cumplimiento de penas restrictivas de derecho y / o estudio al condenado que pase al régimen abierto. Hasta que sean estructuradas las medidas alternativas propuestas, podrá ser concedida la prisión domiciliaria al condenado⁴⁰.

113. Esta Corte constata que la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil es meridianamente clara y no deja margen a dudas que en casos de falta de plazas, es decir de hacinamiento y sobrepoblación, el Juez de Ejecución Penal debe determinar la salida anticipada del preso, su libertad electrónicamente monitoreada o prisión domiciliaria. La lógica jurídica de esa decisión es garantizar que la pena del condenado no sea ilícita o viole los derechos fundamentales de la individualización de la pena y la integridad personal del preso.

114. Sin embargo, corresponde a los jueces de ejecución penal realizar la determinación si el local de detención es adecuado al régimen de cumplimiento de pena del condenado. La Corte Interamericana considera que la *Súmula Vinculante* 56 es plenamente aplicable como precedente obligatorio a la situación de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales en razón de los hechos reseñados en la presente Resolución y en resoluciones anteriores del Tribunal.

⁴⁰ Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, b e c). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. [RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423.]

Conclusiones

115. Al igual que en las sentencias mencionadas, la eventual situación violatoria del artículo 5.2 de la Convención Americana no puede resolverse en el presente asunto aguardando la construcción de nuevos establecimientos, dado que ni siquiera se han proyectado y, por otra parte, el propio Estado alega la falta de recursos, tanto en sus informes como en ocasión de la visita *in situ*.

116. De las respuestas proporcionadas por el Estado acerca de la situación penitenciaria general, se desprende que tampoco es posible aportar una solución a la actual situación por medio de traslados a otros establecimientos, porque éstos no tienen capacidad para recibir presos, lo que, de forzar esos traslados, se generaría mayor sobrepoblación en otros centros penitenciarios, con el consiguiente riesgo de alteraciones del orden, motines y consecuencias luctuosas para presos y personal. Lo anterior indica que persiste una situación de riesgo de daño irreparable a los derechos a la integridad personal y la vida de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales, lo que exige de la Corte Interamericana la disposición de medidas concretas para preservar dichos derechos fundamentales.

117. Por ende, el único medio para hacer cesar la continuidad de la eventual situación ilícita frente a la Convención Americana consiste en procurar la reducción de la población del IPPSC.

118. La Corte considera que por la circunstancia de tratarse de un establecimiento en particular y no de la situación penitenciaria general del Estado, que no es materia sometida a su jurisdicción, no es esta Corte competente para incidir sobre la política criminal del Estado, sino sólo sobre la situación concreta del IPPSC y de las personas allí alojadas. No obstante, esto no invalida la invocación de los anteriores antecedentes jurisprudenciales y la orientación prudente que de ellos se desprende, ante la imposibilidad de arbitrar otra solución que la reducción misma de la población del IPPSC.

119. La particularidad de estar ante la situación concreta de un establecimiento penal, de toda forma, impone a la Corte la necesidad de ser más precisa en cuanto a las medidas concretas a adoptar, dentro de la prudente inspiración de las líneas generales que surgen de las sentencias generales a tener en cuenta como antecedentes jurisprudenciales criteriosos. Debe observarse, entre otras cosas que, al parecer, la atención de la salud de los presos en las cárceles californianas, al menos por lo descrito por el Juez relator de la Suprema Corte Federal, no eran tan deficientes como las que se han verificado en el IPPSC.

120. En principio, y dado que es innegable que las personas privadas de libertad en el IPPSC pueden estar sufriendo una pena que les impone un sufrimiento antijurídico mucho mayor que el inherente a la mera privación de libertad, por un lado, resulta equitativo reducir su tiempo de encierro, para lo cual debe atenderse a un cálculo razonable, y por otro, esa reducción implica compensar de algún modo la pena hasta ahora sufrida en la parte antijurídica de su ejecución. Las penas ilícitas, no por su antijuridicidad dejan de ser penas y, lo cierto es que se están ejecutando y sufriendo, circunstancia que no puede obviarse para llegar a una solución lo más racional posible dentro del marco jurídico internacional. Lo anterior es concordante con el *mandamus* del Supremo Tribunal Federal establecido en la *Súmula Vinculante* No. 56.

121. Dado que está fuera de toda duda que la degradación en curso obedece a la superpoblación del IPPSC, cuya densidad es del 200%, o sea, que duplica su capacidad, de ello se deduciría que duplica también la inflicción antijurídica sobrante de dolor de la pena que se está ejecutando, lo que impondría que el tiempo de pena o de medida preventiva

ilícita realmente sufrida se les computase a razón de dos días de pena lícita por cada día de efectiva privación de libertad en condiciones degradantes.

122. Considera la Corte que la solución radical, antes mencionada, que se inclina por la inmediata libertad de los presos en razón de la inadmisibilidad de penas ilícitas en un Estado de derecho, si bien es firmemente principista y en la lógica jurídica casi inobjetable, desconoce que sería causa de una enorme alarma social que puede ser motivo de males aún mayores.

123. Cabe presuponer en forma absoluta que las privaciones de libertad dispuestas por los jueces del Estado, a título penal o cautelar, lo han sido en el previo entendimiento de su licitud por parte de los magistrados que las dispusieron, porque los jueces no suelen disponer prisiones ilícitas. Sin embargo, se están ejecutando ilícitamente y, por ende, dada la situación que se continúa y que *nunca debió existir pero existe*, ante la emergencia y la situación real, lo más prudente es reducirlas en forma que se les compute como pena cumplida el sobrante antijurídico de sufrimiento no dispuesto ni autorizado por los jueces del Estado.

124. La vía institucional para arbitrar este cómputo tomando en cuenta como pena el sobrante antijurídico de dolor o sufrimiento padecido, la deberá escoger el Estado conforme a su derecho interno, no siendo la Corte competente para señalarla. Obviamente en ese proceso decisorio los jueces internos deben dar cumplimiento a lo determinado por el STF en la *Súmula Vinculante* No. 56 (*supra* Considerandos 110 a 114). No obstante, la Corte recuerda que, conforme a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado no podrá alegar incumplimiento por obstáculos de derecho interno.

125. La aplicación de este cómputo no exime tampoco al Estado de la obligación de redoblar los esfuerzos para que, incluso con la reducción poblacional que provoque, logre condiciones dignas de ejecución penal para la población que no alcance la libertad, pese a computársele como pena o prevención la parte antijurídica de su ejecución.

126. Tampoco la Corte excluye la posibilidad de que el Estado arbitre también otros medios sustitutivos de la privación de libertad para contribuir a resolver la sobrepoblación del IPPSC, sino que en tal sentido también insta al Estado a llevar a cabo el máximo de esfuerzo posible para hacer cesar la actual situación.

127. No obstante lo anterior, la Corte tiene en cuenta que el daño emergente de la eventual violación del artículo 5.6 de la Convención Americana se habría producido en el plano de la realidad, o sea que, el deterioro de las personas privadas de libertad opera en ellas de modo totalmente inverso al señalado en la Convención Americana, es decir, que las condiciones del IPPSC, lejos de promover la reinserción social de los presos en vistas a una convivencia pacífica y respetuosa de la ley y de los derechos de los otros habitantes, en muchos casos habría operado en sentido contrario, reforzando la desviación de conducta de las personas sometidas a las observadas condiciones degradantes. Por lamentable que sea la consecuencia, el mal está hecho y es indispensable tenerlo presente y en cuenta al decidir acerca de la medida a adoptar en el presente caso.

128. Las desviaciones de conducta generadas por condiciones degradantes de ejecución de privaciones de libertad ponen en peligro los derechos y bienes jurídicos del resto de la población, porque genera en alguna medida un efecto reproductor de delincuencia. La Corte no puede ignorar esta circunstancia y, al menos, respecto de los derechos fundamentales, se le impone formular un distinto tratamiento para el caso de presos condenados o imputados por delitos o supuestos delitos contra la vida, la integridad física o de naturaleza sexual, si

bien tomando en cuenta que esas desviaciones secundarias de conducta no se producen inexorablemente, lo que requiere un tratamiento particularizado en cada caso.

129. Por consiguiente, la Corte entiende que la reducción del tiempo de prisión compensatoria de la ejecución antijurídica, conforme al cómputo antes señalado para la población penal del IPPSC en general, en el caso de imputados o condenados por delitos contra la vida, la integridad física o sexuales, deberá quedar supeditada en cada caso a un examen o peritaje técnico criminológico que indique, según el pronóstico de conducta resultante y, en particular, con base a indicadores de agresividad de la persona, si corresponde la reducción del tiempo real de privación de libertad en la forma señalada del 50%, si éste no es aconsejable en razón de un pronóstico de conducta totalmente negativo o si debe abreviarse en menor medida que el 50%.

130. Con ese objeto, el Estado deberá arbitrar los medios para llevar a cabo estos exámenes o peritajes criminológicos, de forma diligente y prioritaria, organizando a ese efecto un equipo de profesionales, en particular compuesto por psicólogos y asistentes sociales (sin perjuicio de otros) de probada experiencia y adecuada formación académica, que deberá actuar al menos en grupos de tres expertos, sin que sea suficiente la opinión de un profesional único. La pluralidad de expertos evitará o reducirá la eventualidad de decisiones que respondan a favoritismos o preferencias arbitrarias e incluso a posibles actos de corrupción.

Sobre la falta de información solicitada al Estado

131. La Corte destaca la elaboración del Diagnóstico Técnico por parte del Estado de Brasil. También nota las propuestas de acción presentadas en el Diagnóstico Técnico, a la luz de los problemas centrales identificados en ese documento.

132. Asimismo, valora la elaboración de un Plan de Reducción Cuantitativa del Hacinamiento Carcelario del IPPSC por parte de los representantes. Sin embargo, resalta la grave omisión del Estado en cumplir con la obligación de elaborar un Plan de Contingencia para la reforma estructural y de reducción de la superpoblación y hacinamiento en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Pone de manifiesto que eventuales cambios dentro de la estructura federal del Estado en cuanto a la atribución de responsabilidad por el sistema carcelario fluminense no justifican el incumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte IDH. Destaca que la responsabilidad por el cumplimiento de las referidas medidas es del Estado brasileño, y no únicamente del estado de Río de Janeiro, no importando, así, eventuales cambios derivados del decreto de intervención federal. En ese sentido, la Corte recuerda que, a la luz del Artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de las reglas de responsabilidad estatal por actos internacionalmente ilícitos⁴¹, un Estado no puede alegar disposiciones de derecho interno o divisiones de atribuciones derivados de su organización política como federación para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

133. La Corte considera inaceptable que el Estado esté tan solamente evaluando el momento oportuno para la realización de la visita *in loco* al IPPSC. Reitera la obligación del Estado de adoptar, con urgencia, el referido Plan de Contingencia.

134. Teniendo presente la solicitud expresada en la Resolución de 31 de agosto de 2017, así como la flagrante omisión del Estado en cumplir con las medidas en ella ordenadas, la

⁴¹ Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, *Proyecto de la Responsabilidad Internacional de los Estados con Comentarios*, p. 41, par. 9.

Corte considera necesario que, en los próximos tres meses, el Estado elabore un Plan de Contingencia para la reforma estructural y de reducción de la superpoblación y hacinamiento en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Ese plan debe prever, como elementos mínimos:

- i. la remodelación de todos los pabellones, celdas y espacios comunes
- ii. a reducción substancial del número de internos a través de la aplicación de la *Súmula Vinculante* No. 56 y de los criterios establecidos en la presente resolución (*supra* Considerandos 115 a 130)
- iii. la ampliación del uso de monitoreo electrónico (*supra* Considerando 20)
- iv. la capacidad máxima de internos debe ser determinada atendiendo a los indicadores concretos establecidos en el artículo 85 de la resolución No. 09/2011 del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP)⁴²
- v. la implementación de las recomendaciones incluidas en el Reporte Técnico del Cuerpo de Bomberos de octubre de 2016, entre otros, sistema de iluminación de emergencia, sistema de detección de incendio o sistema de alarma o avisadores; elaboración de un manual de seguridad con mantenimientos preventivos y correctivos, y plan de escape; reforma de las mangueras e hidrantes; puertas con herrajes anti pánico; y entrenamiento de los funcionarios para situaciones de emergencia (*supra* Considerando 50 y 66)
- vi. la previsión de un número de agentes penitenciarios ajustado a las personas privadas de libertad en el IPPSC (ver Considerando 52), tanto en los días actuales como durante la implementación del plan de reducción de internos
- vii. medidas orientadas directamente a proteger los derechos a la vida e integridad de los beneficiarios, particularmente en relación a las deficientes condiciones de acceso a la salud, así como a las condiciones de seguridad y controles internos
- viii. el Plan debe ser implementado en carácter prioritario, sin que el Estado pueda alegar dificultades financieras para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

135. Finalmente, la Corte resalta el deber del Estado de cooperar y ofrecer la información solicitada por el Tribunal. En ese sentido, la Corte destaca que los informes presentados por el Estado entre enero y mayo de 2018, a excepción del Diagnóstico Técnico, incluyen una amplia gama de datos que no guardan relación con el caso concreto en análisis, por ejemplo algunos relativos a proyectos que buscan la protección de mujeres embarazadas privadas de libertad, a pesar de que el IPPSC es un centro de detención masculino en régimen semiabierto. En ese sentido, reitera que el Estado posee la obligación de cooperar y ofrecer la información solicitada por la Corte, información que deben ser apta para permitir que la Corte analice el progreso real de la situación específica del IPPSC, desde el establecimiento de las medidas provisionales hasta el presente momento. En particular, la Corte reitera que el Estado debe concluir, con urgencia: i) la confección de la planilla que busca compilar los datos referentes a los decesos ocurridos dentro del IPPSC; y ii) la realización del estudio *causa mortis* dentro del sistema carcelario. También ordena al Estado, sin mayores demoras, iii) la realización de investigaciones más céleres; iv) la clasificación coherente de la cantidad de muertes en el interior del IPPSC; y v) el suministro de información a los familiares sobre las razones de la muerte de su ser querido (*supra* Considerando 62).

⁴² Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP), *resolución No. 09/2011*, de 18 de noviembre de 2011. "Directrices básicas para arquitectura penal".

136. En lo que se refiere a las muertes ocurridas en el IPPSC, el Estado debe informar, de manera detallada y precisa, sobre las acciones concretas emprendidas para prevenir más decesos de personas beneficiarias (*supra* Considerando 63).

137. Finalmente, el Tribunal reitera que el Estado brasileño tiene el deber de cumplir con las presentes medidas provisionales de buena fe, lo que incluye garantizar que los defensores de derechos humanos que representan a las personas beneficiarias puedan desempeñar su trabajo con libertad. Incluye también el deber de ofrecer información veraz, oportuna y precisa sobre el cumplimiento de lo dispuesto por la Corte.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en el ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y el artículo 27 de su Reglamento,

RESUELVE:

1. Requerir al Estado que adopte inmediatamente todas las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida y la integridad personal de todas las personas privadas de libertad en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, así como de cualquier persona que se encuentre en ese establecimiento, incluyendo los agentes penitenciarios, funcionarios y visitantes, en los términos de los Considerandos 61 a 64 y 67.

2. El Estado debe tomar las medidas necesarias para que, en atención a lo dispuesto en la *Súmula Vinculante* No. 56 del Supremo Tribunal Federal de Brasil, a partir de la notificación de la presente Resolución, no ingresen nuevos presos al IPPSC, como tampoco se produzcan traslados de los allí alojados a otros establecimientos penales por disposición administrativa. Cuando por orden judicial deba trasladarse a un preso a otro establecimiento, lo dispuesto a continuación respecto del cómputo doble se hará valer para los días en que hubiese permanecido privado de libertad en el IPPSC, en atención a lo dispuesto en los Considerandos 115 a 130 de la presente Resolución.

3. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para que el mismo cómputo se aplique, conforme a lo dispuesto seguidamente, para quienes hubiesen egresado del IPPSC, en todo lo que hace al cálculo del tiempo en que hubiesen permanecido en éste, de acuerdo a los Considerandos 115 a 130 de la presente Resolución.

4. El Estado deberá arbitrar los medios para que, en el plazo de seis meses a contar de la presente decisión, se compute doble cada día de privación de libertad cumplido en el IPPSC, para todas las personas allí alojadas que no sean condenadas o imputadas por delitos contra la vida, la integridad física o sexuales, en los términos de los Considerandos 115 a 130 de la presente Resolución.

5. El Estado deberá, en el plazo de cuatro meses a partir de la presente decisión, organizar un equipo criminológico de profesionales, en particular psicólogos y asistentes sociales, sin perjuicio de otros, que en dictámenes suscritos por lo menos por tres de ellos, evalúe el pronóstico de conducta con base a indicadores de agresividad de los presos alojados en el IPPSC condenados o imputados por delitos contra la vida, la integridad física o sexuales. Según el resultado alcanzado en cada caso, el equipo criminológico o tres por lo menos de sus profesionales, conforme al pronóstico de conducta a que hubiese llegado,

aconsejará la conveniencia o inconveniencia del cómputo doble del tiempo de privación de libertad, o bien su reducción en menor medida.

6. El Estado deberá dotar al equipo criminológico del número de profesionales y de la infraestructura necesaria para que su labor pueda llevarse a cabo en el término de ocho meses a partir de su iniciación.

7. Requerir al Estado que mantenga a la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, como representante de los beneficiarios, informada sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas, y que les garantice el acceso amplio e irrestricto al Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, con el exclusivo propósito de dar seguimiento y documentar fehacientemente la implementación de las presentes medidas.

8. Requerir al Estado que continúe informando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada tres meses, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, sobre la implementación de las medidas provisionales adoptadas de conformidad con esta decisión y sus efectos.

9. Requerir a los representantes de los beneficiarios que presenten las observaciones que estimen pertinentes sobre el informe al que se refiere el punto resolutivo anterior, en el plazo de cuatro semanas, contado a partir de la recepción del referido informe estatal.

10. Requerir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presente las observaciones que estime pertinentes sobre el informe estatal requerido en el punto resolutivo tercero y sobre las respectivas observaciones de los representantes de los beneficiarios, en el plazo de dos semanas, contado a partir de la remisión de las referidas observaciones de los representantes.

11. Disponer que la Secretaría da Corte notifique la presente Resolución al Estado, a la Comisión Interamericana y a los representantes de los beneficiarios.

12. Disponer que el Estado de conocimiento inmediato de la presente Resolución a los órganos encargados de monitorear estas medidas provisionales, así como al Supremo Tribunal Federal y al Consejo Nacional de Justicia.

Resolución de 22 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Medidas Provisionales respecto de Brasil. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Eduardo Vio Grossi

Elizabeth Odio Benito

Eugenio Raúl Zaffaroni

L. Patricio Pazmiño Freire

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario