

INFORME SOBRE COSTOS EN CABA DE DETENIDOS DE JURISDICCIÓN PROPIA Y NACIONAL, Y POSIBLE DEUDA DEL ESTADO NACIONAL A CABA.

I. Introducción

El presente informe tiene como objeto analizar la situación derivada de la transferencia de competencias penales desde el Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su impacto en el sistema penitenciario local, con énfasis en las consecuencias jurídicas y económicas relacionadas con el alojamiento de personas detenidas a disposición de la Justicia Federal, Nacional y de la CABA. En particular, este informe pone de relieve **la posible deuda que el Estado Nacional mantiene con la CABA**, considerando que el porcentaje de personas alojadas en instalaciones de la Policía de la Ciudad por disposición de la Justicia de la CABA es del 3,93%, mientras que aproximadamente el 3,10% de los detenidos de esta jurisdicción se encuentran alojados en el Servicio Penitenciario Federal (SPF).

Asimismo, es importante destacar que los detenidos en las alcaidías y comisarías de la Policía de la Ciudad provienen también de las jurisdicciones Nacional y Federal, lo que genera costos que igualmente deberían ser afrontados por el Estado Nacional. A continuación, se detallan los elementos jurídicos relevantes y los convenios involucrados que sustentan la argumentación central de este informe.

II. Transferencias de Competencias Penales a la CABA

El proceso de transferencia de competencias penales a la CABA se ha producido en diferentes etapas, comenzando en 2003 y culminando con la Ley 5935 en 2019. Estas transferencias son de vital importancia, ya que cada transferencia ha generado responsabilidades adicionales para la Ciudad, tanto en términos judiciales como penitenciarios. Sin embargo, la falta de una transferencia adecuada de partidas presupuestarias ha generado desequilibrios financieros, conforme lo establece el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

1. **25.07.2003:** PRIMER CONVENIO DE TRANSFERENCIA (LEYES 25.752 Y 597). DELITOS TRANSFERIDOS: "tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario".
2. **28.03.2008:** SEGUNDO CONVENIO DE TRANSFERENCIA (LEYES 26.357 Y 2.257). DELITOS TRANSFERIDOS: "utilización de armas y explosivos en espectáculos públicos; lesiones en riña; abandono de personas; omisión de auxilio; exhibiciones obscenas; matrimonios ilegales; ejercicio ilegal de la medicina; violación de domicilio (artículo 150, Código Penal); malos tratos y actos de crueldad a los animales; daños; justificación o promoción de actos discriminatorios; incumplimiento de deberes de asistencia familiar; usurpación y amenazas."
3. **01.02.2018:** TERCER CONVENIO -ASUNCION PARCIAL conforme Res. Conjunta del MP DG 26/18; AGT N° 17/18; y FG N° 32/18- (LEYES 26.702 Y 5935). DELITOS TRANSFERIDOS: Duelo; Abuso de armas; Violación de domicilio (artículos 150 al 152, Código Penal); Incendio y otros estragos; Tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional; Impedimento u obstrucción de contacto; Penalización de Actos Discriminatorios; Delitos y Contravenciones en el Deporte y en Espectáculos Deportivos. Los siguientes delitos relacionados a la competencia local: Atentado y resistencia contra la autoridad; Falsa denuncia de delitos; Usurpación de autoridad, títulos u honores; Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios

públicos; Violación de sellos y documentos; Cohecho y tráfico de influencias; Malversación de caudales públicos; Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; Exacciones ilegales; Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados; Prevaricato; Denegación y retardo de justicia; Falso testimonio; Evasión y quebrantamiento de pena; Falsificación de sellos, timbres y marcas; Falsificación de documentos; Delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual; delitos contra la libertad de trabajo y asociación; Estafa procesal; Defraudación; Delito contra la seguridad del tránsito; Desarmado de autos sin autorización; Profilaxis (Ley 12.331); y Suministro infiel e irregular de medicamentos.

4. **01.01.2019:** TERCER CONVENIO - VIGENCIA PLENA DE LA LEY 5935. DELITOS TRANSFERIDOS: Lesiones y Desfederalización de la Ley 23.737.

III. Convenios 13/04 y 2019: Compromiso del Estado Nacional respecto al Alojamiento de Internos

Convenio 13/04

El Convenio N° 13/04 suscrito entre el Estado Nacional y la CABA estableció que el Estado Nacional prestaría el servicio de tratamiento de condenados, custodia y traslado de procesados a la Ciudad a través del SPF. Se preveía que este servicio se mantendría "hasta tanto la Ciudad se encuentre en condiciones económicas y técnicas para habilitar sus propios establecimientos penitenciarios". Este convenio es fundamental para entender la relación entre el Estado Nacional y la CABA, ya que estableció un pago "en especie" por parte del Estado Nacional, cubriendo los costos del alojamiento y traslado de los detenidos en el SPF.

El artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional establece que cualquier transferencia de competencias debe estar acompañada de la correspondiente partida presupuestaria, lo que nunca se cumplió en la práctica. La CABA se encuentra, por lo tanto, en una situación en la que debe afrontar costos que deberían ser asumidos por el Estado Nacional.

Convenio 2019

El Convenio suscrito en 2019 ratificó los compromisos del Convenio 13/04. A través de este nuevo acuerdo, el Estado Nacional seguía prestando los servicios penitenciarios a la CABA por medio del SPF, estableciendo que cualquier controversia entre las partes debía ser resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en instancia originaria. Este convenio nuevamente ratificó que los gastos del alojamiento de los detenidos por disposición de la Justicia de la Ciudad debían ser solventados por el Estado Nacional.

IV. La Deuda del Estado Nacional con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Es fundamental señalar que no solo el alojamiento de detenidos a disposición de la Justicia de la CABA en instalaciones de la Policía de la Ciudad (alcaidías y comisarías vecinales), genera una carga económica directa sobre la Ciudad que no debería existir. Queda claro que el Estado Nacional debe hacerse cargo del alojamiento, traslado y otros gastos relacionados con las personas detenidas, procesadas y condenadas por disposición de la Justicia de la CABA, según lo establecido en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, y conforme a los Convenios 13/04 y el de noviembre de 2019.

Es responsabilidad del Estado Nacional hacerse cargo de los detenidos alojados en la CABA por disposición de la Justicia Federal y la Justicia Nacional. Resulta evidente que, si el Estado

Nacional tiene la obligación de hacerse cargo de las personas detenidas, procesadas y condenadas por la Justicia de la CABA y alojadas en la Ciudad, con más razón debe hacerse cargo de aquellas personas alojadas en la Policía de la Ciudad por disposición de jurisdicciones ajenas a la Justicia de CABA.

La CABA no cuenta con un poder originario equiparable al de las provincias, las cuales cedieron parte de ese poder originario al Estado Nacional. De ese modo, la CABA tiene las potestades que le han sido transferidas por el Estado Nacional. Por su parte, de acuerdo con el artículo 75 de la Constitución Nacional, cada transferencia de competencias debe ir acompañada de su correspondiente partida presupuestaria. Ello así, aunque se le han transferido competencias penales, el aspecto penitenciario sigue siendo responsabilidad del Estado Nacional. Todo lo relacionado con el alojamiento de personas detenidas por delitos no transferidos no debe ser cubierto por la CABA, ya que esa responsabilidad recae en el Estado Nacional, dado que dichas competencias no le han sido transferidas, ni tampoco los fondos pertinentes, y la CABA nunca ha tenido esta atribución de manera originaria.

A raíz de la **Acordada de la Sala VI del 8 de marzo de 2019**, el SPF fue instruido a no recibir más internos provenientes de la Justicia de la CABA. Esto generó una situación insostenible, ya que los detenidos que debían ser alojados en el SPF fueron trasladados a las alcaidías y comisarías de la Policía de la Ciudad, incrementando considerablemente la carga financiera sobre la Ciudad. Desde la entrada en vigor de dicha acordada, y hasta la fecha, el número de personas detenidas en instalaciones de la Policía de la Ciudad ha superado los límites razonables, generando un sobrecosto que debería ser cubierto por el Estado Nacional.

A esta situación crítica se sumó un acontecimiento de magnitud global: **la pandemia de COVID-19**, que irrumpió en el año 2020. La emergencia sanitaria derivada de la pandemia afectó profundamente la operatividad del sistema penitenciario en todo el país, y el SPF no fue la excepción. Ante la necesidad de reducir la propagación del virus en ambientes carcelarios, altamente vulnerables por su naturaleza de hacinamiento y escasas condiciones sanitarias, el SPF implementó estrictas restricciones al ingreso de nuevos detenidos, incluidas las personas que se encontraban alojadas en la Policía de la Ciudad, ya sea por disposición de la Justicia de la CABA como de la jurisdicción Nacional o Federal. Esta reducción del cupo de ingreso al SPF derivó en un agravamiento de la situación ya crítica de sobrepoblación en las instalaciones de la Policía de la Ciudad.

De ese modo, los detenidos que debían ingresar a establecimientos federales siguieron siendo alojados en alcaidías y comisarías de la Ciudad, las cuales no estaban ni están preparadas para albergar a una población penitenciaria de manera prolongada. Este escenario, que inicialmente se justificaba como una medida temporal, se ha extendido hasta el presente, generando una situación de sobrepoblación en las instalaciones de la Policía de la Ciudad, donde hoy se aloja un número de detenidos superior al cupo de un complejo penitenciario del SPF.

La sobrepoblación en las comisarías y alcaidías de la Policía de la Ciudad no solo es una cuestión de números, sino también de recursos y condiciones. Las instalaciones policiales no están diseñadas ni equipadas para el alojamiento prolongado de detenidos, lo que genera una carga operativa adicional sobre el personal policial, que se ve obligado a cumplir funciones penitenciarias para las cuales no están capacitados ni preparados. Este incremento en la carga laboral y operativa impacta directamente en la capacidad de la Policía de la Ciudad de cumplir con sus funciones primordiales de seguridad y prevención del delito.

A nivel presupuestario, el aumento en el número de personas detenidas en instalaciones de la Policía de la Ciudad también implica un gasto desmedido en términos de alimentación, cuidados médicos y recursos logísticos, gastos que, de acuerdo con la normativa vigente y los convenios entre el Estado Nacional y la CABA, deberían ser afrontados por el Estado Nacional.

V. La Posible Deuda del Estado Nacional con la CABA

El análisis de la situación actual evidencia una **posible deuda económica** del Estado Nacional con la CABA. Los costos relacionados con el alojamiento de detenidos en instalaciones de la Policía de la Ciudad, que deberían ser asumidos por el Estado Nacional, incluyen gastos edilicios, alimentación, salud, personal, y otros servicios necesarios para el tratamiento y custodia de los internos. Esta situación ha persistido desde la Acordada de 2019, y se ha agravado durante la pandemia, con un aumento del 119,87% en la población detenida en las alcaidías y comisarías desde diciembre de 2022 hasta septiembre de 2024.

A su vez, la Ley 24.660 establece que la ejecución de las penas privativas de la libertad debe ser llevada a cabo por instituciones especializadas como el SPF, no por fuerzas de seguridad como la Policía de la Ciudad, que carecen de infraestructura y personal capacitado para tal fin. El hecho de que la CABA esté asumiendo estas funciones, implica un desvío de recursos que corresponde ser compensado por el Estado Nacional.

Además, es importante señalar que tramitan actualmente varias causas judiciales relacionadas con esta problemática, particularmente con la negativa del SPF a recibir a personas detenidas que permanecen bajo custodia de la Policía de la Ciudad. Esta situación ha generado un cúmulo de litigios que aún no han sido resueltos, tal como se detalla en el informe de junio de 2024, que se adjunta al presente documento. A pesar de estos antecedentes judiciales, la realidad nos indica que, hasta la fecha, no se ha encontrado una solución definitiva al conflicto.

Asimismo, no contamos con información sobre si la CABA ha iniciado reclamos pecuniarios contra el Estado Nacional en alguna de estas causas, en relación con los costos derivados de la problemática aquí analizada. No obstante, aun sin contar con información precisa sobre si la CABA ha efectuado un reclamo formal al Estado Nacional, ponemos de relieve lo que aquí exponemos, ya que, en caso de que no se hubiese iniciado dicha acción, estimamos del caso considerar su viabilidad.

VI. Conclusiones

El análisis detallado pone de manifiesto que la situación actual, en la que se aloja a personas detenidas en instalaciones de la Policía de la Ciudad, cuando deberían estar bajo la custodia del Servicio Penitenciario Federal (SPF), presenta una serie de inconsistencias jurídicas, operativas y presupuestarias que deben ser abordadas urgentemente. Es claro que el Estado Nacional tiene la obligación de alojar a las personas detenidas, procesadas o condenadas por la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), así como también a aquellas que están bajo la órbita de la Justicia Nacional y Federal.

Lo más preocupante es que, ante la incapacidad del SPF de recibir más detenidos, es la Policía de la Ciudad la que ha asumido el esfuerzo de generar más cupos de alojamiento, incluso mediante la instalación de sistemas modulares en alcaidías comunales y comisarías vecinales. Sin embargo, este esfuerzo de ampliación de capacidad no debería recaer sobre una fuerza de seguridad local que no tiene ni la competencia, ni la infraestructura, ni el mandato normativo para desempeñar funciones penitenciarias de manera permanente. La jurisdicción que debería

estar haciendo estos esfuerzos presupuestarios, operativos y funcionales es el Estado Nacional, a través del SPF, en cumplimiento de sus misiones y funciones establecidas por la Ley 20.416.

En términos comparativos, esta situación es análoga a una crisis sanitaria, como la de una pandemia, donde en lugar de invertir en la creación de camas en unidades de terapia intensiva (SPF), que son los espacios adecuadamente equipados y preparados para atender casos graves, se prioriza un esfuerzo presupuestario para habilitar más camas en los consultorios (alcaldías comunales) y hasta en los pasillos (comisarías vecinales) de los hospitales, lo que es claramente insuficiente e inadecuado. De la misma forma, se está desviando el esfuerzo presupuestario e institucional hacia instalaciones no diseñadas para cumplir una función penitenciaria prolongada. Las alcaldías y comisarías son soluciones temporales y de corto plazo, mientras que la gestión y el alojamiento de personas privadas de libertad debe recaer en el SPF, que está estructurado para esta tarea.

La Ley 20.416 establece las competencias del SPF, que incluyen la custodia, rehabilitación y resocialización de las personas detenidas. El SPF cuenta con la normativa, la estructura organizativa y la preparación profesional adecuada para gestionar a la población penitenciaria, incluso en situaciones de sobrepoblación. Por lo tanto, en lugar de expandir la capacidad de alojamiento en las instalaciones de la Policía de la Ciudad, que no tiene la capacitación ni los recursos para cumplir adecuadamente con esta función, el Estado Nacional debe concentrar sus esfuerzos en expandir la infraestructura del SPF.

El sobrecargo sobre la Policía de la Ciudad no solo es un desvío de recursos locales hacia una tarea que no le corresponde, sino que también afecta la función principal de esta fuerza, que es la seguridad pública. El alojamiento prolongado de personas detenidas en alcaldías y comisarías locales, además de ser jurídicamente inapropiado, afecta negativamente la operatividad policial en la prevención y persecución del delito.

En este sentido, si debe existir una situación de sobrepoblación en el sistema penitenciario, es lógico y correcto que ocurra en el único organismo preparado para gestionarla: el Servicio Penitenciario Federal. Aun en condiciones de hacinamiento, las instalaciones del SPF cuentan con personal capacitado, estructuras más adecuadas y protocolos específicos para manejar estos escenarios. Continuar ampliando la capacidad de alojamiento en la Policía de la Ciudad no solo es un uso ineficiente de los recursos, sino que va en contra de la organización prevista por la ley y los convenios interjurisdiccionales.

Por lo tanto, el Estado Nacional debe asumir su responsabilidad presupuestaria, funcional e institucional para expandir las plazas en el SPF, cumpliendo así con su misión de alojamiento y gestión de personas detenidas, procesadas o condenadas.

A la luz de lo expuesto, se concluye que el Estado Nacional podría estar adeudando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una suma aún no determinada de dinero, en concepto de los costos derivados del alojamiento de detenidos en la Policía de la Ciudad, los cuales deberían haber sido alojados en el Servicio Penitenciario Federal. Esta eventual deuda tiene su origen en la omisión del Estado Nacional de cumplir con sus obligaciones constitucionales y convencionales, conforme lo dispuesto por el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional y los convenios celebrados entre ambas jurisdicciones.

De ese modo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría iniciar, en el caso de que aún no lo hubiere hecho, las acciones legales pertinentes para reclamar dicha deuda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme lo previsto en la cláusula décimo cuarta del

Convenio de 2019. Además, se advierte sobre la posible necesidad de determinar el monto que en tal caso podría ser el adeudado, a tenor de las normas atinentes a la prescripción (conforme al artículo 2559 del Código Civil y Comercial de la Nación, y/o los que en tal sentido se consideren de aplicación).