



REGLAS NELSON MANDELA

Las nuevas Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

El 17 de diciembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas¹ aprobó un texto revisado y actualizado de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, instrumento que se había adoptado hacía casi 40 años (en 1977)². En el arduo proceso de deliberación y negociación participaron activamente autoridades públicas, expertos y organizaciones de derechos humanos.

A partir de ahora, el instrumento internacional que define los principios mínimos en materia de condiciones de detención de las personas se denomina “[Reglas Nelson Mandela](#)”, en homenaje al legado del expresidente sudafricano, Nelson Rolihlahla Mandela, quien pasó 27 años encarcelado como parte de su lucha por los derechos humanos, la igualdad, la democracia y la promoción de una cultura de paz a nivel mundial³.

La fuerza normativa internacional y local de este instrumento

A diferencia de los tratados —instrumentos cuya obligatoriedad está fuera de discusión para las partes que lo ratifican—, este tipo de documentos internacionales no posee carácter vinculante. En tal sentido, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (art. 18), las resoluciones de la Asamblea General son, en principio, recomendaciones⁴.

Sin embargo, su contenido puede ser considerado obligatorio, por un lado, porque puede expresar alguna de las fuentes del derecho internacional, como la costumbre internacional o los principios generales del derecho —es el caso, por ejemplo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos—. Por otro, su carácter vinculante deriva del principio general de buena fe del derecho internacional, por el cual los Estados se imponen de manera recíproca a respetar el cumplimiento de todos sus compromisos jurídicos y esperar que los demás Estados se comporten de la misma manera para con él.

Más allá de la discusión internacional sobre el carácter vinculante o no de este tipo de instrumentos, corresponde destacar que, en el caso de la Argentina, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos son obligatorias en tanto se encuentran receptadas expresamente en la Ley de Ejecución Penal⁵. A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia de Corte Suprema de Justicia de la Nación, “las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad” y “configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención”⁶.

¹ Mediante la Resolución 70/175.

² “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

³ Ver fundamentos de la Resolución 70/175.

⁴ Las reglas mínimas, principios básicos, protocolos, directrices o declaraciones internacionales, entre otros, conforman el denominado “*soft law*”: documentos jurídicos sin fuerza vinculante para los Estados, pero con efectos que los tornan relevantes por la autoridad que emanan y por su congruencia con el sistema de garantías internacionales vigente. Estos instrumentos consagran acuerdos o consensos internacionales que repercuten de diferentes maneras en la formación, desarrollo, interpretación, aplicación y cumplimiento de los derechos allí enunciados.

⁵ Ley n° 24.660. Sancionada el 19 de junio de 1996 y promulgada el 8 de julio de 1996.

⁶ Caso “*Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus*” (Fallos 328:1146), sentencia del 3 de mayo de 2005, considerando 39 y punto resolutivo 2, respectivamente.



Las Reglas

El catálogo de las Reglas Mínimas Nelson Mandela se divide en dos grandes secciones. La primera trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y resulta aplicable a todas las categorías de personas privadas de su libertad (“reclusos”), más allá de que su situación sea el resultado de un proceso penal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a “medidas de seguridad” o medidas correccionales por orden judicial⁷. La segunda parte especifica disposiciones para cada categoría de reclusos⁸.

Las Reglas Nelson Mandela consagran la prohibición absoluta de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes y proponen una serie de medidas mínimas que los Estados deben adoptar en materia de condiciones de detención. Estipulan nuevos criterios más estrictos sobre el uso del aislamiento, de las requisas, de las medidas de coerción y de las sanciones disciplinarias; explicitan pautas para la atención de la salud y los derechos de las personas con discapacidad; y exigen la inspección exhaustiva e independiente de los lugares de reclusión así como la investigación de todas las muertes y posibles casos de tortura o malos tratos en el encierro.

El nuevo texto establece que la finalidad de la pena es la protección de la sociedad contra el delito y —a diferencia de las reglas anteriores— la reducción de la reincidencia, lo que sólo puede lograrse con una adecuada reinserción de la persona en la sociedad tras su puesta en libertad⁹.

Al mismo tiempo, presenta disposiciones orientadas a regular la investigación de las muertes bajo custodia, la protección y cuidados especiales de los grupos vulnerables y la necesaria independencia del personal médico. Además hay restricciones sobre las medidas disciplinarias; directrices respecto a los registros personales; y regulaciones sobre las condiciones de habitabilidad, trabajo, educación, deporte y contacto con el mundo exterior.

Los principios fundamentales

En contraste con la versión anterior, las nuevas Reglas Mínimas cuentan con un conjunto de principios básicos que sirven de pauta interpretativa del instrumento y reflejan el compromiso de los Estados con la defensa irrestricta de los derechos humanos de esta población vulnerable.

Así, se incorporaron como principios que:

- ≈ Las Reglas se aplicarán de forma imparcial y sin discriminación¹⁰.
- ≈ El sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos que implican la privación de la libertad y el despojo del derecho a la autodeterminación de las personas detenidas¹¹.
- ≈ Todas las personas detenidas serán tratadas con el respeto que merecen su dignidad y su valor intrínseco en cuanto seres humanos¹².
- ≈ Nadie será sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes¹³.

⁷ Observación preliminar 3.1.

⁸ Observación preliminar 3.2. Las categorías que establece son: a) reclusos penados; b) reclusos con discapacidades o enfermedades mentales; c) personas detenidas o en espera de juicio; d) personas encarceladas por causas civiles; y, e) personas detenidas o encarceladas sin imputación de cargos.

⁹ Ver actual Regla 4.1 y Regla 58 de la antigua versión.

¹⁰ Regla 2.1.

¹¹ Regla 3.

¹² Regla 1.

¹³ Regla 1.



- ≈ Se tendrán en cuenta las necesidades individuales de las personas detenidas, en particular las de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario.
- ≈ Se deberán reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad¹⁴.
- ≈ Las medidas privativas de libertad tienen por objetivo proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden lograrse si se ofrece a las personas presas educación, salud, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas que brinden herramientas para lograr su reinserción en la sociedad tras su puesta en libertad¹⁵.

Los avances más relevantes

Más allá de los puntos destacados en torno a la incorporación de principios que insuflan sistémicamente las Reglas Nelson Mandela, esta revisión y actualización tuvo en consideración progresos de la ciencia penitenciaria y la incorporación de las prácticas internacionales modernas compatibles con estándares de derechos humanos. Así se establecen al régimen disciplinario la aplicación obligatoria de los principios de debido proceso, *ne bis in ídem* y proporcionalidad¹⁶, entre otros y se consolidaron pautas en materia de debida diligencia para la investigación de violaciones de derechos humanos a las personas privadas de su libertad.

En este marco, se agregó una regla relativa al deber de investigar toda muerte en lugares de encierro. En tal sentido se puso en cabeza de los directores de los establecimientos penitenciarios la obligación de notificar de toda muerte, desaparición o lesión grave a las autoridades judiciales¹⁷, lo que permite agilizar y profundizar la investigación de la responsabilidad de los funcionarios públicos en estas muertes.

A su vez se especifica que las investigaciones deben ser urgentes, imparciales y efectivas sobre estos casos. Además, obliga a las autoridades a la cooperación y la preservación de las pruebas. Tal cambio resulta fundamental, ya que en muchas de las pesquisas realizadas, la ausencia de preservación del acervo probatorio constituye un gran escollo para arribar a un conocimiento cabal de lo sucedido.

Las nuevas Reglas Mínimas definen pasos inmediatos para remover a las personas implicadas en el proceso de indagación de su responsabilidad con el objeto de evitar que tomen contacto con aquella, con los testigos y con los familiares de las víctimas. Esto es el puntapié inicial para que los operadores de justicia soliciten un programa de protección de testigos, y así terminar con la impunidad en los institutos penitenciarios. Por su parte, se contempla que en todo sitio donde haya reclusos habrá un sistema normalizado de gestión de sus expedientes¹⁸, el que deberá contener información confidencial, detallada, completa y actualizada sobre las razones de la detención, datos del proceso judicial y de familiares cercanos, entre otros¹⁹.

En cuanto al régimen disciplinario, se impide que las sanciones estén relacionadas con la alimentación, la vestimenta y las visitas. El nuevo instrumento contiene prohibiciones específicas sobre las sanciones, como el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada, las penas corporales, la reducción de alimentos o agua potable, la aplicación de castigos colectivos²⁰ o la imposibilidad de coartar el contacto familiar²¹.

¹⁴ Regla 5.1.

¹⁵ Regla 4.

¹⁶ Regla 39.

¹⁷ Regla 71.1.

¹⁸ Regla 6.

¹⁹ Reglas 7, 8 y 9.

²⁰ Regla 43.1, c, d y e.

²¹ Regla 43.2 y 43.3, respectivamente.



Las Reglas Nelson Mandela prohíben enfáticamente²² el aislamiento indefinido y prolongado. Establecen su carácter excepcional y como último recurso²³, y determinan que su plazo máximo será de 15 días, a la vez que impiden su aplicación en casos de reclusos con discapacidad física o mental²⁴.

Entre otras cosas, las Reglas Mínimas profundizan los deberes estatales en materia de atención sanitaria²⁵ y los derechos de las personas con discapacidad, incluyendo a la salud mental entre la atención que está obligada a prestar la administración penitenciaria en cada cárcel. Por su parte, destacan que el organismo de salud pública es competente para realizar inspecciones periódicas relativas a la alimentación, la higiene y las condiciones de alojamiento en celdas²⁶.

La aplicación de las Reglas Mínimas por el MPF

El Ministerio Público por mandato constitucional debe promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad²⁷. A su vez, entre las atribuciones conferidas al MPF por la ley n° 27.148 se encuentran la de representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera y la de velar por la observancia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁸.

En este sentido, uno de los principios funcionales del MPF es bregar por el respeto y garantía de los derechos humanos²⁹. Este mandato atraviesa y guía la mayor parte de las actividades cuyo desenvolvimiento se le encomienda el organismo tanto en materia penal como no penal, por lo tanto constituye una obligación inderogable de todo agente en cada una de las tareas que se emprendan.

Asimismo, se prevé un deber específico en cabeza de los fiscales coordinadores de distrito³⁰ quienes “[c]oncurrir[án] periódicamente a las cárceles y otros lugares de detención, transitoria o permanente, para tomar conocimiento y controlar la situación de las personas allí alojadas, promover o aconsejar medidas tendientes a la corrección del sistema penitenciario y dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos”³¹.

De todas estas normas se desprende que el MPF debe desempeñar un papel central en la protección de los derechos humanos, y en particular de las personas privadas de su libertad frente a las cuales el Estado tiene una posición especial de garante.

En dicho marco, las Reglas Nelson Mandela se erigen como el umbral de actuación insoslayable para la tarea del MPF en tanto prescriben con mucha precisión cómo debería desarrollarse la vida en todos los lugares de encierro para ser respetuosa de estándares de derechos humanos, y constituyen el catálogo de pautas mínimas para la exigencia del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Por lo tanto su conocimiento, dominio y aplicación resultan imperativos ineludibles para este Ministerio Público Fiscal.

Así lo demuestran los siguientes ejemplos, en los que las Reglas Mínimas Nelson Mandela sirvieron de sustento para que el MPF denunciara condiciones inhumanas de detención y requiriera medidas para hacer cesar esa situación y evitar su repetición. Al respecto, en un caso en el cual se constató que

²² Regla 43.

²³ Regla 45.

²⁴ Regla 44.

²⁵ Reglas 24 a 35.

²⁶ Regla 35.

²⁷ Conf. artículo 120 de la Constitución Nacional.

²⁸ Art. 1, ley n° 27.148. Sancionada el 10 de junio de 2015 y promulgada el 17 de junio de 2015.

²⁹ Art. 9, inc. c, ley n° 27.148.

³⁰ Art. 20, ley n° 27.148.

³¹ Art. 20, inc. c, ley n° 27.148.



algunos detenidos en el Complejo Penitenciario Federal de Devoto permanecían en sitios que deberían ser transitorios sin baños, agua, luz artificial ni duchas y que eran sometidos a un régimen de aislamiento grupal durante todo el día, representantes del MPF alegaron las Reglas Mandela para procurar la clausura de tales retenes³². El nuevo instrumento internacional también se utilizó por el MPF para denunciar condiciones inhumanas de detención en la cárcel bonaerense de Olmos y en el Complejo Penitenciario III “Almafuerte” de la provincia de Mendoza³³. Por su parte, las Reglas Nelson Mandela fueron aplicadas por el MPF para ampliar el objeto de un habeas corpus colectivo correctivo y solicitar en ese marco políticas de capacitación y formación de los profesionales de la salud que prestan servicios en contextos de encierro³⁴.

³² Ver <http://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/clausuraron-los-retenes-de-la-carcel-de-devoto/>

³³ Ver <http://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/la-procuvin-denuncio-condiciones-inhumanas-de-detencion-en-la-carcel-de-olmos/> y <http://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/mendoza-tras-un-habeas-corpus-de-la-procuvin-ordenaron-reparaciones-urgentes-en-la-carcel-de-alfafuerte/>, respectivamente.

³⁴ Ver <http://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/pidieron-que-se-capacite-a-medicos-penitenciarios-en-normas-de-cumplimiento-obligatorio/>