

**COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
RESOLUCIÓN 14/2013**

MEDIDA CAUTELAR No. 8-13

Asunto Personas Privadas de Libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre” respecto de Brasil  
30 de diciembre de 2013

**I. INTRODUCCION**

1. El 11 de enero de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por varias organizaciones<sup>1</sup> (en adelante “los solicitantes”), requiriendo que la CIDH solicite a la República Federativa de Brasil (en adelante “el Estado”) que proteja la vida e integridad personal de las personas privadas de libertad en el “Presidio Central de Porto Alegre” (en adelante el “PCPA”), del estado del Rio Grande do Sul (en adelante “los propuestos beneficiarios”). Según la solicitud, los propuestos beneficiarios se encontrarían en una situación de riesgo, debido a las supuestas precarias condiciones de detención, presunto hacinamiento extremo, alegada falta de control del Estado en varias áreas del recinto, entre otras situaciones, que podrían afectar su derecho a la vida e integridad personal.

2. El 11 de febrero de 2013 la CIDH solicitó información al Estado, quien contestó solicitando una prórroga, la cual fue otorgada. El 21 de marzo, 9 de mayo, y 18 de octubre de 2013 el Estado presentó informes al respecto. Los solicitantes aportaron informes adicionales el 31 de mayo y 18 de septiembre de 2013.

3. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho presentados por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que las personas privadas de libertad en el PCPA se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus vidas e integridad personal estarían en grave riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Brasil que: a) Adopte las medidas necesarias para salvaguardar la vida e integridad personal de los internos del Presidio Central de Porto Alegre; b) Provea condiciones de higiene en el recinto y proporcionar tratamientos médicos adecuados para los internos, de acuerdo a las patologías que éstos presenten; c) Implemente medidas tendientes a recuperar el control de seguridad en todas las áreas del PCPA, siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos y resguardando la vida e integridad personal de todos los internos. En particular, garantizando que sean los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado los encargados de las funciones de seguridad interna y asegurando que no les sea conferidas a los internos funciones

---

<sup>1</sup> *Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul* (AJURIS - “Asociación de Jueces del Rio Grande do Sul”), *Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul* (AMPRS - “Asociación del Ministerio Público del Rio Grande do Sul”), *Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul* (ADPERGS - “Asociación de los Defensores Públicos de Rio Grande do Sul”), *Clínica de Direitos Humanos UniRitter* (CDH/UniRitter - “Clínica de Derechos Humanos de la UniRitter”, en la calidad de *amicus curiae*), *Conselho da Comunidade para Assistência aos Apenados das Casas Prisionais Pertencentes às Jurisdições da Vara de Execuções Criminais e Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas de Porto Alegre* (CCPOA - “Consejo de la Comunidad para la Asistencia a los Convictos de las Casas Aprisionales Pertencientes a las Jurisdicciones del Juzgado de Ejecuciones Criminales y Juzgado de Penas y Medidas Alternativas de Porto Alegre”), *Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul* (CREMERS - “Consejo Regional de Medicina del Estado de Rio Grande do Sul”), *Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia* (IBAPE - “Instituto Brasileño de Evaluaciones y Peritajes de Ingeniería”), *Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais* (ITEC - “Instituto Transdisciplinario de Estudios Criminales”), *Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção do Rio Grande do Sul* (OAB/RS - “Orden de los Abogados del Brasil - Subsección del Rio Grande do Sul”), y *Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero* (“Themis Asesoría Jurídica y Estudios de Género”).

disciplinarias, control o de seguridad; d) Implemente un plan de continencia y hacer disponible extinguidores de incendio y otras herramientas necesarias; y e) Tome acciones inmediatas para reducir sustancialmente el hacinamiento al interior del PCPA.

## II. POSICIONES DE LAS PARTES

4. En la solicitud de medidas cautelares, los solicitantes han señalado los siguientes presuntos hechos:

a) Sostienen que el PCPA fue inaugurada en 1959, contando con 2 pabellones de celdas individuales. Actualmente, la PCPA contaría con 10 pabellones, en los cuales residirían 4.591 internos en el PCPA, a pesar que la capacidad de dicho establecimiento sería para 1984 personas. En estas presuntas condiciones, los solicitantes afirman que: i) debido al hacinamiento extremo, actualmente el recinto estaría organizado por un “sistema de galerías”. En dichas áreas, las puertas de las celdas habrían sido removidas, los pasillos de acceso a las celdas serían utilizados para que los internos duerman y permanezcan durante el día; ii) los sistemas hidráulico, alcantarillado y residuos sanitarios estarían colapsados, lo que generaría infiltraciones de aguas residuales en los techos. Estos residuos sanitarios serían desechados por medio de andamiajes elaborados con plásticos, tubos, entre otros materiales, fabricados por los propios internos; iii) las instalaciones eléctricas serían extremadamente precarias, con cables expuestos e instalaciones eléctricas clandestinas de hornos, duchas, televisores, radios, entre otros; iv) indican que galerías enteras no tendrían abastecimiento de agua; v) no existiría un plan contra incendios. Según habría expresado un Juez de Ejecución Penal, “no existe plan contra incendios, ni existe la posibilidad de elaborarse un plan contra incendios. Si hay un incendio todos morirán”. A este respecto, el 25 de abril de 2012 el “Instituto Brasileño de Evaluaciones y Peritajes de Ingeniería” (en adelante “IBAPE”) habría establecido que “no hay un plan de prevención de incendios, y aunque existiera, no podría ser aprobado por el órgano competente, debido al incumplimiento con las leyes aplicables, en virtud del hacinamiento extremo, la precaria red eléctrica, y la inexistencia de instalaciones de prevención y extinción de incendios”.

b) Conforme a los solicitantes, la adaptación de las celdas al referido “sistema de galerías” habría ocasionado que las autoridades estatales no estarían ejerciendo su rol de garante de las personas privadas de libertad en el recinto y habría generado una especie de “administración compartida” o de “auto-gestión”. Mediante este sistema las autoridades estatales sólo se ocuparían y transitarían por los pasillos de acceso a las galerías y los sectores administrativos del penal. Las galerías donde se encuentran los internos serían controladas por presuntas bandas criminales de internos, quienes se alega poseerían armas blancas y de fuego. En este alegado contexto, se afirma que el trabajo de abrir y cerrar las puertas es realizado por internos denominados “llaveros” y no por autoridades estatales. En palabras de un juez de ejecución penal, “quien asegura la integridad física de la persona privada de libertad no es el Estado, es la banda criminal”. En estas supuestas circunstancias, se afirma que los “jefes de las galerías” ordenarían asesinatos selectivos, desapariciones y actos de violencia en contra de internos transferidos a otras penitenciarias o bajo el régimen semiabierto dentro del establecimiento.

c) Afirman que las precarias condiciones de higiene causadas por la falta de mantenimiento del recinto y agravadas por el hacinamiento, estarían generando un alto riesgo a la integridad de los propuestos beneficiarios. Especialmente, en virtud de la falta de asistencia médica mínima para las personas privadas de libertad. Los solicitantes sostienen que: i) no existirían suficientes

profesionales de la salud para el número de personas privadas de libertad; ii) la Sala de Emergencias no cumpliría con los requisitos de la vigilancia sanitaria; iii) los internos con enfermedades infectocontagiosas no serían separados de los demás internos y los exámenes médicos realizados serían deficientes; iv) que el acceso a tratamiento médico dependería de la autorización de las presuntas organizaciones criminales que controlarían las galerías; entre otras situaciones.

d) Según la información aportada, en el año 2009 la “Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el Sistema Carcelario” habría recomendado que el PCPA fuera “desactivado, en virtud de la evidente falta de estructura” necesaria y que, conforme a los “criterios de hacinamiento, insalubridad, arquitectura inadecuada, capacidad de resocialización, asistencia médica y malos tratos”, el PCPA sería el “peor establecimiento penitenciario del país”. Los solicitantes alegan que, por lo menos desde el año 1995, la situación absolutamente precaria del PCPA ha sido puesta en conocimiento del Estado, a través de acciones judiciales que resultaron en sentencias de primera instancia, medidas cautelares internar (liminares) y definitivas. Sin embargo, no han sido efectivamente ejecutadas hasta la fecha. Asimismo, subrayan que, pese a diversas inspecciones y recomendaciones emitidas por varias entidades nacionales, las autoridades estatales no han logrado remediar los constantes riesgos a la vida, salud e integridad personal que enfrentan las personas privadas de libertad en el PCPA.

5. El 11 de febrero de 2013 la CIDH solicitó información al Estado. El 4 de marzo de 2013 el Estado respondió solicitando una prórroga, la cual fue otorgada. El 21 de marzo y 9 de mayo de 2013 el Estado presentó sus observaciones, señalando que:

a) Las autoridades competentes habría realizado inspecciones en los años de 2006, 2009 y 2012, que resultaron en recomendaciones que presuntamente habrían mejorado las condiciones de detención del recinto. Estas mejoras incluirían la extirpación de basuras expuestas, construcción de cocinas y pabellón exclusivo a personas detenidas trans<sup>2</sup>, entre otras supuestas mejoras. Asimismo, el Estado señaló que habría realizado una serie de inversiones en el sistema penitenciario del Rio Grande do Sul, lo que posibilitaría el traslado de las personas detenidas en el PCPA hacia otros centros de detención. El Estado indica que en la actualidad existirían 4,179 internos y la capacidad sería para 2032 personas.

b) En relación con las medidas destinadas a la asistencia médica, el Estado sostuvo que se habrían aprobado varios proyectos de mejorías en el sistema de salud penitenciario del Río Grande do Sul, incluyendo la compra de equipos, asignación de camas hospitalarias y reforma de las unidades ambulatorias. Específicamente sobre el PCPA, el Estado señaló que éste contaría con un ambulatorio con 27 profesionales del área de salud, entre ellos 7 médicos, 1 infectólogo, 2 enfermeras, entre otros.

c) Respecto del presunto plan de prevención y combate contra incendios, el Estado indicó que habría 12 “policías militares bomberos” trabajando en el penal, 19 extinguidores de incendio, distribuidos por el establecimiento. Sin proporcionar una fecha, Brasil indica se realizará un plan de prevención contra incendios.

---

<sup>2</sup> N.T.: Trans es un término paraguas para aquellas personas cuya identidad y/o género no concuerda con expectativas socialmente asociadas con el género asignado al nacer.

6. Los informes del Estado fueron trasladados a los solicitantes. El 23 de mayo de 2013 los solicitantes requirieron una prórroga, la cual fue otorgada. El 31 de mayo y 18 de septiembre de 2013 los solicitantes presentaron la siguiente información:

a) Según la posición de los solicitantes, el Estado estaría reconociendo los hechos denunciados en su respuesta a la CIDH. Afirmaron que las medidas adoptadas serían superficiales, sin atender las cuestiones estructurales del recinto que continuarían colocando en riesgo los derechos de los propuestos beneficiarios. En tal sentido, se indicó que el peritaje técnico del IBAPE, el cual habría diagnosticado una situación estructural alarmante de las instalaciones, “ni siquiera fue impugnado” por el Estado. Asimismo, recalcaron que el alegato de mejoría del establecimiento, por parte del Estado, haría referencia a gestiones anteriores a la misma inspección realizada por los solicitantes y que habría servido de fundamento para la presente solicitud de medidas cautelares.

b) El 16 de mayo de 2013, los solicitantes afirman que habrían realizado una visita al establecimiento, corroborando la presunta disparidad entre la información aportada por el Estado y la situación de los internos. Especialmente, afirmaron que existirían menos profesionales de salud que lo indicado por el Estado, las clínicas serían precarias, faltaría material básico para su adecuado funcionamiento, no existiría separación de los detenidos con tuberculosis y los exámenes médicos serían deficientes. Además, aducen que los proyectos de salud, en general, informados por el Estado no estarían presentes en el PCPA.

c) Que el hacinamiento extremo continuaría, sin tomar en cuenta la capacidad del establecimiento. En esta línea, afirmaron que en el “sistema de galerías” existirían de entre 73 a 978 internos en cada una, lo cual excedería el triple de su capacidad en algunas galerías.

d) Afirmaron que entre el año 2009 y 2012, habrían sido registrados 280 muertos, los cuales presuntamente se deberían a muertes violentas, ahorcamientos, la utilización de armas de fuego, asfixia, estrangulamiento, entre otras situaciones. Adicionalmente, se habrían registrado muertes por enfermedades como cirrosis hepática, bronconeumonía, entre otras. Durante el año 2013, los solicitantes denuncian que se habría registrado oficialmente un caso de intento de homicidio, cuya víctima habría sobrevivido, y 4 casos bajo sospecha de asesinato.

7. El 9 de octubre de 2013, la CIDH trasladó la información adicional al Estado, quien contestó el 18 de octubre de 2013, señalando que: i) desde 2010 a la fecha, se habría reducido en 1.000 personas la población de internos y que actualmente el PCPA tendría 4.400 internos, con una capacidad de para 2.069 personas. Asimismo, informó que 370 policiales militares trabajarían en el referido establecimiento; ii) se estaría realizando una serie de inversiones en el sistema penitenciario del Rio Grande do Sul, lo que posibilitaría el traslado de las personas detenidas del PCPA, con el objetivo de “desactivar” dicho establecimiento penitenciario; iii) respecto de las alegadas actividades desarrolladas por los internos, denominados “llaveros”, el Estado afirma que “ninguna actividad operacional o de circulación est[aría] bajo control de personas privadas de libertad”. En tal sentido, señalaron que el control sobre el ingreso o la salida de las galerías lo realizarían servidores públicos de la Policía Militar. Además, que la “figura de representante de galería, citada por los peticionarios, en nada se asemeja[ría] con la de ‘llaveros’. La función de los representantes de galería [sería] de representar los presos en las demandas colectivas, así como de trasladar informaciones generales de

la administración a los demás presos”; iv) en relación a las medidas destinadas a la asistencia médica, el Estado alega haber implementado una serie de programas de salud y que, hasta mayo de 2013, habría realizado 55.678 actividades de atención en el ambulatorio del PCPA. Adicionalmente, el Estado señala que, desde 2008 hasta el 10 de octubre de 2013, habrían muerto 63 detenidos, de las cuales 6 muertes pertenecerían al año 2013. Entre las presuntas causas de las muertes se encontrarían: 20 por enfermedades pulmonares, 12 por enfermedades infectocontagiosas, 12 por causa desconocida, entre otras. En cuanto a las presuntas muertes por causas desconocidas de personas privadas de libertad en el PCPA en el año de 2013, el Estado alega que se habría procedido con el registro e investigación policial sobre las mismas.

### III. ANÁLISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

8. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión para supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el Artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Ésas funciones generales de supervisión están establecidas en el Artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el Artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el Artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese Artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

9. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras esté siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo, hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el Artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a) la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c) el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

10. En el presente asunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, en la vista de la presunta situación que estarían enfrentando los internos del Presidio Central de Porto Alegre, debido a la supuesta inadecuada infraestructura del recinto, los presuntos hechos de violencia alegados, la alegada deficiente atención médica que recibirían los internos, la falta de personal penitenciario, insalubridad, entre otras situaciones. Específicamente, de acuerdo a la información

aportada por las organizaciones solicitantes, la gravedad de la situación estaría exacerbada por el hacinamiento extremo en el recinto, el cual estaría superando aproximadamente el doble de su capacidad. En este escenario, reviste de particular importancia la alegada ausencia de personal penitenciario en las áreas denominadas “galerías” y la supuesta falta de un plan de emergencia ante cualquier eventualidad, lo que evidenciaría una ausencia de control efectivo por parte de las autoridades estatales. En tal sentido, la Comisión observa que los informes y recomendaciones que darían cuenta de la alegada situación han sido emitidos por las mismas autoridades estatales locales.

11. Tomando en consideración la información aportada, valorada en su conjunto, y a la luz del criterio de apreciación *prima facie* propio del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión estima que los derechos a la vida e integridad personal de los internos del Presidio Central de Porto Alegre se encuentran en grave riesgo.

12. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, en la medida que la información aportada no permite inferir que las autoridades estatales estén adoptando medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de los internos del PCPA, a pesar de la grave situación descrita. Al respecto, la Comisión toma nota de los programas que se estarían implementando, en general, en el sistema penitenciario de Rio Grande do Sul y de ciertas medidas específicas desarrolladas en el PCPA, respecto de atención de salud, entre otras. Sin embargo, la CIDH observa que no ha recibido información sustancial orientada a desvirtuar los elementos centrales de posible riesgo que configurarían el presente asunto. En particular, respecto de los esfuerzos de las autoridades estatales para lograr un control efectivo de ciertas áreas del centro penitenciario - en estricto apego a los derechos humanos de las personas privadas de libertad -, eliminar los altos índices de hacinamiento que podrían propiciar hechos de violencia, las medidas orientadas a dotar al centro penitenciario de personal de custodia suficiente, entre otras acciones. En tal sentido, dadas las particulares específicas del PCPA, la Comisión estima necesaria la adopción de medidas suficientes y efectivas para responder a las diversas situaciones de riesgo descritas por los solicitantes.

13. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que dicho requisito se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

14. Tanto la Corte Interamericana y la CIDH, de manera consistente, han señalado que el Artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Especialmente, la Corte Interamericana ha considerado que los Estados se encuentran en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad en razón de que las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas. El Sistema Interamericano ha manifestado la pertinencia y necesidad, para proteger la vida e integridad personal de personas privadas de libertad, que las condiciones de los centros penitenciarios se encuentren ajustadas a las normas internacionales de protección de los derechos humanos aplicables a la materia.

#### **IV. BENEFICIARIOS**

15. La solicitud ha sido presentada a favor de las personas privadas de libertad en el PCPA, los cuales son determinables en los términos del artículo 25.6.b del Reglamento de la CIDH.

## V. DECISION

16. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno de Brasil que:

- A. Adopte las medidas necesarias para salvaguardar la vida e integridad personal de los internos Presidio Central de Porto Alegre;
- B. Provea condiciones de higiene en el recinto y proporcione los tratamientos médicos adecuados para los internos, de acuerdo a las patologías que éstos presenten;
- C. Implemente medidas tendientes a recuperar el control de seguridad en todas las áreas del PCPA, siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos y resguardando la vida e integridad personal de todos los internos. En particular, garantizando que sean los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado los encargados de las funciones de seguridad interna y asegurando que no les sea conferidas a los internos funciones disciplinarias, control o de seguridad;
- D. Implemente un plan de contingencia y hacer disponible extinguidores de incendio y otras herramientas necesarias; y
- E. Tome acciones inmediatas para reducir sustancialmente el hacinamiento al interior del PCPA.

17. La Comisión también solicita al Gobierno de Brasil que tenga a bien informar, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la emisión de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares y actualizar dicha información en forma periódica.

18. La Comisión desea resaltar que de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituirá un prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

19. La Comisión dispone a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que notifique la presente resolución al Estado de Brasil y a los solicitantes.

20. Aprobada a los 30 días del mes de diciembre de 2013 por: Jesús Orozco (Presidente); Tracy Robinson (Primera Vicepresidenta); Rosa María Ortiz (Segunda Vicepresidenta); Comisionados Felipe González, Dinah Shelton, Rodrigo Escobar Gil y Rose-Marie Belle Antoine.