



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
Las Malvinas son argentinas

**Informe**

**Número:**

**Referencia:** SITUACION MILAGRO SALA - GRAVEDAD INSTITUCIONAL

---

**Sr. Ministro**

En mi carácter de Directora Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación a su digno cargo; elevo el presente informe para su conocimiento, en su carácter de titular de la cartera y en función de las facultades de asesor jurídico de la Presidencia de la Nación, otorgadas por el artículo 22 *in totum*, pero específicamente en sus incisos 10, 14 y 19 de la Ley de Ministerios n° 22.520, sus modificatorias y decretos ordenatorios, con relación a la situación de la ciudadana Milagro SALA.

Antecedentes de hecho

El objeto de esta presentación es poner en conocimiento del señor Ministro la situación constatada por esta Oficina sobre un caso que puede acarrear responsabilidad institucional e internacional para el Estado Argentino, tal como lo es la criminalización de la señora Milagro Sala. La constatación surge no sólo de las fuentes públicas de información, sino en cumplimiento de las tareas propias de esta Dirección, integrante del esquema institucional del Ministerio a su digno cargo.

La defensa técnica de la señora Milagro Amalia Ángela Sala, cuya última condena quedó firme recientemente en función del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos CSJ 351/2020/RH1 “*Recurso de hecho deducido por Milagro Amalia Ángela Sala en la causa Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.ss.aa. de asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión*” (rta. El 15/12/2022), indicó su voluntad de ocurrir ante los tribunales internacionales en orden de lo decidido en los autos precitados, a los fines de mejorar la situación procesal de su asistida y restituir sus derechos

conculcados o bien, reparar el daño producido, con la consecuente responsabilidad patrimonial que ello acarrearía al Estado Nacional.

La señora Sala es, además, consultante de la Dirección de Acceso a la Justicia. Nos encontramos trabajando en el contexto de la delicada situación de la provincia en materia de violaciones a los derechos humanos -específicamente en función de los procesos de criminalización persecutoria que se denunciaron en los últimos años-, de conjunto con distintos actores institucionales y civiles de nivel nacional y provincial.

En el caso de las entrevistas realizadas con la señora Sala, los y las profesionales de la Dirección lograron trabajar ajustándose a todos los criterios que rigen nuestra actividad, que se sustenta en la transversalidad disciplinaria, la desformalización y la remoción de obstáculos entre los consultantes y los profesionales a los fines de practicar una escucha atenta, evitar la revictimización institucional y lograr que emerja la palabra de los protagonistas del conflicto a fin de poder gestionarlo del mejor modo.

Es así que hemos asistido a la señora Sala en anteriores oportunidades en las que, tal como trascendió públicamente, su delicado estado de salud provocado por la privación de su libertad había empeorado, encontrándose en riesgo su vida.

Su salud física, mental y emocional estuvo a tal punto comprometida por el cuadro persecutorio que la tiene por protagonista, que intervino oportunamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (comunicaciones REF.: CDH-S/1097 de 6 de septiembre de 2021, CDH-S/1263 de 7 de octubre de 2021, CDH-S/053 de 18 de enero de 2022, CDH-S/443 de 8 de abril de 2022 y CDH-S/551 de 11 de mayo de 2022, todas relacionadas con la medida provisional de referencia) a los fines de procurar su libertad o, cuanto menos, la versión morigerada del encierro que implica la prisión domiciliaria en la que hoy se halla cumpliendo pena.

Lo cierto es que el derrotero de su suerte procesal no solo está signado por los avatares del encierro y su impacto en el cuerpo y en la psiquis de Milagro. Es de público y notorio conocimiento el conjunto de impugnaciones que han rodeado el proceso de criminalización al que ha sido sometida desde el momento mismo de su detención, el 16 de enero de 2016, a pocas semanas del ingreso a la máxima oficina provincial de su principal adversario político, el señor Gerardo Morales.

Por ese entonces, la calificación que el poder judicial provincial comprendió habilitante para proceder a la detención, fue "*instigación al acampe*". El consecuente repudio que tal escándalo jurídico provocó tanto en la Argentina como en el exterior -cualquier manual de derecho penal explica que se castiga la instigación a cometer un delito, no puede calificarse de tal modo un acampe, sin más- obligó a sus persecutores a producir un legajo con mayores apariencias de legalidad y al poco tiempo se convirtió aquella detención en la prisión preventiva por esta causa judicial que casi siete años después tiene sentencia de condena que el Máximo Tribunal nacional ha dejado firme.

En tanto, el juzgamiento de etapas que luego precluyen y no pueden íntegramente revisarse, estuvo a cargo de funcionarios judiciales y del ministerio público fiscal designados pocas semanas antes de su detención por quien se manifiesta públicamente como su enemigo y estuvieron rodeados de serias falencias democráticas: el Ministerio Público de la Acusación es un organismo creado a instancias del gobernador

Morales, quien designó íntegramente su plantel con mecanismos no validados constitucionalmente (artículos 155 y 157 de la Constitución provincial).

A su vez, se ha denunciado la integración del Superior Tribunal jujeño con profesionales que apenas pocos días antes de jurar su cargo se desempeñaban como legisladores de la fuerza política de Morales. Se trata del ex diputado provincial Pablo Baca y la ex diputada provincial Elizabeth Altamirano, quienes integraron el Superior hasta el 22 de abril del corriente año tras el anuncio del gobernador de iniciarles juicio político. Incluso hubo audios de miembros de ese tribunal que trascendieron públicamente -el más rotundo tiene por protagonista a la ex-jueza del Superior, Clara Langhe de Falcone- que daban cuenta de haber recibido la orden del ejecutivo provincial, de dejar a Milagro Sala presa. En tanto, los lugares de los ex diputados y ex jueces del Superior Tribunal, Altamirano y Baca, fueron cubiertos por: Ekel Meyer, ex ministro de Seguridad de Jujuy, quien detuvo a Milagro Sala en su casa; y Mariano Miranda, es fiscal del Estado, quien tuvo a cargo la acusación en la causa conocida como “Pibes Villeros”, en la que se acaba de confirmar la condena a Sala de 13 años de prisión.

Estos son solo un ejemplo de los acontecimientos que, por su gravedad institucional y la afrenta democrática que implican, han nutrido de fundamento al expediente que busca tratamiento parlamentario para que proceda la intervención del poder judicial local.

2. Fundamentos expresados en sede parlamentaria. Pedido de intervención del poder judicial provincial.

Reproduciremos aquí, en lo pertinente, el segmento de la exposición de motivos del legajo que en sede legislativa solicita la intervención del poder judicial de la provincia de Jujuy (legajo n° 2153-D-2022 con trámite ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación).

Luego de hacer un recorrido por el modo en el que fue parcialmente desintegrado el Superior Tribunal y los mecanismos utilizados para colocar en lugares clave a allegados del gobernador, el proyecto de ley le dedica un acápite al caso particular de Milagro Sala.

La recapitulación que realiza el documento es la siguiente:

*“ A. El Caso Milagro Sala*

*“En los 6 años y 3 meses (al mes de mayo de 2022) desde que Milagro Sala se encuentra privada de libertad, atravesó 6 juicios orales y públicos. Un juicio en el fuero federal, cuatro ante la justicia ordinaria y uno en el fuero contravencional. Mientras tanto, dos causas se encuentran en la etapa de investigación, y otras tres han sido elevadas a juicio.”*

*“Desde que asumió Gerardo Morales como gobernador de la Provincia de Jujuy, el 10 de diciembre de 2015, la campana de desprestigio contra Milagro y la Tupac Amaru, se acentuó e incorporó al poder judicial provincial. A partir de ese momento se desató una persecución en su contra con el exclusivo fin de asegurar su detención y posterior permanencia en situación de encierro preventivo.”*

*“La primera acción a destacar es la detención de Milagro Sala, el 16 de enero de 2016, en la causa caratulada: “Sala Milagro Amalia Angela, Balconte Mabel, Sagardia Marcia y otros PP.SS.AA de instigación pública a cometer delito y tumulto en concurso real, personas a determinar P.S.A. impedimento de y entorpecimiento del normal funcionamiento de transporte por tierra e impedimento del normal desenvolvimiento de la administración pública” (Expte. No P-127785/15), más conocida como “El Acampe”. Los hechos investigados en esta causa se relacionan con una movilización realizada en San Salvador de Jujuy, el 14 de diciembre de 2015, en la cual participaron la Tupac Amaru y otras organizaciones sociales, que derivó en un acampe en la Plaza Belgrano. El motivo que originó la protesta fue la falta de respuesta del gobernador electo a los diversos pedidos de audiencias relacionados con la pérdida de miles de puestos de trabajo de las cooperativas de viviendas.”*

*“Mostrando una clara intención de judicializar la protesta, el 15 de diciembre, Milagro Sala y otros referentes sociales (Emilio Cayo, German Noro y Alberto Cardozo) fueron denunciados penalmente por el fiscal de Estado Mariano Miranda por instigación a cometer delito y sedición, figuras penales que se utilizan frecuentemente para criminalizar y desarticular las acciones de protesta social (CELS, Informe 2001)<sup>3</sup>. Pese a la denuncia, el fiscal que intervino en la causa, Darío Osinaga Gallagher, instruyó actuaciones pero no imputó a las personas nombradas por considerar que no había delito.”*

*“Luego de reiteradas amenazas, el 12 de enero de 2016, el gobernador Morales dictó el Decreto 403-G-16, mediante el cual ordenó la suspensión inmediata de la personería jurídica de las organizaciones que mantenían el acampe, entre las que se encontraba la Tupac Amaru, y la exclusión de las y los manifestantes del acceso a planes sociales y programas de cooperativas de viviendas, entre otros beneficios sociales.”*

*“Además de la acción en sede administrativa, el gobierno denunció penalmente al fiscal Osinaga e hizo una presentación en la causa judicial afirmando que Milagro Sala desafiaba el orden democrático y al Estado de derecho e impulsó el desalojo de la protesta. El 16 de enero, a pedido de la fiscal Liliana Fernández de Montiel, el juez Raúl Eduardo Gutiérrez, horas antes de pedir una licencia, ordenó la detención de Milagro Sala, la cual se realizó mediante un impresionante y espectacular despliegue de las fuerzas de seguridad.”*

*“Aunque el 29 de enero de 2016, el juez a cargo de la causa ordenó la excarcelación de Milagro, la misma no se materializó debido a que el mismo día que debía recuperar su libertad, se ordenó su detención por una acción judicial paralela en donde se la acusaba de defraudación en perjuicio del Estado, extorsión y asociación ilícita”.*

*“A partir de este momento se desató un feroz proceso de criminalización sobre Milagro Sala y otros referentes de la Tupac Amaru, con la clara intención de desarticular a un actor político de peso en la Provincia de Jujuy. Dicha estrategia combinó acciones institucionales del poder ejecutivo, una fuerte estigmatización por parte de los medios de comunicación hegemónicos y sobre todo, la utilización del poder judicial provincial.”*

*“Citaremos, a modo de ejemplo, otras causas en las cuales las arbitrariedades e irregularidades son manifiestas. Por los hechos del acampe que originaron la detención de Milagro Sala, además de la causa penal se iniciaron actuaciones en sede contravencional (Expediente: 001 Letra T/16, caratulado “Milagro Sala y Asociación Civil Social, Cultural y Deportiva Tupac Amaru y personas a establecer P.S.A. Inf. al art. 113 y 7 de la ley 5860”. Fecha: 01-01-16), que derivaron en una sanción a la personería jurídica de la Organización Barrial Tupac*

*Amaru que dispuso pagar la multa maxima de 3.780 pesos y la clausura de la sede por tres meses. En la misma resolucion, dictada el 29 de diciembre de 2016, el juez contravencional Matias Ustarez Carrillo condeno a Milagro Sala a pagar la misma pena economica y a una inhabilitacion especial para formar parte de sociedades juridicas y asociaciones civiles, sociales, culturales y deportivas por tres anos y tres meses, pena que no esta contemplada en el ordenamiento contravencional local. Queda claro que esta decision busco proscribir a la dirigente por un tiempo superior al mandato del Gobernador de Jujuy, Morales. La unica condenada del juicio fue Milagro Sala y la Tupac a pesar de que mas de 22 organizaciones sociales participaron y decidieron el acampe, lo que demuestra una arbitrariedad manifiesta. El juicio implicó una doble persecucion penal dado que existia una causa penal abierta por los mismos hechos (Expte. No P-127785/15), tal como lo determinaba el propio Codigo Contravencional de la provincia que senala que: “cuando un hecho fuere sancionado por el Codigo Penal y el presente, sera competente para su juzgamiento el juez competente para entender en el delito”. Otra nota a observar es que el juez Ustarez Carrillo, funcionario administrativo designado en el cargo en enero de 2016 por la administracion de Gerardo Morales, juzgo y condeno a Milagro Sala y a la organizacion Tupac Amaru con un Codigo que entro en vigencia despues del comienzo del acampe, el 1 de enero de 2016. Situacion que derivo en la declaracion de nulidad del juicio por parte del juez Isidoro Arzud Cruz, que debe ser resuelta por el S.T.J. de Jujuy, por apelacion del Ministerio de Seguridad jujeno.”*

*“En la denominada causa “de los huevos”, caratula: “SALA, Milagro Amalia Angela y otros s/ Dano agravado (art. 184, inc. 5 del C.P.)” (Expte. FSA 74000120/2011/TO1/CFC4), el Tribunal Oral Federal integrado por los jueces Mario Hector Juarez Almaraz, Maria Alejandra Cataldi y Federico Santiago Diaz, el 29 de diciembre de 2016 condeno a Milagro Sala a 3 anos de prision en suspenso, por considerarla instigadora del delito de dano agravado, por la rotura de 7 vidrios, mientras que decidio sobreseerla por prescripcion en lo que hacia al delito de amenazas. Durante el juicio oral no se pudo probar que los autores del escrache hayan tenido alguna relacion con la dirigente social ni con la organizacion Tupac Amaru. El fallo se baso en un unico testigo de cargo: Rene Cochinito Arellano, quien oculto ser empleado de Gerardo Morales y que, tal como revelo durante el juicio, recibio en los meses previos al juicio al menos un millon de pesos. De ellos, 822.000 pesos de origen desconocido y el resto en los sueldos pagados por los gobiernos de la Provincia de Jujuy y el municipio de San Salvador, a el, a uno de sus hijos y a las parejas de ambos.”*

*“Una causa que tuvo gran resonancia mediatica fue la caratulada: “SALA de Noro Amalia Angela p.s.a. de Amenazas (dos hechos en concurso real)” (Expte. principal N° 59/17), mas conocida como la causa de “las bombachas”. Los hechos investigados en esta causa son de octubre de 2014 y Milagro fue absuelta por el Tribunal Oral en lo Criminal N°2 de Jujuy en diciembre del 2017. Durante el debate, ni los denunciadores ni los testigos pudieron probar la veracidad de la acusacion. La lider de la Agrupacion Tupac Amaru fue acusada de amenazar por telefono a policias de una comisaria para evitar un procedimiento en el cual estaba involucrada injustamente la hija de una companera suya, quien habia sido victima de un robo. Las pruebas sobre las que se apoyo el expediente fueron las declaraciones de los policias supuestamente amenazados.”*

*“Ante el recurso interpuesto por el Ministerio Publico de la Acusacion, la Camara de Casacion Penal revoco la sentencia y condeno a Milagro a 3 anos y 2 meses de prision efectiva por el delito de amenazas simples, 149 bis. primera parte, en concurso real por 2 hechos. La Defensa de Milagro presento Recurso de Inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, el cual resolvió hacer lugar parcialmente al Recurso, confirmando la condena de Milagro, pero reduciendo la pena a 2 anos. Ante esa resolucion, la Defensa presento Recurso Extraordinario Federal ante el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, el cual fue rechazado y derivo en un recurso de Queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nacion, quien dejo firme la condena en febrero de 2021.”*

*“Otra causa en donde las arbitrariedades resultan elocuentes es la caratulada: “Noro Pedro Raul, Sala Milagro Amalia Angela, Fiad Guillermo Marcelo, Diaz Gladis Noemi, Guerrero Mirta Rosa, Tito Fredy Y Quispe Marcos Ariel P.S.A. Lavado De Activos” (Expte. N° P- 169.019/17). En el marco de dichas actuaciones, el 4 de enero de 2018 se desarrollaron 21 allanamientos en forma simultanea. Uno de ellos -y por cuarta vez- fue en la que fuera la residencia habitual de Milagro Sala hasta el momento de su detencion. La causa se habia iniciado en febrero de 2017, pero no se conocio hasta el dia del operativo, casi un ano despues. Estaba en manos del juez Isidoro Cruz y del fiscal Diego Cussel que impulso el pedido de allanamientos pocos dias despues del sobreseimiento del juicio de “las bombachas”.*

*“La orden incluyo un pedido de excavacion alrededor del Dique La Cienaga y el encargado de llevar adelante los operativos fue el fiscal de feria Dario Osinaga. Lo llamativo es que los operativos se hicieron durante la feria judicial, sin que existieran detenidos en la causa ni que mediara urgencia necesaria para este tipo de procedimientos, tal como exige una acordada del Superior Tribunal de Justicia para el periodo de feria judicial. Pese a que los medios de comunicacion difundieron que se hicieron 21 allanamientos a propiedades vinculadas con la dirigente social, solo un inmueble estaba vinculado a Milagro: la casa de Cuyaya.”*

*“En la causa “lesiones leves (Yesica Luis) y Amenazas Reiteradas (Milagro) en el Penal de Alto Comedero” (Expte. 169639/17), iniciada en abril de 2017, Milagro Sala fue acusada de haber cometido amenazas reiteradas en el Establecimiento Penitenciario N° 3 para mujeres en Alto Comedero. La particularidad del caso es que las amenazas reprochadas a Milagro, habrian sucedido en el contexto de un enfrentamiento entre dos grupos de internas, entre las que no habia ninguna vinculada con las integrantes de la Tupac Amaru alli detenidas. Pese a que las amenazas no pudieron ser probadas, la causa fue elevada a juicio oral el 6 de septiembre del 2017, y pese a encontrarse prescripta esta pendiente de resolucio.n.”*

*“La causa conocida como “Mega Causa” (Expte. N° P-140.750/16)<sup>4</sup> es un espejo de la causa Pibes Villeros, con mas personas imputadas, entre ellos ex funcionarios provinciales. Recientemente algunos imputados -dos intendentes- pidieron ampliar su declaracion indagatoria, senalando a Fellner y a Milagro, como unicos responsables. Estarian secundados en la defensa por un estudio de abogados recomendado por el ex diputado provincial, Luciano Rivas, quien fue abogado querellante en representacion de Morales en la causa de “de los huevos”. La causa tiene mas de 120 cuerpos, mas de 150 carpetas de pruebas, expedientes anexos, que superan las 60.000 fojas. El 12 de abril del 2021 el Ministerio Publico de la Acusacion requirio la elevacion a juicio, medida a la que se opuso la defensa de Milagro pidiendo su sobreseimiento, cuya resolucio.n sigue pendiente a la fecha.”*

*“Violacion del plazo razonable. Se encuentra acreditado que la investigacion penal preparatoria ha excedido ampliamente los plazos previstos en el ordenamiento procesal de la Provincia de Jujuy. La causa data del ano 2016, fecha en que se inicia la etapa de investigacion, y concluyo en agosto de 2020.”*

*“Luego, el 17 noviembre del 2020 se corrio vista al Ministerio Publico de la Acusacion para que se expida en los terminos del articulo 376 del CPPJ. Tenia cinco dias para hacerlo, pero no lo hizo. Con claridad, entonces, los plazos previstos para la realizacion de la investigacion penal preparatoria y la correspondiente acusacion han sido claramente excedidos por cuanto desde la conclusion de la investigacion penal preparatoria hasta la fecha de concrecion de la acusacion pasaron mas de seis meses.”*

*“Milagro Sala solicito que en virtud del vencimiento de plazos se dicte su sobreseimiento, peticion que fue rechazada por el juez de control y que oportunamente fue impugnada. Recientemente se dicto el cese de la prision preventiva para Milagro Sala, Gladis Diaz y Mirta Aizama, las tres integrantes de la organizacion Tupac*

*Amaru y unicas personas que seguian presas de las veintidos imputadas.”*

*“Como se detalla en los parrafos anteriores, luego de la detencion de Milagro, de manera encadenada y/o superpuesta se le iniciaron, impulsaron e incluso se reabrieron procesos que ya habian sido clausurados por distintas circunstancias, por ejemplo, causas en las que hacia anos se habia determinado su ajenidad y se la habia desvinculado por completo. Las sanciones consistieron en multiples condenas de prision efectiva contra Milagro y su inhabilitacion para ocupar cargos publicos, sanciones administrativas y economicas contra la organizacion Tupac Amaru, que debilitaron notablemente su capacidad organizativa.*

*Pero el proceso de estigmatizacion y persecucion abarco a otros movimientos sociales, partidos politicos, sindicatos y comunidades originarias, lo que muestra que la criminalizacion de Milagro Sala se inscribe en una politica mas amplia que busca desmovilizar a los sectores disconformes de la sociedad jujena y limitar seriamente el derecho a la protesta.”*

### 3. El deterioro en la salud de Milagro Sala y la preocupación expresada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El 25 de mayo de 2022, la sección de Medidas Cautelares y Provisionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos recogió mediante una nueva recomendación las preocupaciones manifestadas tanto por la defensa técnica de la señora Sala como de los organismos que solicitaban la auditoría de su estado de salud, expresadas en las comunicaciones REF.: CDH-S/1097 de 6 de septiembre de 2021, CDH-S/1263 de 7 de octubre de 2021, CDH-S/053 de 18 de enero de 2022, CDH-S/443 de 8 de abril de 2022 y CDH-S/551 de 11 de mayo de 2022, todas relacionadas con la medida provisional de referencia.

Allí se tomó nota de las reiteradas afrentas al derecho a la salud padecidas por la señora Sala, que no solo no obtenía respuesta alguna ante los organismos jurisdiccionales ordinarios encargados de la ejecución de la pena en la petición de la conformación de una Junta Médica para evaluar su estado, sino que implementaban mecanismos que profundizaban sus padecimientos.

La recomendación de la Comisión Interamericana girada a la Secretaría pertinente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, indicó que el Centro de Estudios Legales y Sociales había elevado un informe psicosocial que permitía vincular la situación actual de la señora Sala con las constantes causas judiciales en su contra, que le generaban *“agotamiento, cansancio, desesperanza y hartazgo, por tener que rendir cuentas constantemente y al haberse generado en medios una imagen de ella como una ‘delincuente peligrosa’.”*

El auto convencional destaca del informe, como parte fundamental, que:

*“[l]os intentos por hacer que se termine la prisión domiciliaria de Milagro constituyen una amenaza constante de un castigo desproporcionado, que además en todo momento se demuestra como real e inminente. Esta implicaría cortar todo lo colectivo que la sostiene actualmente; sus lazos identitarios, el entramado social y las referencias culturales, todo aquello desde donde se puede sostener su identidad y le permite llevar adelante un proceso demasiado largo y que es vivido como parte de una persecución abrumadoramente injusta. Esta intimidación constante supone un ataque a las formas de funcionamiento psicológico y social que en Milagro son*

*fundamentales. En este sentido, las medidas provisionales permiten poner un límite externo a esa amenaza, y sirven para contrarrestar los efectos de la persecución masiva y la hostilidad incesante de la que es víctima.”*

*Continúa: “(...) en base a lo observado, es posible afirmar que Milagro presenta consecuencias y marcas asimilables a la tortura psicológica, en tanto se evidencia que este conjunto de prácticas tiene como destino reducir a la persona a una situación de desvalimiento y angustia extremos, destruyendo la voluntad, arrasando la autonomía y el sentido de agencia sobre el propio destino, produciendo así un grave deterioro a nivel emocional.”*

En cuanto a la recomendación que la Comisión eleva a la Corte Interamericana, se destaca el siguiente segmento: *“(...) en su comunicación de 5 de octubre de 2021, la representación refiere que las autoridades policiales llevan un control excesivo del ingreso a domicilio de la beneficiaria, refiriendo que ello, aunado a un hostigamiento y persecución del poder ejecutivo y judicial locales, conllevan a la delicada situación de salud mental de la beneficiaria, manifestándose en depresión, angustia traumática, fenómenos conversivos y sufrimiento de su corporalidad. A su vez, indican que, de levantarse las medidas provisionales, de manera inmediata se le trasladaría a un penal.”*

Finalmente, la Comisión indica la relevancia y pertinencia de la realización de una Junta Médica para que las autoridades locales puedan conocer sobre el estado de salud de Sala, y propone que sea integrada por médicos externos a los del Poder Judicial de Jujuy para que se pueda *“contar con distintos puntos de vista. En ese sentido, ha sido informado que la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación ha buscado participar del proceso”*.

A modo de conclusión: *“La Comisión valora positivamente y considera que resultan relevantes las visitas que realizan las autoridades estatales del gobierno de la Nación a la beneficiaria, lo que permite a la Corte contar con información constante y directa del Estado sobre las condiciones de detención y de salud de la beneficiaria”*.

*“Finalmente, se destaca que ambas partes coincidan en la pertenencia de la vigencia de las presentes medidas provisionales. Sobre este punto, la Comisión considera que, en caso de considerarlo pertinente la Corte, la resolución de seguimiento solicitada por ambas partes podría ser de para que el gobierno de la Nación pueda entablar un diálogo fructífero con el gobierno de la provincia de Jujuy, aportando mayores elementos al Estado para una implementación más efectiva de las presentes medidas provisionales.”*

Preocupa no solo la salud de la señora Milagro Sala sino la responsabilidad estadual por el incumplimiento de estas premisas, cuya responsabilidad formal no recaerá sobre el estado provincial sino sobre el nacional, en tanto es el ejecutivo federal quien se verá afectado con una disminución en las arcas públicas nacionales en su compromiso ante la sede internacional. El cumplimiento de los deberes especiales que lo obliga en relación con los sujetos vulnerados en sus derechos rige en todo el territorio de la República Argentina y le asigna **una posición calificada de garante**.

#### 4. La cobertura normativa del derecho a la salud y la responsabilidad del Estado.

El cuadro narrado describe padecimientos que van **más allá de los límites de la dignidad humana, en infracción del artículo 18 constitucional** y demás instrumentos internacionales constitutivos del bloque constitucional **que prohíben la tortura, los apremios ilegales, los tratos denigrantes e indignos**. La afrenta al

texto constitucional constituye cuestión federal en los términos más tradicionales del derecho penal liberal.

No obstante, y en lo que refiere específicamente a la protección normativa del **derecho a la salud** -aun por fuera de un proceso criminal-, corresponde señalar brevemente el marco normativo que consagra el derecho a la salud en la República Argentina, así como también la fuente convencional y constitucional que lo establece como una responsabilidad estadual.

El reconocimiento del derecho a la salud como un derecho humano tiene respaldo constitucional e integra el bloque de derechos protegidos con la máxima jerarquía normativa en nuestro ordenamiento jurídico en función del artículo 75, inciso 22 (segundo párrafo) de la Carta Magna.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales lo establece como una obligación expresa para los estados partes en su artículo 1. También se encuentra previsto en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación a la protección al derecho a la vida y la integridad física y psíquica que los funcionarios públicos de los estados partes deben procurar respecto de los ciudadanos, es preciso subrayar la sentencia de la corte IDH “*Poblete Vilches y otros versus Chile*”, de 2018, en la cual, sobre la base de los artículos 34.i y l, y 45.h, Carta, Organización de los Estados Americanos (OEA), y XI, Damericana, San José; consideró por primera vez en su historia que “(...) *el derecho a la salud es un derecho protegido por el artículo 26 (Americana)*”.

Del mismo modo, aún cuando su rango es supra legal (en este caso el primer párrafo del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional), es importante mencionar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo de San Salvador (San Salvador), cuyo artículo 10 consagra el derecho a la salud.

Por cierto, esto no implica que con anterioridad el derecho a la salud fuera ajeno a la Constitución Nacional Argentina. Tal como recuerda la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “*Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social*”, Fallos 323:1339. -2000-, consta en el voto de los jueces O’Conor y Boggiano, así como también en el dictamen del procurador general al que remite a la mayoría, que: “ (...) *la vida de los individuos y su protección-en especial el derecho a la salud-constituyen un bien fundamental en sí mismo que, a su vez, resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía personal (artículo 19 CN)*”.

Ya en el preámbulo constitucional se encuentran expresiones atinentes al bienestar general, “(...) *objetivo preeminente en el que por cierto, de computarse, con prioridad e indiscutible, la presentación de la salud*” (CSJN, “*American Cynamid Company c/SA Unifa*” Fallos: 278:313, 15-1970; en el mismo sentido “*Campodónico de Beviacqua c/Ministerio de salud de acción social*”; Fallos 323:3229, 16-2000; “*Monteserin c/Ministerio de salud de acción social*”, fallos: 324:3569, 11- 2001, Rubinzal Online RC J 1429/05).

Todo ello, sin contar el deber de *proteger* la salud pública por parte del Estado, enunciado muy tempranamente en un fallo de 1887 registrado como “*Los saladeristas Podestá, Beltran, Anderson, Ferrer y*

otros c/Provincia de Buenos Aires”, Fallos: 31:273,4.

No se trata de un derecho descontextualizado, ni que sólo debe proveerse en contextos óptimos o pacíficos sino que además el derecho internacional humanitario se ha pronunciado respecto al derecho a la salud inclusive en conflictos armados: se cita al respecto el artículo tres común a los Convenios de Ginebra sobre la protección debida a las víctimas de la guerra (1949), el artículo 75.2 .a del Protocolo Adicional I, Perteneciente a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (1977), y el artículo 4.a del Protocolo Adicional II Relacionado con la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977).

Como podrá advertirse, es la salud un derecho de amplia protección constitucional y convencional que no puede afectarse deliberadamente y por motivos evitables en un proceso judicial; y mucho menos en un juicio de naturaleza criminal, cuya acción expresa en pos de su afectación implica la consideración de un escenario de apremios ilegales.

## 5. Derecho penal y democracia

En su texto *“Derecho penal y democracia”*, Carlos S. Nino se preguntaba cuál era la relación entre un sistema democrático de gobierno y el contenido del derecho penal: *“(…)ella es al mismo tiempo obvia y enigmática. Es innegable que el derecho penal de los estados no democráticos como la Alemania nazi o el presente régimen albano, difiere de manera relevante con las reglas que regulan el castigo en Francia o Costa Rica.”*

Y mencionaba como prueba de esta conclusión, el régimen democrático instalado en nuestro país en 1983 que, luego de una sanguinaria dictadura, debió revisar y reemplazar un conjunto de leyes que establecían delitos vagos y abiertamente definidos, destinados a reprimir lo que se llamaba actos de subversión; la fijación de penas abiertamente excesivas y arbitrarias, la competencia de los juzgados militares sobre buena parte de los hechos que hasta ese momento entendían. Se revisó incluso el alcance y las exigencias de institutos no relacionados directamente con el crimen político: los objetivos de la detención preventiva o la libertad condicional, el alcance de la residencia, los delitos constituidos con elementos típicos de contenido moral, la punibilidad de la tenencia de drogas para consumo personal.

Se estableció que los actos de tortura debían tener penas tan severas como las del homicidio y la omisión de evitarlos o denunciarlos fue considerada delito. Se promulgó una ley que incrementó la pena de los delitos que ponían en riesgo el sistema constitucional y también se convirtió en delito la conducta de colaborar con un gobierno establecido por un golpe de estado.

Entonces, concluye Nino *“(…)por lo tanto, es suficientemente claro que las leyes penales promulgadas por un régimen democrático generalmente difieren de las formuladas por regímenes autoritarios en la clase de actos que definen como delitos, en el hecho de que dichas definiciones son más precisas y nunca se estipulan retroactivamente, en el tipo y grado de castigo al que se recurre y, asimismo, en la equidad de los procedimientos judiciales que se establecen. Las leyes penales promulgadas por medios democráticos tienden a satisfacer los requisitos de los principios liberales sobre los derechos humanos y el castigo.”*

Más adelante lo dice con mayor contundencia: *“el derecho penal es el núcleo del poder estatal y la más enérgica arma a disposición de los gobiernos. Su justificación está de este modo intrínsecamente conectada con la justificación de la existencia de los gobiernos. Un gobierno y sus leyes no están auto justificados. Están justificadas en cuanto ayuden a materializar ciertos principios morales o evaluativos..”*

Del mismo autor, vemos en el texto *“Ética y derechos humanos”* que: *“(…) si tenemos razones para creer que las soluciones del proceso democrático sean correctas, tenemos razones para actuar conforme con ellas. En otras palabras, el origen democrático de ciertas reglas como las leyes penales fundamenta una presunción revocable de que su contenido es justo. Esto significa que no estamos en principio autorizados para actuar sobre la base de un juicio individual de justicia que vaya en contra de la decisión alcanzada por la regla de la mayoría. La principal excepción a lo señalado existe cuando las condiciones básicas que permiten al proceso democrático tener valor epistémico están ausentes: por ejemplo, cuando algunos grupos son impedidos de expresar sus opiniones a través de persecuciones o cuestiones similares.”*

No son conceptos novedosos en el derecho penal y no ha sido casual que se haya comenzado el acápite con una referencia del liberalismo local. Desde los albores de la disciplina, Cesare de Beccaria abogaba por un derecho público que tuviera por centro al ciudadano y el respeto por sus derechos sin utilitarismos cosificantes. Con cita a Montesquieu, sostenía que toda pena que no se derivara de la absoluta necesidad era tiránica; y que esa necesidad estaba dada por defender a las personas de las usurpaciones de sus derechos.

El escritor lombardo expresaba su desconfianza a la aplicación del castigo del siguiente modo: *“Poquísimos, subiendo a los principios generales, combatieron los errores acumulados de muchos siglos, sujetando a lo menos con aquella fuerza que tienen las verdades conocidas el demasiado libre ejercicio del poder mal dirigido, que tantos ejemplos de fría atrocidad nos presenta autorizados y repetidos. Y aún los gemidos de los infelices sacrificados a la cruel ignorancia y a la insensible indolencia, los bárbaros tormentos con pródiga e inútil severidad multiplicados por delitos, o no probados, o quiméricos, la suciedad y los horrores de una prisión, aumentados por el más verdugo de los miserables que es la incertidumbre de su suerte, debieran mover a esa clase de magistrados que guía las opiniones de los entendimientos humanos.”*

En cuanto a la interpretación de las leyes, razonaba que: *“(…) Los jueces no han recibido de nuestros antiguos padres las leyes como una tradición y un testamento que dejase a los venideros solo el cuidado de obedecerlo: las reciben de la sociedad viviente, o del soberano su representante, como legítimo depositario en quien se hallan las actuales resultas de la voluntad de todos. Recíbenlas (…) como efectos de (…) que las voluntades reunidas de los súbditos vivientes han hecho al soberano, como vínculos necesarios para sujetar o regir la fermentación interior de los intereses particulares. Esta es la física y real autoridad de las leyes. ¿Quién será, pues, su legítimo intérprete? ¿El soberano, esto es, el depositario de las actuales voluntades de todos, o el juez cuyo oficio es sólo examinar si tal hombre ha hecho o no una acción contraria a las leyes?”*

Y en relación con el perdón, aclaraba que *“(…) A medida que las penas son más dulces, la clemencia y el perdón son menos necesarias.(…) Esta clemencia, esta virtud, que ha sido alguna vez en un soberano el suplemento de todas las obligaciones del trono, debería ser excluida en una perfecta legislación, donde las penas fuesen suaves y el método de juzgar arreglado y corriente. Parecerá esta verdad dura a los que viven en el desorden del sistema criminal en que los perdones y las gracias son necesarias a proporción de lo absurdo de las leyes y de la atrocidad de las sentencias”.*

## VI. La violación a los principios democráticos y los derechos humanos en los *delitos de status*.

La criminalización de Milagro Sala se encuentran dentro de lo que las autoras Raquel Ascencio, Julieta Di Corleto y Cecilia Gozález denominan *delitos de status*. Se trata de figuras penales en donde el impacto diferencial de la criminalización sobre un grupo determinado de personas (mencionan el ejemplo de las políticas represivas en materia de narcotráfico, con un ostensible marcador de género; podríamos agregar, de raza, de clase social), arrojan unas tasas de criminalización y una magnitud exorbitante de penas fijadas en concreto, que dan cuenta de estándares probatorios, normas e interpretaciones de leyes que, aún en el supuesto de hechos comprobados, no registran matices en las distintas formas de participación, ni en la graduación del nivel de lesividad del bien jurídico que el aporte de las mujeres imputadas representarían. Como consecuencia necesaria, las autoras señalan un tratamiento jurisdiccional “*discriminatorio por resultado; es decir, una aplicación desigualitaria del derecho, no por su intencionalidad sino por su impacto desproporcionado en el colectivo de mujeres (MPD, Comisión sobre temáticas de género, 2015 b:6; CELS, MPD, PPN 2015:11)*”

Es necesario entonces comprender de qué modo se construyen los cimientos de los conflictos construidos sobre ciertas jerarquías, como para que las personas que pertenecen a determinado grupo social, con determinado *status* fijado por circunstancias de su biografía ajenas incluso a sus propias decisiones – o no, pero cuya persecución criminal es prohibitiva en una democracia moderna-, culminen en situaciones de criminalización masiva u otras formas de aniquilamiento físico y psicológico.

Cuando los procesos de criminalización secundaria explican de mejor modo o del más claro una causa judicial, es necesario indagar sobre los pilares de los procesos de deshumanización que, a veces sin tomar cabal conciencia de ello, están destinados a matar o neutralizar a un colectivo.

Así lo entendieron distintos pensadores de los saberes sociales al analizar categorías que luego impactaron en el ordenamiento jurídico, tales como los “*motivos de odio*”; condición que agrava seriamente en la escala penal todo delito contra la vida y integridad física, y cuyo disvalor de acción y de acto consiste en la expresión de la jerarquización humana de forma tal que el detrimento del valor vida de unos sujetos por sobre otros, por su condición de tales o cuales, niega el principio de la dignidad humana.

A menudo la judicialización de conflictos de estas características se presentan como hechos aislados e individuales, pero no lo son en absoluto. Forman parte de estructuras sociales que nos anteceden y nos rodean. Entre las categorías analíticas que se utilizan para clarificar términos técnicos, se encuentra la llamada “*pirámide de la violencia*“, concepto introducido por Johan Galtung para representar la dinámica de la generación de la violencia en los conflictos sociales.

La pirámide de la violencia y el rol del derecho como discurso legitimante de las asimetrías sociales.

Según Galtung la violencia es como un iceberg, de manera que sus consecuencias visibles son sólo una pequeña parte del conflicto. Solucionarlo o disminuir su impacto supone actuar en todos los tipos de violencia que construyen la pirámide, que serían:

1. La violencia directa, que es la visible; es concreta. Se advierte en comportamientos concretos y manifiestos de agresión, por lo que resulta relativamente sencillo detectarla y combatirla. Es aquella en la que un emisor o actor intencionado (en concreto, una persona) realiza un acto determinado y quien la sufre resulta dañado o herido física o mentalmente. En la pirámide de la violencia, esto se traduce en actos de abuso de autoridad en los que alguien cree tener poder sobre otro, generalmente en relaciones asimétricas.
2. La violencia estructural; de acuerdo al autor citado, la más grave de las tres. Se centra en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de distintas necesidades de grupos sociales determinados. Para Galtung es “(...)aquello que provoca que las realizaciones efectivas, somáticas y mentales, de los seres humanos estén por debajo de sus realizaciones potenciales”. Se expresa precisamente en la negación o relativización de la existencia de esas necesidades humanas básicas: la supervivencia, el bienestar, la identidad, la libertad, y similares. Es el resultado de distintos procesos de estratificación social; lo cual torna innecesario que en todos los actos opresivos se aplique la violencia directa, aún cuando es su origen.

Esta forma de violencia tiene algunas subdivisiones: la interna, que emana de la estructura de la personalidad de cada uno. Y la externa, que proviene de la propia estructura social (la política y la economía arrojan sus dos principales expresiones, que son la represión y la explotación). Algunos autores hablan de violencia vertical para señalar este último supuesto, y violencia estructural horizontal que separa a personas que quieren vivir juntas y juntas a personas que quieren vivir separadas.

Autores como Paul Farmer (2004) Flynn, Eggerth y Jacobson (2015), consideran casos de violencia estructural a aquellos en los que el sistema causa hambre, miseria, enfermedad, -o incluso la muerte- a determinado sector de la población, y está representado por numerosas situaciones de injusticia.

3. La violencia cultural. Es la que crea un marco legitimador. Esta forma de violencia hace referencia a aspectos de la cultura que la legitiman a través de las esferas del arte, la religión, la filosofía, o el derecho.

Galtung lo definió del siguiente modo: “*(la violencia cultural) es simbólica y se expresa desde infinidad de medios (simbolismos, religión, ideología, lenguaje, arte, ciencia, leyes, medios de comunicación, educación, etc.) Y (...) cumple la función de legitimar la violencia directa y estructural, así como de inhibir o reprimir la respuesta de quién es la sufren, y ofrece justificaciones Para que lo*

*seres humanos, a diferencia del resto de especies, se destruyan mutuamente y sean recompensados incluso por hacerlo”.*

Explica que de este modo se puede aceptar la violencia de grupos extremistas o la defensa de ideologías totalitarias. Así se ha aceptado, hace siglos, la quema de personas acusadas de brujería, en las piras sacrificiales del proceso inquisitorial; y con la misma estructura de pensamiento se naturalizan hoy las torturas y los tratos crueles e inhumanos, cuando no sencillamente la ejecución ilegal y administrativa, de personas a quienes previamente se deshumanizó -se cosificó- en función de su pertenencia a un determinado colectivo o grupo social.

Al igual que la estructural, la violencia cultural es menos visible que la violencia directa, pues en ella interviene más factores, que a su vez se encuentran racionalizados a los fines de impedir su visibilización. Y por ende, se complejiza la detección de su origen, la prevención y el remedio que debiera aplicarse para evitarla.

En consecuencia, las causas de la violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural o justificadas por la violencia cultural.

Muchas de estas situaciones son consecuencia de un abuso de poder que ha recaído sobre un grupo oprimido o en el contexto de una desigualdad social (económica, sanitaria, racial, de género, etc.), y siempre encuentran como precedente a los discursos justificadores de aquellas violencias, que se refuerzan con disposiciones legales y otras herramientas culturales opresivas en tanto promueven una actitud crítica y delegadora que nos prepara para la colaboración tanto pasiva como activa en estructuras injustas e insolidarias.

La figura de la pirámide se relaciona con la cantidad y la profusión de los hechos que en principio son menos perceptibles y que a su vez son los que registran una menor intensidad violenta. Son los hechos que conforman la base de la pirámide y que están configurados en un *primer nivel* por la conformación de prejuicios y estereotipos; fenómenos sociales muy arraigados individual y colectivamente y cuya racionalización es muy compleja precisamente por su grado de naturalización e introyección.

En un *segundo nivel* se encuentran los actos considerados microagresiones; son acciones sutiles de discriminación de muy baja intensidad (en la mayoría de los casos, inconscientes para quien las ejerce) pero que causan daños a personas de colectivos subalternizados, subordinados, minorizados, y estructuralmente discriminados. Más allá de la intención con que se ejerzan, “(...) *las micro agresiones son los menosprecios, faltas o insultos verbales, no verbales y ambientales cotidianos, ya sean intencionales o no, que comunican mensajes hostiles, despectivos o negativos a las personas basándose únicamente en su pertenencia a un grupo social determinado*”.

En un *tercer nivel*, se encuentra la discriminación verbal en la que se pasa de las intolerancias ejercidas a niveles más o menos inconscientes a una discriminación consciente ejercida a través de la palabra, mediante dispositivos que van desde las bromas hasta los insultos. Tiende a deshumanizar a las personas a través del lenguaje, entendiéndose por deshumanización al proceso psicológico y social que consiste en

hacer parecer a ciertas personas y colectivos como menos que humanos. En consecuencia el trato que estas personas o colectivos merecerán será menos que humano o sub-humano. Esta deshumanización a través de la palabra es el sustento y el pilar básico de los denominados “*discursos de odio*“. Es la normalización verbal de las ideas de odio.

Con ese basamento es posible la escalada hacia el *cuarto nivel* de la pirámide: la violencia física directa. Intimidaciones, amenazas, golpes, actos de vandalismo o negacionismo a partir de destrozos a símbolos de memoria, representaciones de violencia física a personas determinadas por su pertenencia a un grupo social y otras manifestaciones directas. Éstas manifestaciones pueden llegar a constituir incluso actos de terrorismo; ya sea al uso clásico o también con distintas características: Gordon Woo en 2002 denominó *terrorismo estocástico*, al efecto producido por una serie de informaciones o narrativas que generan un clima cultural de miedo, malestar, desasosiego, angustia. La finalidad es que en ese marco aleatoriamente alguien, por su cuenta y riesgo (sin necesidad de integrar una infraestructura que pueda ser detectada y naturalizada por las autoridades) termine realizando alguna acción o ataque.

Para Woo, la idea central es que, si se bombardea suficientemente a la población con una serie de informaciones falsas y conspiratorias, alguien acabará haciendo algo que sirva a los fines de quién tiene capacidad de instalar ese bombardeo comunicacional.

El último nivel descrito por los autores, el *quinto* y cúspide de la pirámide, es el genocidio.

Como podrá verse, estas últimas expresiones son las menos comunes, pero por cierto las más violentas y cuya impacto en los lazos horizontales de una comunidad tiene efectos irreversibles a corto y mediano plazo. Y la reversión a largo plazo sólo puede darse con mucho costo social y en función de una constelación de factores de muy compleja coincidencia.

Cobra relevancia aquí el concepto “*genocidio por goteo*”, acuñado por Raúl Zaffaroni para graficar el efecto de la selectividad criminal en regiones como la latinoamericana, en donde la contención legal y jurisdiccional del poder punitivo respecto de los sectores etiquetados o estereotipados, es prácticamente nula. Y ha sido la evolución histórica de las trágicas matanzas por motivos políticos que hoy se ordenan en otra magnitud y con otra modalidad.

## **VI. ¿Qué hacer ante la constatación efectiva de la palmaria violación al Estado de Derecho?**

Para justificar el encarcelamiento de una persona no se pueden alegar otras razones más que las demostradas en juicio. Si esas otras razones son reales deberían ser juzgadas. De lo contrario subsiste la posibilidad de que sean fruto de la difamación, del chisme, o del mecanismo de chivo expiatorio; que a lo largo de la historia siempre han recaído como sospecha sobre subjetividades socialmente disvaloradas. Quienes inventaron las garantías del proceso penal hace algo más dos de siglos lo hicieron para conjurar -principal y centralmente- situaciones de persecución política.

Ante las sorprendentes -por el énfasis y los momentos elegidos- respuestas de quien gobierna un territorio

provincial, de manifestarse enemigo expreso e incluso haberse presentado como querellante particular en un juicio criminal sobre su principal opositora política, debería evaluarse qué medidas asumir para restablecer el cumplimiento de la ley.

El abanico de herramientas institucionales va desde la realización de un juicio político hasta la intervención federal del territorio que se encuentra en riesgo -sus ciudadanos y ciudadanas lo están- al ser gobernado por quien no comprende o no registra la ley.

La Constitución Argentina no sólo describe atribuciones y competencias para los poderes de la esfera nacional. También dispone algunas cuestiones generales para los gobernadores de las provincias, que están mencionadas a partir del artículo 121.

No podría ser de otro modo: el artículo 1º de la Constitución establece la forma republicana y federal de gobierno. Es necesario establecer qué puede un gobernador y qué no; qué poderes conservan las provincias y cuáles fueron delegados a través de esa misma Constitución, al gobierno federal.

Es así que en el artículo 128 establece que *“los gobernadores son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”*. Cabe la pregunta en torno a qué herramienta institucional corresponde activar, en caso de que se notifique fehacientemente a un gobernador de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana o de las medidas dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a los fines de que arbitre los medios para que se restablezca la vigencia de las garantías constitucionales y las leyes de la Nación.

Los derechos del sistema internacional de los derechos humanos integran el plexo constitucional argentino; desde el año 1994 se incorporaron a través del artículo 75, inc. 22, con la máxima jerarquía, y son ley positiva y operativa en todo el territorio nacional; con lo cual no resulta descabellado el apercibimiento de informar al Congreso de la Nación sobre el incumplimiento de la manda convencional a los fines de que el Congreso evalúe si un determinado gobernador está o no en condiciones de seguir siéndolo, o si la violación al artículo 128 que encarna exige que se intervenga federalmente la provincia en los términos del artículo 75, inc. 31 constitucional.

Desde luego, no se trata de una mera disputa de coyuntura política local ni debe analizarse en esos términos: **intervino en el caso el sistema regional de protección de los derechos humanos y fue el principal motivo para que la prisión de Sala, cuanto menos, tuviera lugar bajo una modalidad morigerada. Hay cuestión federal.**

En tanto calificamos su prisión como política, los casi siete años que Milagro Sala lleva presa exigen el intento de algún mecanismo institucional de carácter federal para reparar esta situación. Es menester que los vértices de los tres poderes de la República lo piensen seriamente y analicen resortes institucionales para lograrlo.

El Congreso puede disponer, a pedido del Ejecutivo en determinadas situaciones, pero centralmente por iniciativa propia, la intervención de la provincia en los términos que señalan los párrafos anteriores.

El Poder Ejecutivo cuenta con distintas herramientas: desde las que emergen de la gestión y el necesario

cabildeo que garantiza la gobernabilidad de un país, hasta las que se vinculan con una mecánica institucional de articulación entre los gobernadores y el Congreso, como la que más arriba se sugirió.

**Incluso las más directas y personales, como la aplicación del instituto del indulto o de la conmutación de penas.** Éstas dos últimas herramientas emergen del texto constitucional nacional en el artículo 99 inciso 5to, y han sido fruto de discusiones e interpretaciones en relación con la posibilidad de su aplicación al caso en concreto.

Los autores, juristas y profesores han siempre definido el instituto del indulto como la posibilidad de que desde el ámbito de la administración se puedan suavizar rigorismos legales y corregir anacrónicas insostenibles.

Es lógico, razonable y deseable que los constitucionalistas tengan reparos respecto de un instituto que no encaja cómodamente en el resto del diseño constitucional y que como bien se ha dicho, es una rémora monárquica. Sin embargo es una herramienta constitucional, y corresponde evaluar en qué casos debería aplicarse.

Porque también debe decirse que los reparos que existen en la Argentina tienen un recorrido histórico y es el uso que se ha dado al instituto para beneficiar a representantes o ejecutores del poder, **y no a quienes han sido avasallados en sus derechos más básicos en un juicio y no pueden siquiera hacer valer una recomendación o una sentencia de la Corte Internacional de los Derechos Humanos en su beneficio.**

Contra la aplicación del indulto a Milagro Sala se ha señalado que el artículo 99, inciso 5to exige que se trate de un delito federal.

La exposición de motivos de la Convención Constituyente de 1994 nada dice sobre esta exigencia y poco aclaran los doctrinarios. Puede deberse a una prolijidad de diseño en el sistema: cada titular del ejecutivo puede indultar en el ámbito de “su nivel” de estado. Puede deberse a motivos históricos: el Boletín Oficial informa la enorme cantidad de indultos anteriores a 1994 que en su gran mayoría recaían sobre sanciones disciplinarias a agentes militares o de las fuerzas del orden. **Analícemos entonces ese límite, su fuente y su razón normativa, y cómo se conjuga con otros límites que establece el mismo texto constitucional y que hay que interpretar armónicamente.**

El artículo 16 constitucional establece **el principio de igualdad ante la ley** en todo el territorio argentino, y en base a ello (y a ser un poder delegado a la Nación por las provincias) la ley penal es la misma en todas las provincias. Una provincia puede ofrecer más garantías ciudadanas que las establecidas en la Constitución Nacional o el Código Penal, pero menos no. La Constitución y la ley penal son el piso normativo.

Vemos entonces que el Código Penal de la Nación prevé el indulto en su artículo 68 y que lo hace para todo el país. Vemos que la Constitución de Jujuy legisla el indulto de un modo prácticamente inaplicable: su artículo 19 refiere a condenas a pena de muerte -pena prohibida en la Argentina-, y la reglamentación local, fue pensada por un gobierno militar, para delitos militares.

Vimos a lo largo de este documento que el gobernador de la provincia afectada no es un mero garante del cumplimiento de la ley en esa provincia, sino que es protagonista central del conflicto. Sostiene la

persecución política de su principal adversaria y la defiende por escrito en una carta abierta. La responsabilidad internacional que ello acarrea impactará en todos los organismos federales vinculados con la recaudación patrimonial, el tesoro federal y, en definitiva provocará una merma en los distintos bienes jurídicos colectivos de carácter federal por acciones llevadas a cabo por autoridades provinciales.

**Resta interpretar el artículo 99, inc. 5to en su estricta legalidad. Que después de todo también abarca cuestiones cuya conflictiva está tan confrontada con el principio republicano de gobierno que constituyen “cuestión federal”.**

El artículo 99, inc. 5to. refiere a cuestiones “*sujetas*” a jurisdicción federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación es un tribunal federal. Ha determinado que la arbitrariedad en la aplicación de la ley constituye una cuestión federal, y atiende cuestiones que llegan a su instancia de forma extraordinaria por medio de un recurso federal. Tiene en agenda incidentes en los que Sala se encuentra imputada, y ha dictado sentencia en el caso de referencia: la jurisdicción se habilita precisamente bajo la alegación de que deben evaluarse motivos de trascendencia federal. **La intervención del sistema regional de custodia de los derechos humanos da cuenta de la magnitud de las lesiones que el proceso de criminalización de Sala conlleva y el modo en el que impacta en el sistema de garantías federal, constitucional y convencional.** La función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa de Milagro Sala como supervisora del standard mínimo de consagración de los derechos humanos en el país (auditoría que comenzó a darse en el caso de Sala con el dictado de las medidas provisorias), habilitan a dicha instancia supranacional a requerimiento de la defensa de Sala, a la intromisión legal y obligada del Estado Argentino en cabeza de su máxima autoridad.

**No caben dudas de que el “Caso Milagro Sala” es cuestión federal. Esto es así independientemente de que los hechos que le imputan hayan tramitado en la justicia provincial, dado que las cuestiones que se impugnan constitucional y convencionalmente no son los hechos por los cuales se la juzga a ella, sino los cometidos por sus juzgadores y persecutores.**

**La cuestión federal está dada por el carácter político de su prisión, que no solo constituye violaciones reglamentarias sino crímenes de Estado.**

Agotada la vía judicial interna con el reciente fallo de la CSJN que confirma la condena de la conocida causa “Pibes Villeros”-, sin motivación del Congreso Nacional de dar tratamiento al proyecto de intervención judicial de la provincia de Jujuy, sumado al agravamiento de las condiciones de salud de la condenada Milagro Sala, es menester la urgente decisión presidencial para **hacer cesar los tormentos que tienen por víctima a Milagro Sala por motivos políticos. Se evitará así una nueva condena al Estado Argentino por violaciones a los derechos humanos.**

Las cuestiones excepcionales no cuentan con demasiada jurisprudencia, pero no es posible dar por decaída la necesidad de restablecer la ley **en situaciones en las que se reconoce la existencia de presos políticos en la Argentina**, lo cual no solo es inadmisibles moralmente sino que acarrea consecuencias políticas y económicas para el Estado Argentino.

**VI. El agravamiento de las penas por la intensidad de los dolores padecidos. La posibilidad de su**

## **conmutación.**

El tiempo que Milagro Sala viene transcurriendo privada de su libertad y el recorrido y la magnitud que esa privación de derechos ha cursado -y que se ha desarrollado en extenso en los acápites anteriores- no puede medirse exclusivamente en términos cuantitativos.

Es una prisión que comienza con la invención de un tipo penal de “*instigación al acampe*”, que luego se transforma en múltiples causas en las que la acción penal está empujada centralmente por el titular del Ejecutivo, quien coloca funcionarios judiciales y fiscales y los remueve si considera que no están cumpliendo fielmente con su manda. Que tiene por expectativa su tratamiento en el Superior Tribunal, conformado por enemigos confesos de quien espera la justa revisión de las cuestiones llevadas a litigio. Que se monta sobre un arco narrativo de demonización y violencia simbólica, estructural y cultural. Que tiene por objetivo el aniquilamiento.

Es el caso paradigmático de la irracionalidad del poder punitivo expresado en la criminalización de un sujeto por condiciones que hacen a su estado de vulnerabilidad ante el poder punitivo: ideas políticas, clase, etnia, género. Todos condicionamientos vinculados con un status social que determinan su criminalización mucho más que cualquier otra imputación formal, y cuya arbitrariedad viola la Constitución Nacional en su integralidad: desde el artículo 1º que establece la forma republicana de gobierno, hasta las últimas cartas de derechos humanos incorporadas en 1994. Cuando esto sucede, el derecho penal renuncia a abordar los criterios democráticos de la culpabilidad y los reemplaza por el peligrosismo propio de los estados autoritarios y fascistas.

Es por ello que los padecimientos de salud de Sala constatados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ingresan en la categoría de tortura. Son formas de pena prohibidas en el propio texto constitucional, cuyo artículo 18 ha sido avasallado en más de una premisa a lo largo de todo el proceso de criminalización de Milagro Sala, cuya única morigeración provino de la intervención de los mecanismos externos de auditoría en materia de derechos humanos. Se ha violado la defensa en juicio de la persona y de los derechos, la prohibición de arresto sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, la prohibición de declarar contra sí mismo (puede advertirse en más de un proceso colateral la presión extorsiva hacia quienes complican su propia situación procesal con el objetivo de perjudicar la situación de Sala; ¿por qué lo harían?). El 18 constitucional prohíbe el establecimiento de “*toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificar a los detenido más allá de lo que aquella [la cárcel] lo exija*”, y tal afrenta “*hará responsable al juez que lo autorice*”.

Todas estas graves circunstancias agravaron las condiciones de la detención de Milagro Sala e impactaron de forma determinante en su salud física y mental, que son bienes jurídicos distintos de la libertad ambulatoria, en franca violación a los principios elementales del derecho penal.

Se ha ensayado en la doctrina penal las distintas formas de responder a la pena ilícita; a ese plus de dolor prohibido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. La pena medida no sólo en su quantum sino también en su intensidad; en la cantidad y calidad de bienes jurídicos distintos de la libertad que ha afectado; en las personas distintas del ámbito cercano y personal del

imputado sobre las que ha recaído, y que violan la prohibición de trascendencia de la pena. Cuando esto sucede, reducir el monto de pena fijado es un modo de reducir la infracción constitucional e institucional.

La necesidad de gestionar el conflicto emergente se muestra prístina. En palabras de Hanna Arendt: *“La manifestación del viento del pensar no es el conocimiento; es la capacidad de distinguir lo bueno de lo malo, lo bello de lo feo. Y esto, en los raros momentos en los que se ha alcanzado un punto crítico, puede prevenir catástrofes.”*

1 *“Derecho penal y democracia”*, Carlos S. Nino. Originalmente publicado en inglés con el título *“Democracy and criminal law”*, en *“Actuelle Probleme ser Demokratie”*, en O. Weinberg (comp.): *“Internationale Jahrbuch fue Rechts- philosophie”*, 1989. Traducción de Lucas Guardia.

2 Op. Cit. Cita a *“Legal norms and reason for action”*, en *Rechstheorie* nro 4, Berlín, 1984.

3 *“Ética y derechos humanos”*, Carlos S. Nino. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1984.

4 *“De los delitos y de las penas”*, Cesare de Beccaria, Introducción. Traducción: Juan Antonio de las Casas. Editorial Proa XXI, Buenos Aires, 2004. Publicado originalmente en 1764.

5 Op. Cit. Capítulo 5, Interpretación de las leyes.

6 Op. Cit. Capítulo 46

7. Ascensio, Di Corleto, González: *“Mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad”*, publicación de la DGN . Disponible en <https://www.mpd.gov.ar/index.php/biblioteca-mpd-n/libros/5302-mujeres-imputadas-en-contextos-de-violencia-o-vulnerabilidad>. Año 2011.

8. Ascensio, Di Corleto, González, Op. Cit.

9. Zaffaroni, Alagia, Slokar *“Derecho Penal- Parte General”*. Año 2001.

10. Galtun, Johan; *“Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia “*. Año 2003.

11. Galtun, Johan. Op. Cit.

12. *“La palabra de los muertos”*; Zaffaroni. E.R.; Editorial Ediar, Buenos Aires, año 2011.

13. *“Derecho Penal. Parte General”*. E.R. Zaffaroni, A. Alagia, A. Slokar; Editorial Ediar, Buenos Aires, 2001

