

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DEL ANTEPROYECTO DE LEY

S.I.E.P.

INTRODUCCIÓN

De los textos normativos en vigencia se desprende que nuestro país adhiere al cambio de paradigma, que como evolución ideológica-política en el mundo occidental, ha redefinido el objeto de la ejecución de las penas en particular, y el abordaje del fenómeno criminal en general.

Sucintamente podemos decir que la pena adquiere significación en el “tratamiento” y no en el “castigo”. El viejo Paradigma definía la pena en el marco de las políticas retributivas, en donde el Estado estaba puesto a ejecutar una suerte de venganza pública, que actualmente ha trocado en políticas correctivas, que ponen su acento en la reinserción social de la persona que ha trasgredido la ley.

El modelo de rehabilitación o reintegración social se funda y ha llegado a ser generalmente aceptado, no solo en razones de índole humanitaria, sino porque a menos que tengamos intención de mantener a los reclusos en la cárcel para siempre... seguirán formando parte de la comunidad en que viven también los oponentes.

Lo antedicho, señala que la ejecución de las penas debe considerarse en el marco de las políticas de criminalidad y seguridad, y que en tanto estrategias de prevención secundaria y terciaria del delito, deben diseñarse en coherencia con las estrategias de prevención primaria específica e inespecífica.

Los cambios institucionales, que deben necesariamente ocurrir como adecuaciones al nuevo paradigma y las obligaciones impuestas al Estado por la normativa que lo enuncia, suceden con la lentitud de los procesos históricos. Las instituciones acuñadas en el marco de los principios que rigieron el concepto de

ejecución de la pena hasta mediados del siglo XX, si bien van produciendo acomodaciones, no alcanzan a modificar su práctica, que enraizada en las cimientos de la filosofía del castigo, ponen en evidencia la brecha entre los textos normativos y la práctica real.

El tipo de acomodaciones mencionadas dan por resultado:

- Para las penas privativas de libertad: organizaciones que tienen por eje central los dispositivos de seguridad (organizaciones militarizadas, estado penitenciario y/o policial de todo el personal, orden jerárquico unívoco, etc.) que han incorporado a la manera de agregados accesorios algunos dispositivos de tratamiento generalmente escasos, que no llegan a la mayoría de las personas privadas de libertad ,desarticulados entre sí y con carácter muchas veces de “beneficio” antes que de “derecho” .

-Creación de los llamados sistemas de penas alternativas: dispositivos institucionales que encuentran su génesis en las deficiencias y fracasos de las viejas políticas de prevención.

Los nuevos institutos de condenación condicional (Art. 26 del C.P.), y de suspensión del juicio a prueba (Art. 76 bis. del C.P.) incorporados a la letra del Código Penal, el primero por ley 23.057, el segundo por la ley 24.316 no solo marcan la adopción por parte del legislador de los postulados del nuevo paradigma, en el que la reinserción social y la eventual reparación, son sus pilares. Sino que a la vez implica un reconocimiento tácito de los efectos negativos que la privación de la libertad engendra en el penado.

No obstante ello, en la práctica, tienden más al cumplimiento de trámites formales (que tienen por objeto evitar que el Estado incurra en incumplimientos legales) que al desarrollo de verdaderas estrategias de prevención criminal.

-El llamado tratamiento pos penitenciario, que como tal es prácticamente inexistente, se reduce a realizar los controles formales de prescripciones judiciales y en casos puntuales que urgen, y siempre que sea posible, se brinda algún tipo de apoyo económico en el primer período de libertad.

La anterior descripción tiene el objeto de advertir sobre la necesidad y oportunidad que existe en los casos (como es el de Neuquén) en que el Sistema está por crearse, de instalar puntos de partida que, situados en la normativa vigente, no recurran a los viejos modelos institucionales, lo que conllevaría la necesidad de iniciar el proceso de acomodaciones sucesivas, que puestos como parches, pueden sortear la responsabilidad en términos formales del cumplimiento de la ley, pero que no efectivizan la vigencia material de la normativa vigente, ni tiende a la real modificación del fenómeno criminal.

En Neuquén entonces, tenemos el deber, impuesto por ley, y la oportunidad histórica de arbitrar los medios para que la creación del Sistema de Ejecución Penal se asiente sobre los principios y prescripciones del nuevo paradigma.

El siguiente proyecto ha sido formulado en esa dirección, debe ser entendido por el lector desde esa perspectiva, para lo cual es imperioso la suspensión del viejo modelo retribucionista que impondría el error de tratar de hacer encajar los dispositivos y la organización aquí planteada en el esquema tradicional (que intentamos evitar).

Situación actual en la Provincia de Neuquén

En la provincia del Neuquén, no existe aún un Sistema de Ejecución Penal, función que se encuentra suplida por una serie de dispositivos institucionales que abordan diferentes dimensiones de la problemática.

Como operadores de los dispositivos institucionales relativos a la ejecución de las penas observamos en la práctica un divorcio evidente de la realidad carcelaria con las normativas y tendencias vigentes, producto quizás de una visión propia del paradigma anterior.

En este sentido es más que elocuente el informe presentado por el INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales) en el año 2002, que con fundamento en numerosos documentos oficiales de diversas fuentes (pronunciamientos de la Comisión Penitenciaria Provincial, informes de la Dirección General de Ejecución de la Pena dependiente de la ex Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia, informes de Dirección de Unidades de Detención de la Policía del Neuquén, documentos de la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y información brindada del Gabinete Criminológico); describía a propósito de la ejecución de las penas privativas de libertad:

“puede mencionarse para dar cuenta de los inconvenientes más notorios, tales como la carencia de ámbitos de detención dignos, la imposibilidad de hacer más operativos los acuerdos con el Servicio Penitenciario Federal para la transferencia de internos, la ausencia de servicios y asistencia a los internos, ausencia de un establecimiento para alojar a condenados, escasez de trabajo, falta de tratamientos penitenciarios integrales que faciliten la reintegración del privado de la libertad, sobrepoblación penitenciaria, hacinamiento, violencia, presos en comisaría, no separación de personas de acuerdo a categorías, asignación de la custodia y trato de detenidos a la agencia policial y dificultades para brindar un adecuado acceso a la justicia y tutela judicial, entre otros conflictos.

Debemos mencionar en este punto que resultan imperativas las modificaciones en los modos de ejecución de la privación de la libertad, ya que la misma, realizada en estas condiciones, además de resultar ilegítima a la luz de las normas, deriva en lo opuesto al fin perseguido: propaga la violencia, es criminógena y se convierte en una escuela de delito, deteriorando al prisionero y reproduciendo patrones de desigualdad social.”

Si bien la situación descrita data de hace varios años, consideramos que en la mayoría de los aspectos no se han producido modificaciones substanciales, sino algunas adecuaciones del tipo descriptas en la parte anterior.

Desde una mirada estrictamente economicista en la que analicemos la relación entre los costos y beneficios del actual sistema, el asunto reviste una gravedad inusitada. Si consideramos que gran parte de nuestra población reincide (según estadísticas el porcentaje medio de reincidencia nacional es del % 24) debido a un ineficaz o nulo tratamiento de reinserción, generando por ello una población cautiva o permanente y en muchos casos perfeccionada en prácticas delictivas. Las erogaciones se repiten sin cesar. Dicha situación, sabemos, reviste una gravedad mucho mayor en tanto que los datos estadísticamente relevados se ciñen al concepto de reincidencia, sin tomar en cuenta la reiteración delictual denunciada y la reiteración no denunciada.

El fenómeno que analizamos tiene dos posibles lecturas, una obsoleta, situada en el paradigma anterior, en el que el fin de la pena es el castigo del ofensor y no su tratamiento, y en la cual “esta reincidencia” y /o reiteración demostraría con éxito la certeza con la que actuó el sistema penal al seleccionar a este sujeto de “hábitos delictivos”.

Y otra en la que situados en el nuevo paradigma, esta reincidencia, debe ser vista como un fracaso del sistema actual en resolver el problema.

El modelo que proponemos no solo intenta ser una respuesta institucional adecuada a las normas vigentes, que resulten en el real tratamiento de prevención secundaria y terciaria del delito, sino que tiende, como efecto paralelo al ahorro de sufrimientos y recursos de los contribuyentes.

Ideas- Principios Generales:

a- Política de Estado: El Sistema de Ejecución Penal, es la entidad principal de ejecución de lo que en el ámbito de las políticas públicas ha dado en denominarse prevención secundaria y terciaria de la criminalidad.

Para su organización, diseño de principios y planificación debe considerarse la pretensión de durabilidad institucional.

Lo dicho, si bien es obvio, vale ser destacado y entendido en la práctica como la impertinencia de crear una institución, su organigrama y reglamentación atendiendo a especulaciones relativas a las personas concretas que podrían ocupar los lugares en el momento inicial, así como es necesario dejar de lado las conveniencias sectoriales

- b- Centralidad en la persona e integralidad:** Ya en el diagnóstico de Población Carcelaria realizado en el año 94-95, se destaca entre las conclusiones, la deficitaria organización e integración de las instituciones intervinientes en la ejecución de las penas privativas de libertad. Lo cual conlleva efectos indeseables para la población penada y el uso inadecuado de los recursos del Estado.

Resulta imperativo modificar la dinámica que, (propiciada desde la organización institucional) tiene como característica que la integración, articulación de acciones de los distintos sectores de la ejecución penal, (incluso la compatibilidad de objetivos de cada sector), depende de la afinidad y voluntad de las personas que se desempeñan en cada área (actualmente ocurre entre los diferentes sectores de policía en Unidades de Detención internamente y de estos con la Dirección Provincial de Atención a la Población Judicializada e incluso dentro de esta misma Dirección ,etc.). El eje de la organización debe ser la persona que ha trasgredido la ley, más allá de cual sea su condición legal, de manera de garantizar la continuidad de los tratamientos, del vínculo institución-persona judicializada y evitar la multiplicación innecesaria de estructuras institucionales.

Lo antedicho fundamenta una modificación que implique la distribución, en las respectivas Direcciones, de acuerdo a la especificidad de la tarea y correspondiente idoneidad profesional del recurso humano interviniente, y no por la condición legal por la que transita la persona, (probados, privados de libertad, liberados). Dicha organización ha respondido hasta aquí, más al proceso histórico de sucesivas creaciones de sectores que a criterios de operatividad e integralidad, lo cual resulta innecesario y poco útil de seguir

sosteniendo ante la posibilidad de la creación del nuevo Sistema de Ejecución Penal.

Así por ejemplo el viejo patronato de liberados, que tenía además el control y seguimiento de las penas alternativas; trocado luego en Sector Liberados y Sector Probation, se unificó con el gabinete criminológico bajo la denominación de Dirección de ejecución de la Pena en año 1996. Los tres sectores estaban y están conformados por recursos humanos de similar perfil, cada uno mantuvo su incumbencia, de los unos solo de las personas que están presas (Gabinete Criminológico), que cuando salen se ocupan los otros (Sector Liberados), etc. Con una articulación y conciliación de objetivos y estrategias que depende más del interés de las personas que de la integración institucional).

C- Tratamiento a cargo de personal civil: El cumplimiento del objetivo acordado a la pena (procurar la reinserción social del infractor de la ley penal) depende de la eficacia del tratamiento.

Ahora bien, las mencionadas finalidades de la pena sólo podrán cumplirse eficazmente, si se cuenta con una estructura que pueda brindar asistencia social, tratamiento específico, (cuando corresponda) educación y trabajo al condenado y/o probado más una adecuada supervisión de las distintas obligaciones impuestas por el tribunal así como de las etapas del régimen de progresividad de la pena.

En las penas privativas de la libertad debemos definir la misión del Servicio Penitenciario considerando el carácter auxiliar y excepcional que su intervención merece en relación al tratamiento.

Consecuentemente a los principios enunciados, se propone la creación de un Servicio Integral de Ejecución de la Pena (que tiene su antecedente y base actual en la Dirección Provincial de Atención a la Población Judicializada y Dirección de Unidades de detención) del cual forma parte el Servicio Penitenciario del Neuquén (también por crearse).

Es menester destacar que la función del órgano penitenciario es la de guarda, custodia y seguridad, actuando como auxiliar de tratamiento específico. Dicho tratamiento, así como el diagnóstico e indicación de tratamiento, debe estar a cargo de los organismos ejecutores civiles,

dependientes también del Sistema Integral de Ejecución Penal (tal como lo está el control diagnóstico y ejecución del tratamiento específico para el total de la población judicializada que no cumple pena privativa de la libertad).

Por todo ello, y en el entendimiento de que es una obligación en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho realizar todos los esfuerzos necesarios a efectos de que los postulados contenidos en las normas sean una realidad material y considerando que el eje regulador debe ser la persona del ser humano y su conducta, necesidades, potencialidades y capacidades para ser un miembro útil para la sociedad, con derechos y obligaciones derivados de su condición de recluso y valorando la importancia de un manejo organizado, eficiente y transparente que involucre a la comunidad en la realidad del problema social que constituye la cárcel, procurando prevenir el delito, evitar su reiteración y lograr la plena reintegración social del detenido es que se pone a su consideración el presente anteproyecto.

Descripción general del anteproyecto

En el primer título de la Ley, “Disposiciones Básicas”, se establecen los criterios que deben guiar la totalidad de la actuación en el marco de la ejecución penal.

El **capítulo primero** “OBJETO” crea y define el Sistema Integral de Ejecución Penal (S.I.E.P.) como agencia del sistema penal, que actuará como auxiliar de la justicia para la ejecución de las medidas dispuestas en relación a la población a disposición de la justicia penal, e indica como acciones a desarrollar la supervisión, seguimiento, trato, tratamiento, guarda y custodia de las personas a disposición de la justicia penal con el objeto de que adquieran la capacidad de comprender y respetar la ley

procurando su adecuada reintegración social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad.

En el **capítulo segundo** “PRINCIPIOS FUNDAMENTALES” se establecen como ejes esenciales y orientadores a los siguientes:

1. Legalidad, referido a la plena vigencia de la ley previa, estricta y escrita, que implica en un sentido que las penas sólo pueden ejecutarse en virtud de sentencia firme emanada de autoridad competente, y en otro, que la ejecución de la privación de la libertad no está librada a la discrecionalidad de los funcionarios penitenciarios, sino que se sujeta al contenido de la Ley.
2. Reserva de Ley, indicando que el penado conserva todos los derechos no limitados por la sentencia o la ley, y que en consecuencia puede desarrollar toda actividad no restringida y no puede ser obligado a aquello no prescripto por las normas.
3. Humanidad y dignidad, atendiendo a que el interno se halla sujeto y sometido al más intenso de los poderes estatales, implica el respeto e inviolabilidad de la persona.
4. Igualdad y no discriminación, prescribe evitar todo manejo arbitrario.
5. Jurisdiccionalidad, atiende a la ejecución y control por parte de los magistrados del Poder Judicial, de todo el desarrollo de la privación de la libertad, a efectos de asegurar el respeto a la Ley.
6. Defensa, implica una garantía a favor del interno a efectos de asegurar su defensa material y técnica en la etapa procesal de aplicación de pena.
7. No trascendencia de la pena, afirma que la sanción es personal e individual que no puede extenderse a terceras personas.
8. Deber de confidencialidad, importa un mandato a los funcionarios del S.I.E.P. de mantener en reserva toda cuestión de la que tomen conocimiento en virtud de su función, y particularmente las referidas al honor, la vida y los intereses privados de las mismas.
9. Deber de denunciar, impone al funcionario, que en razón de sus funciones tomase conocimiento de la comisión de alguno hecho delictivo, la obligación

de denunciarlo ante el funcionario, ministerio público o juez competente dentro del plazo de veinticuatro horas.

El **título segundo** se denomina “ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE EJECUCIÓN PENAL”. En el **capítulo primero, Sección primera** “misión” se resumen los cometidos esenciales del S.I.E.P.. Estos son:

1. Participar de la elaboración de las políticas de criminalidad como políticas de Estado, a la vez que ejecutará las políticas de prevención secundaria y terciaria del delito, enmarcadas en aquellas, asistiendo y asesorando a las autoridades gubernamentales en materia criminológica.
2. Garantizar el fiel cumplimiento de las normas vigentes, respecto a la población a disposición de la justicia penal.

Capítulo segundo “COMISIÓN PROVINCIAL DE EJECUCIÓN PENAL” crea la mentada comisión como órgano consultivo del SIEP, la cual estará integrada por responsables de las distintos poderes del estado con incumbencia en el ámbito de la ejecución penal.

Tendrá por funciones:

- a. Intervenir en la planificación de las Políticas de Criminalidad.
- b. Emitir opinión acerca de los temas propuestos por el Director del SIEP.
- c. Coordinar acciones y metodologías de trabajo entre los poderes del Estado.

Capítulo 3 “CONSEJO SUPERIOR” órgano colegiado integrado por los responsables de las distintas áreas del S.I.E.P. El cual será presidido por el responsable del mismo y tendrá por funciones esenciales:

- a. Intervenir en el diseño de las políticas de criminalidad, realizando propuestas de planes de mediano y largo plazo.

- b. Elaborar y controlar la ejecución de los planes de corto plazo enmarcadas en las políticas de criminalidad diseñadas.
- c. Coordinar las acciones de los organismos efectores de tratamiento y trato, entre si y de estos con el área de Ejecución Penal.

El **capítulo cuarto** “ÁREA CALIDAD INSTITUCIONAL” está destinado a regular el control, por medio de su Director, de la Auditoría General y el Tribunal de Ética y Disciplina, del buen funcionamiento de las diferentes áreas que integran el sistema. Esta incorporación se sustenta en el espíritu mismo de la ley, a fin de que el funcionamiento de los diferentes sectores se realice en forma transparente.

La posibilidad de realizar auditorías, lo cual no obsta a la creación e intervención de órganos externos abocados a la prevención de la tortura, implica llevar a cabo un control independiente e imparcial del sistema, constituyendo una herramienta vital de la actual estructura administrativa de la cual los establecimientos carcelarios no pueden ser ajenos.

Para ello, los legajos de los internos serán una herramienta adecuada para controlar si los reclamos efectuados por los detenidos fueron atendidos. De no ser así, las circunstancias que ocurren en la cárcel quedan reservadas exclusivamente a las autoridades penitenciarias, situación que debe cambiar, si tenemos en cuenta, que el Estado tiene la obligación constitucional de velar por los derechos e intereses de las personas privadas de la libertad y realizar una gestión racional, eficiente, transparente y sujeta a control de conformidad con una organización flexible, proactiva, especializada y que busque reducir los índices de violencia intracarceraria y los conflictos propios de la prisión.

El sistema carcelario no es ajeno a las exigencias de un sistema republicano y democrático de gobierno.

El **capítulo quinto** “DIRECCIÓN PROVINCIAL POBLACIÓN JUDICIALIZADA” regula la naturaleza, organización y actuación de los organismos administrativos encargados de brindar la asistencia social y tratamiento específico a las personas judicializadas.

Se ha considerado valioso en este punto que el accionar de la Dirección Provincial Población Judicializada se mantenga en un marco diferente al ámbito de actuación del futuro Servicio Penitenciario en función de los diversos objetivos y actividades de cada agencia, de la democratización de los ámbitos penitenciarios, del control de gestión y del notorio fracaso que las experiencias comparadas exhiben cuando se optó por concentrar y monopolizar funciones en una única agencia, con la consiguiente visión estrictamente disciplinaria securitaria y con elevados índices de violencia, corrupción, ineficiencia, reiteración en el delito y reincidencia.

El notorio y acelerado crecimiento de la población encarcelada, la desafectación de la policía de las funciones de custodia de reclusos, la experiencia acumulada durante más de quince (15) años de funcionamiento de la Dirección Provincial Población Judicializada y la efectivización de los principios constitucionales de legalidad en materia ejecutiva penal y judicialización de la privación de la libertad, amén de la realización de los derechos fundamentales de los reclusos, imponen una modernización de la normativa en lo que respecta a integración, actividades y mecanismos de cumplimiento para la Dirección Provincial Población Judicializada.

La integración propuesta se distingue de la original en tanto y en cuanto, sin bien conserva el espíritu multidisciplinario, amplía el elenco de especializaciones que conforman el equipo. De este modo se incorporan a la medicina y la sociología, con los objetivos centrales de poder profundizar y precisar el análisis y la determinación de los servicios a proporcionarle al interno, incorporando visiones y cúmulos de conocimiento a las ya existentes.

Con relación a sus funciones, la Dirección Provincial Población Judicializada debe operar como asistente del magistrado a cargo de la ejecución de la pena, debiendo dictaminar consultivamente en materias relacionadas con la fijación del ámbito de detención, los traslados de una unidad a otra y las necesidades de acompañamiento de los internos que se encuentren en condiciones de acceder al medio libre.

Con relación a los reclusos, el área en cuestión, debe actuar como acompañante durante el tiempo de encierro, acordando y coordinando los tratamientos más adecuados a la situación de cada interno.

Debemos marcar en este punto que tradicionalmente ha sido conflictiva la determinación precisa del contenido y alcances que el principio resocializador posee, a tal punto que destacados juristas lo han tildado de mito o mera ideología. Una de las ventajas de la propuesta en cuestión es que viene zanjar dichas discusiones y a operativizar plenamente el mencionado principio constitucional desde modernas posturas criminológicas. De este modo la reintegración social aquí formulada parte del respeto a la dignidad e integridad del privado de la libertad y de la premisa que marca la calidad de adulto de la persona reclusa, con necesidades, potencialidades y carencias.

El otro eje sobre el que se asienta el presente concepto es la temporalidad de la permanencia en el medio cerrado, y en consecuencia, la certeza de que en determinado momento la persona deberá desarrollar su vida en el ámbito abierto.

En atención a las cuestiones previamente mencionadas es que se fijan como contenidos del tratamiento reintegrador a la asistencia para el desarrollo personal del interno en lo que respecta a sus capacidades y talentos, a la reducción de su vulnerabilidad, entendida como el grado de fragilidad que tiene la persona por haber sido desatendida en sus necesidades básicas y contención, lo que usualmente acrecienta el riesgo

personal de entrar en conflictos con la ley penal que derivan en encarcelamientos.

En sentido similar a los anteriores, otra base propuesta para constituir la reintegración pasa por la construcción de ciudadanía democrática, entendida como la condición que posibilita el despliegue de la autonomía, responsabilidad, participación, sentido crítico y pleno ejercicio de los derechos. La minimización de las consecuencias negativas que genera el encierro es el último elemento contenido en el concepto de reintegración y está referida al principio de reducción de daños que genera el encierro y de la minimización de las consecuencias negativas que genera la cárcel, tanto a nivel físico (*vgr.* alteraciones sensoriales), psicológico (*vgr.* stress, ansiedad), familiar (*vgr.* desarticulación, pérdida), cultural (*vgr.* infantilización, lenguaje) y social (*vgr.* estigmatización, fijación de rol).

Como se desprende de los enunciados anteriores, las posibles intervenciones, atentas a que deben cobrar real utilidad al momento del egreso, no necesariamente deben ser de tipo técnico o profesional, y antes bien, deben ser flexibles, dinámicas y adecuadas a las demandas de los internos. Deben procurar el contacto del recluso con personas e instituciones del medio abierto. El eje de cualquier intervención, profesional o no, debe estar dado por el tiempo de reintegración al medio abierto y por la dotación de herramientas útiles para poder llevar adelante una vida respetuosa de la legalidad y autosuficiente. De este modo, además, se mitigan los efectos des-socializadores del encarcelamiento y se fomentan la participación comunitaria y la publicidad de la realidad de la prisión y se busca concretar la recomendación internacional que aconseja asemejar la vida en la cárcel a la desarrollada en el medio abierto (*conf.* Artículos 60.2 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos ONU., 59 de las Reglas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad ONU., 65.b de las Reglas Penitenciarias Europeas).

Accesoriamente, y a partir de la regulación propuesta se establece un principio fuerte en contra de las visiones que pretenden una utilización del encierro como mera estrategia punitiva o incapacitadora destinada a sacar de circulación a ciertos sujetos “*indeseables*” y de aquellas posturas que perciben al delito con una causa exclusivamente individual asemejado a una patología, al condenado como a un enfermo o disminuido y a la actividad intracarcelaria como a una curación compulsiva, hermética y secreta.

Otra misión encomendada consiste en auxiliar al Juez en la tarea de determinar las posibles necesidades de la persona en condiciones de acceder al medio libre y especificando el acompañamiento, control y prolongación de asistencia que el liberado requiere de acuerdo a su condición, desde la visión multidisciplinaria.

De modo complementario a las misiones antes enunciadas, el equipo Técnico tiene la función de coordinar y controlar a aquellos operadores encargados de brindar tratamientos, procurando generar una intervención multiagencial que optimice los recursos disponibles, evitando la generación de compartimientos estancos y la superposición de funciones. En este sentido se busca tanto el involucramiento de las agencias oficiales que proveen asistencia a los habitantes del medio abierto, como la participación de las personas y entidades de la comunidad, y, paralelamente la intervención sobre el ámbito al cual se reintegrará el recluso un vez liberado. Dichos incentivos son alentados en el entendimiento de que la persona privada de su libertad conserva su condición de sujeto de derechos y su calidad de miembro de la sociedad.

Es dable destacar que todas las actividades encomendadas a la Dirección Provincial Población Judicializada deben ser realizadas contando con la colaboración de las diferentes agencias públicas y en un marco de

transparencia, eficacia y control de gestión, que periódicamente es dada a conocimiento a través de sus informes anuales.

En el **capítulo sexto** “SERVICIO PENITENCIARIO DEL NEUQUÉN” se define lo relativo a las disposiciones generales, ámbitos de actuación, principios y pautas básicas de actuación, funciones, recursos económicos e infraestructura, estructura orgánica y recursos humanos del Servicio Penitenciario del Neuquén.

Actualmente la Provincia del Neuquén mantiene delegada en la Policía provincial la custodia de las personas privadas de su libertad. Sin embargo, el sostenido crecimiento de la población carcelaria y del delito hacen necesario adecuar un Programa Penitenciario siguiendo los principios normativos de la Constitución Nacional, Provincial, legislación nacional y extranjera. Así, al momento de formular el presente anteproyecto de Ley se han tenido en cuenta institutos previstos por Naciones Unidas, como el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; las reglas para el tratamiento de los reclusos; Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, entre otras.

La situación actual de la provincia nos permite sugerir la necesidad de instrumentar una institución especializada en la custodia de los internos, evitando de esta manera que el control y supervisión de ellos siga en manos de una agencia con funciones y capacitación orientadas a otro fin.

La función policial es la de prevenir, reprimir y auxiliar en la investigación de delitos. Si a esta preparación especializada se la destina a la custodia de los internos privados de la libertad, que en muchos casos ellos mismos han colocado en esa situación, se produce un quiebre en el sistema de seguridad y carcelario que resiente tanto la actividad policial propiamente dicha como el trato y funciones que debe cumplir el encierro penitenciario.

Con la puesta en funcionamiento de una agencia abocada y especializada a la materia penitenciaria, los recursos humanos policiales destinados actualmente al control de las personas privadas de la libertad se encontrarán concentrados al cumplimiento de su función, aumentando el personal encargado de la prevención del delito, lo que tendrá, sin lugar a dudas, positivos efectos en la comunidad.

Es por ello que este proyecto puntualiza su reforma en el cambio del personal policial por un personal penitenciario especializado, profesional, civil y jerarquizado.

La propuesta implica una transformación profunda en la administración carcelaria la que dará respuesta permanente a los distintos conflictos que se puedan presentar.

Creemos que el proyecto que se somete a vuestra consideración pondrá un marco adecuado para que las instituciones involucradas en la custodia de las personas privadas de la libertad encuentren en la ley claros ámbitos de competencia y pautas directrices que sustenten la posibilidad de un trato apropiado hacia el interno y seguro para la sociedad.

Se propicia un texto donde, los agentes penitenciarios cumplan una función profesional en la que tengan por objeto mejorar la situación de los internos y fomentar la participación de la comunidad en las unidades carcelarias para promover la responsabilidad social.

La misión esencial del Servicio Penitenciario es la de custodia, guarda y trato de las personas privadas de la libertad.

Con este fin, se ha pensado en la creación de una Institución dividida en dos áreas: un Cuerpo Auxiliar de Trato y Custodia y un Cuerpo Auxiliar de Seguridad. Ambos están caracterizados por su forma jerarquizada, profesional y con impronta social.

Se trata de una estructura penitenciaria diferente a la tradicional. La idea de establecer un Cuerpo civil, en vez de uno armado, intenta modificar de plano la organización militarizada que comúnmente puede observarse en estas instituciones. Asimismo, el hecho de introducir un Cuerpo con una fuerte función social hace imposible visualizarlo desde una formación militar.

Lo novedoso del sistema a implementar está basado en el desempeño que desarrollará el Cuerpo Trato y Custodia, pilar esencial de este proyecto.

Se trata de profesionales que se identifiquen con el interno como un mediador capaz de resolver los problemas que se susciten entre ellos y la institución carcelaria. Hacemos referencia a un encargado idóneo en mediación, resolución de conflictos, garantías constitucionales, derechos humanos y no del simple guardiacárcel al que comúnmente suele referirse.

Para que la cárcel reduzca su violencia proponemos que la persona encargada de los internos fomente el sentido de la dignidad, teniendo en cuenta la condición de sujeto de derecho que los alojados revisten. Se busca que colabore con el ejercicio de aquellos derechos que no hayan sido limitados o restringidos por la ley o la sentencia condenatoria y que promueva la integración de la persona privada de su libertad con la sociedad.

Con este proyecto se busca la sustitución de los roles tradicionales, en donde el agente penitenciario sólo estaba destinado a la seguridad y es visto como un adversario, cambiando el perfil hacia nuevos ámbitos de actuación que permitan identificar al personal de la unidad como agente capacitado para vincularse profesionalmente con los internos, solucionando conflictos cotidianos que hacen al aumento de la problemática carcelaria.

Por otra parte, se propone un Cuerpo de Seguridad cuyos integrantes deberán entender que su tarea diaria resulta fundamental, puesto que han de tratar con personas que han sido privadas de su libertad.

El personal de seguridad deberá respetar en todos los ámbitos a los internos, cuidando de no discriminarlos por su raza, color, religión, origen, tendencia sexual, creencias religiosas, culturales y estado procesal.

No hará uso innecesario de la fuerza, y en ningún caso aplicará tratos inhumanos, golpes o torturas y debe estar preparado para facilitar el acceso a los defensores, familiares y visitas en general, haciendo especial hincapié en el respeto de la familia de los internos y presta colaboración a los organismos no gubernamentales y estudiantiles que así lo requieran cuando se vinculen con cuestiones carcelarias o académicas. Otro aspecto relevante en lo atinente a la seguridad interna de las unidades de detención, resulta ser la prohibición del uso de armas de fuego o cualquier otra que sea letal para el personal en contacto con los internos, en aras de preservar tanto la integridad física de ellos como de los miembros del servicio.

Cabe destacar que otro aspecto novedoso de este proyecto de ley se caracteriza por dejar de lado, como función del Servicio Penitenciario, la aplicación del tratamiento.

La solución a esta problemática arriba desconcentrando esta función del Servicio Penitenciario, quien deberá abocarse pura y exclusivamente a preservar la integridad física de los reclusos, colaborara en las actividades de estudio y recreativas, crear lazos extramuros entre las personas privadas de su libertad y la sociedad, dejando el tratamiento de los internos a cargo de la Dirección Provincial de Atención a la Población Judicializada.

El capítulo 7 “ÁREA DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN”

Es función del área de Educación, Formación y Capacitación:

- a. Coordinar los aspectos operativos de las acciones educativas destinadas a la población privada de libertad, con la Modalidad Educación en Contexto de Encierro, perteneciente al Consejo Provincial de Educación, organismo independiente, competente y responsable de planificar, ejecutar, controlar y garantizar el derecho a la educación en todo el ámbito de la provincia, a través de su propia normativa.
- b. Planificar y supervisar la ejecución de las acciones de formación y capacitación específicas del personal del SIEP, de acuerdo al requerimiento del Consejo Superior que involucren saberes prácticos y habilidades particulares y cuya ejecución se delegue a las áreas dependientes por razones de idoneidad.

Antecedentes educación en contexto de encierro

La temática educativa en relación a población judicializada inició su desarrollo en tanto organización institucional en los años 98 y 2000 con la creación de un Centro Educativo por parte del Consejo Provincial de Educación de la Provincia. Y un anexo educación media. En sus inicios las actividades educativas estuvieron destinadas a un sector de la población penitenciaria y solo a partir del año 2005 se intentaron acciones en relación a personas judicializadas en el medio libre (probados, liberados condicionales, etc.),

Hasta la creación del Centro educativo se realizaron actividades educativas aisladas, de forma inorgánica, con escasa planificación. Se trataba de un pequeño grupo de maestros, que en general ocupaban cargos en distintas dependencias del Consejo de Educación y que dicha institución autorizaba a prestar servicios en lo que primero fueron comisarías y luego algunas Unidades de Detención. El grupo a su vez que completaba con algunos voluntarios que oficiosamente colaboraron en las tareas. Los docentes eran

coordinados desde el patronato de Liberados .Cada maestro aportaba al grupo de detenidos de acuerdo a su propia idoneidad, el nivel de instrucción de los detenidos, el espacio físico disponible (generalmente comedores de precarios pabellones o celdas) , la escasez del recurso humano y los límites de la precaria organización institucional.

La organización de la Dirección de Unidades de Detención, el aumento en el número de personas privadas de libertad, el afianzamiento de la ley 24.660 y el reconocimiento del derecho a la educación a las personas privadas de libertad, impulsó la creación del mencionado Primer Centro educativo en el año 2000, lo cual permitió la creación de cargos docentes destinados a la educación primaria y formación profesional (oficios) para desempeñarse en las Unidades de Detención. En cuanto a la educación media, a su vez el C.P.E.M. nº 69, a través de un anexo creado a tal fin impartía clases en la Unidad de Detención Nº 11 de parque Industrial. Destacamos la virtud de estas primeras instituciones en tanto permitieron una estabilidad de la actividad, que hasta ese momento dependía de la buena voluntad de funcionarios del Consejo de Educación y de la circunstancial disponibilidad de cargos.

La explicitada voluntad de articulación, de estos Centros Educativos, con los organismos de Seguridad (por entonces Subsecretaría de Seguridad Ciudadana) no logró efectivizarse. Tras un prudente período de funcionamiento el decurso y resultados de dicha experiencia fueron evaluados negativamente. El aspecto señalado como obstáculo para la mayor efectividad y eficiencia del proyecto estuvo dado por la ausencia de articulación entre los sectores docentes-penitenciarios y técnicos criminológicos, que imposibilitaron la realización de las actividades educativas en términos de tratamiento penitenciario.

Se realizó a partir del año 2002, un esfuerzo conjunto por parte de funcionarios de ambas Subsecretarías, suscribiendo la Subsecretaria de Seguridad y el Presidente del Consejo de Educación, un acta acuerdo de cooperación que dio lugar al inicio de un trabajo mancomunado que dos años después dio lugar a la creación de una Unidad Ejecutora Interministerial que planificó organizó y dirigió la actividad docente , en el nivel primario, secundario y modalidad de formación profesional en el ámbito de las Unidades de Detención Provinciales y en el nivel primario y modalidad de Formación Profesional en la U 9 Federal, hasta el año 2007.

Contemporáneamente a la finalización de la experiencia narrada en el párrafo anterior, en el año 2006, es sancionada la Ley Nacional de Educación 26.206 que en su capítulo XII regula la modalidad de Educación en Contextos de Privación de Libertad, entendiendo a la persona privada de su libertad como *sujeto de derecho*, y a la educación como un derecho a ser garantizado (acceso y permanencia) por el Estado.

La educación entendida como derecho, implica la integralidad, favoreciendo de esta manera el desarrollo pleno de las personas, el cual comprende las siguientes dimensiones: cumplimiento de la educación obligatoria, formación técnico-profesional, acceso y permanencia a la educación superior, expresión artística y acceso a los bienes culturales.

En este contexto en el 2008 la nueva gestión de gobierno, mediante el dictado del decreto 1425/08, avaló lo expresado en la Ley Nacional de Educación y fijó la competencia exclusiva del Consejo Provincial de Educación en la Educación en Contextos de privación de la libertad. De esta manera, comenzó una transición en la cual se fue abriendo paso a una autonomización del campo educativo dentro de las Unidades de Detención de la provincia. En este proceso, se fue ampliando la cobertura educativa en Unidades del interior de la provincia gracias a la normalización

de los cargos en los niveles de Nivel Medio, Básica y Formación Profesional. Paralelamente se fueron asentando otros modos de articulación con las demás instituciones involucradas en las cárceles.

Este cambio de paradigma, permitió el posicionamiento de Educación como institución responsable de garantizar, delinear e implementar las políticas educativas, lo que posibilitó la construcción de una identidad institucional.

Sobre este terreno se lograron gestionar: trayectos formativos para los docentes de todos los niveles del Centro Educativo Provincial Integral N° 1, talleres de educación no formal y aula universitaria, prácticas profesionalizantes para estudiantes de Formación Profesional, participación en planes de mejoras nacionales, gestión de Bibliotecas abiertas para las Unidades de Detención, Centros de Actividades Juveniles, etc.

Actualmente, los progresos en cuanto a la eficiencia del servicio educativo son evidentes tanto en términos de posniveles de cobertura, retención escolar, cantidad de egresados anuales por nivel, extensión de actividades de verano, acceso a los niveles de educación terciaria y Universitaria en Neuquén capital, como de ajuste relativo al tratamiento penitenciario, aspecto en el que se evidenciaron cambios de pronóstico criminológico en los alumnos, baja conflictividad en intramuros, participación ajustada en consejos correccionales y actitud de colaboración en las tareas de educación por parte del personal penitenciario e inicio de actividades de capacitación y apoyo a continuidad educativa.

Con el objeto de evitar la reedición de un trabajo con deficiencias en la coordinación y sus consecuentes efectos deteriorantes en el cumplimiento de los objetivos antes logrado (cobertura, reducción de la conflictividad,

egresos, retención, etc.), resulta indispensable Coordinar los aspectos operativos de las acciones educativas con la Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte.

Debe tenerse en cuenta, para la valoración del aspecto descrito que por prescripción legal el Consejo Provincial de Educación debe entender en el desarrollo de las actividades educativas que pretendan certificación oficial, así como el Sistema Integral de Ejecución Penal a través de sus diferentes organismos es responsable del individualizado, que debe tener por eje fundamental, la educación y capacitación laboral del interno.

Formación y capacitación del personal del SIEP

La otra función esencial del área de Educación, Formación y Capacitación es la relativa a la planificación y supervisión de la ejecución de acciones de formación y capacitación específicas del personal del SIEP.

El Sistema Integral de Ejecución Penal es un sistema que tratará con seres humanos y deben contar por lo tanto con el número necesario de funcionarios y funcionarias, adecuadamente seleccionados, capacitados, con estabilidad laboral, en carrera profesional adecuadamente remunerada en relación a la importancia de la función que desempeñan.

En las escuelas, como en los hospitales y en otras instituciones sociales, y muy particularmente en las llamadas “instituciones totales” de las cuales las prisiones son el principal ejemplo, el factor humano es esencial e insustituible, por lo cual, repetimos, es indispensable contar con el número necesario de funcionarios y funcionarias, adecuadamente seleccionados, capacitados, con estabilidad laboral, en carrera profesional adecuadamente remunerada en relación a la importancia de su función. Ello es así en los

países que tienen los mejores sistemas penitenciarios del mundo: Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Canadá, Irlanda, Costa Rica.

¿Porqué son imprescindibles dichos funcionarios, así como su adecuada selección, formación y continuada capacitación? Porque son las personas que tienen más intenso y continuado contacto con las personas seleccionadas por el sistema penal.

Por otra parte, las personas sentenciadas a prisión han sido sentenciadas a no convivir en libertad, a vivir separadas de la sociedad libre durante un tiempo determinado. Pero más tarde o más temprano regresarán a la vida social en libertad, y regresarán habiendo estado aislados durante años, entrenados en sobrevivir en aislamiento, sin o con muy pocos contactos sociales, y casi siempre sin trabajo que es una tan importante forma de realización personal y de socialización. En pocas palabras, regresarán en las mejores condiciones para fracasar nuevamente en la vida social en libertad.

Por eso la legislación y reglamentos penitenciarios más avanzados y la normativa internacional de las Naciones Unidas establecen que la pena de prisión consiste en privar a los penados de su libertad, pero que, con excepción de eso, la pena debe ejecutarse en las condiciones más similares posibles a las de la vida en libertad, con acceso a la información, con interacción con los familiares u otras personas posibles, etcétera. Y es por eso también muy importante que la poca interacción que los presos y presas mantienen con otras personas lo sea con personas íntegras, merecedoras de respeto como seres humanos. Y los funcionarios penitenciarios que desempeñan la seguridad interna de los penales son, con excepción de los compañeros de celda, las personas con quienes los presos y presas tienen la mayor interacción.

Sobre este punto debemos reconocer también que hay dos visiones distintas de lo que debe ser la función, y la consecuente capacitación, de los funcionarios penitenciarios: Una, la tradicional, que subsiste en la actualidad en general, con algunas excepciones, en los países de América Latina, que divide tajantemente la función de seguridad de las otras funciones técnicas, asignando a la guardia interna como única función la de la *seguridad* (la función de los “candados”, en el lenguaje vulgar). La versión más extrema de esta visión es la que prevalece en los Estados Unidos de América. En ese país la guardia interna, al igual que la externa, tiene como única función la seguridad, y una característica esencial es que la desempeña con ninguna o la menor interacción posible con los privados de libertad, porque se considera que ello contaminaría el desempeño de la función.

Asimismo la capacitación y entrenamiento que recibe dicho personal es exclusiva o casi exclusivamente en materia de seguridad: defensa personal, uso de armas de fuego. La integración con otras materias, por ejemplo la psicología, se hace también en función exclusiva de la seguridad. Las otras funciones son desempeñadas por otras personas.

Otra visión es la de la llamada “seguridad dinámica”, que tiene una concepción integral de las funciones técnicas y de seguridad. Esta visión considera que la adecuada selección humana y capacitación integral del personal penitenciario -no solo en las materias específicas de seguridad- es esencial, porque este personal es el que mayor y más continuada interacción mantiene con los privados de libertad, y que una mejor seguridad se logrará no por medio de la separación rígida entre privados de libertad y funcionarios, sino a partir de una interacción respetuosa y profesional entre ambos.

Esta visión de la seguridad difiere de lo que ocurre en la actualidad en casi todas las prisiones de América Latina, en las que los presos controlan el interior de los pabellones y la guardia está del otro lado de la reja. Esta segunda visión es la de los países nórdicos de Europa que antes mencionamos, la de Canadá, de Cuba.

Podríamos también incluir en este grupo a Irlanda, y en nuestra región también en buena medida a Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, desde más recientemente, a República Dominicana en nueve de sus 37 prisiones, ya que éste país está avanzando paulatinamente introduciendo la seguridad dinámica en una reforma muy exitosa.

La seguridad dinámica requiere de una adecuada interacción entre los cuatro componentes de la seguridad, i) la seguridad estática, (muros, alarmas, puertas, ventanas, barrotes, tecnología en general); ii) la seguridad procedimental (los reglamentos, el control de los tiempos, las rutinas, los planes de contingencia); iii) el papel del personal (que es el esencial), y iv) la asignación del personal (no importa qué tan bueno sea el personal si no está en su sitio cuando se lo necesita).

Una condición básica para el buen funcionamiento de la seguridad dinámica es contar con una buena clasificación y ubicación de los presos y presas en los diversos regímenes de máxima, mediana, mínima seguridad y confianza. Otras dos condiciones son i) que no haya hacinamiento, al menos no hacinamiento crítico (definido como una densidad igual o superior al 120%), y ii) contar con el personal penitenciario suficiente (una adecuada relación numérica presos funcionario).

La carrera penitenciaria.

Este es un punto de la mayor importancia, sin el cual nada de lo que hemos venido diciendo es aplicable.

Se requiere una carrera penitenciaria que asegure estabilidad, capacitación periódica en funciones, e ingreso digno al personal, previa adecuada selección y formación. Este es un requisito que, aunque parezca mentira, no existe en la gran mayoría de países de la región, aún en países grandes y ricos.

A su vez, la capacitación debe ser del mejor nivel. Tender a la capacitación universitaria. Esto también es algo que casi no se ha logrado en América Latina. Por lo general las pocas personas con formación universitaria que ingresan al sistema ingresan desde afuera, lo hacen por períodos limitados de tiempo, y no tienen formación ni práctica penitenciaria. Por otra parte un inconveniente a superar es que en las universidades es raro encontrar gente que sepa de prisiones, y las universidades suelen no estar preparadas para brindar esta capacitación. Pero la formación universitaria es un objetivo al que hay que tender, superando estos inconvenientes por medio de convenios con las altas casas de estudio.

Capítulo 8 “ENTE AUTÁRQUICO PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO”

Se crea este Organismo Autónomo el cual deberá estar configurado con personalidad jurídica propia, con una clara vocación comercial, que lo convierta en un instrumento flexible y versátil al servicio de los objetivos de las políticas tendientes a garantizar el derecho al trabajo de la población Penitenciaria condenada, y la incorporación al mercado laboral de las personas judicializadas.

Dicho organismo tiene sus antecedentes nacionales en el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (EN.CO.PE.) y en el Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciarias de la provincia de Santa Fe (I.A.P.I.P.).

Capítulo 9 “ÁREA DE ADMINISTRACIÓN”

El personal del área tiene por función la organización, planificación y ejecución de las tareas de soporte administrativo del S.I.E.P..

Se consideró pertinente conformar un área de administración única para todo el sistema con el propósito de aunar criterios de trabajo, ahorrar esfuerzos y erogaciones innecesarias y asignando tareas al personal del sistema conforme su especificidad e idoneidad.

Hemos decidido establecer solamente las misiones esenciales del Ente Autárquico para la Promoción del Empleo y del Área Administración con el fin de evitar, conforme a las técnicas legislativas actuales, la sobreabundancias de normas, dejando a cargo de la reglamentación la adecuación a los cambios reinantes evitando así que las mismas sean excesivamente rígidas o que rápidamente se transformen en obsoletas.

Consecuentemente, la reglamentación de esta ley deberá seguir los lineamientos aquí expuestos, a fin de de evitar que se deje sin efecto tanto el espíritu como la función de esta nueva organización y mantener la coherencia del sistema aquí previsto.

Finalmente deseamos expresar que el presente anteproyecto sin dudas significará una medida valiosa para la realidad de las personas sometida al poder punitivo del estado, un mejoramiento para las cárceles en cuanto a su funcionamiento y, en consecuencia, un aporte significativo para la vida de la comunidad toda.

En virtud de los argumentos antes expuestos es que solicitamos la aprobación del presente proyecto.