



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Buenos Aires, 9 de mayo de 2017

A la Sra. Decana de la
Facultad de Derecho de la
Universidad de Buenos Aires
Prof.^a Dr.^a Mónica Pinto
S _____ / _____ D

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a la Sra. Decana para acompañarle el informe elaborado por nuestro Centro de Estudios de Ejecución Penal acerca de las iniciativas de reforma de la ley de ejecución penal que tienen actualmente discusión parlamentaria.

El capítulo final del texto condensa las conclusiones sobre la cuestión, las que están explicadas más extensamente en el resto del informe.

Corresponde señalar que quien suscribe esta nota comparte todo lo afirmado en el informe y que esa opinión no compromete a los demás docentes de nuestro Departamento.

Muy cordilamente



DANIEL R. PASTOR
Director
Departamento de Derecho Penal y Criminología
Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Posición del Centro de Estudios de Ejecución Penal¹ ante el Proyecto de reforma del sistema de ejecución de penas en Argentina

1. Estado de la cuestión

El 18 de noviembre de 2016, la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados trató de manera conjunta los proyectos de ley 3805-D-2016, 0090-CD-2016 y 4829-D-2016, aprobándolos con dictamen de mayoría. Tratado en el recinto cinco días más tarde, recibió media sanción con 134 votos afirmativos sobre 205 presentes.

La propuesta inicial del Poder Ejecutivo nacional de incluirlo entre los temas a abordar en las sesiones extraordinarias de finales de año en el Senado fue dejada de lado, y la Comisión de Justicia y Asuntos Penales de la cámara alta analizó finalmente el tema durante el mes de abril.

El 19 de ese mes, la comisión recibió a más de veinte actores involucrados en la temática, entre organizaciones sociales, activistas por los derechos humanos, espacios académicos y especialistas en la materia. El centro de estudios fue uno de los participantes de las audiencias. De modo casi unánime, los convocados expresaron su rechazo al proyecto de ley.

Una semana más tarde, la comisión aprobó un dictamen de mayoría que, pese a sus limitadas modificaciones, mantiene los principios rectores del proyecto de diputados y continúa reproduciendo sus criticadas deficiencias. Esa misma tarde, el Senado aprobó el proyecto, girándose nuevamente a Diputados para su aprobación, por presentar modificaciones respecto a la redacción original.

A criterio de este Centro de estudios, la relevancia institucional de la temática abordada —el debate democrático sobre el tipo de sistema de ejecución de penas a instaurar en nuestro país— y la gravedad de los hechos de notoria trascendencia que han operado como catalizadores del debate parlamentario, imponen la necesidad de analizar la propuesta con suma cautela, extremada reflexividad y profunda rigurosidad en los estudios y estadísticas que se utilicen para sostener una postura.

¹ El Centro de Estudios de Ejecución Penal, creado por Resolución 11.716 del Decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, tiene como finalidad promover estudios académicos, investigaciones y la formación de especialistas en la materia, así como colaborar con proyectos tendientes a adecuar el funcionamiento del sistema de ejecución de la pena a los objetivos de la Constitución, garantizando la vigencia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Son objetivos del CEEP relevar periódicamente los programas y proyectos relativos a la privación de libertad en nuestro país, y fomentar el desarrollo de propuestas y acciones que transfieran el conocimiento acumulado y la capacidad técnica reunida en el centro a favor de los actores vinculados a la problemática de la ejecución de la pena.

Por los argumentos que a continuación se enuncian, el CEEP manifiesta su rechazo al proyecto de reforma por su improbable eficacia para solucionar los problemas que pretende abordar, y las variadas consecuencias gravosas que supondrá. El solo parcialmente reconocido reemplazo del sistema progresivo de penas por un modelo de pura retribución, además, confronta diversos pactos de derechos humanos asumidos por nuestro país, volviéndolo pasible de reproche internacional.

2. A propósito del sistema progresivo de penas

Asumir un sistema progresivo de la pena significa que la aplicación del castigo, en tanto retribución por el delito cometido, se lleva adelante con el fin de que cada persona detenida vaya adquiriendo elementos suficientes para poder reintegrarse a la comunidad una vez cumplida la condena, minimizando la posibilidad de que vuelva a tener conflictos con la ley penal.

Supone necesariamente el avance de la persona que demuestre progresos hacia estadios intramuros con mayores niveles de autodeterminación, y una última etapa de cumplimiento de pena en el medio libre, sometido a diversos controles estatales.

Las manifestaciones de la progresividad son formas atenuadas de encierro, regímenes de autogestión, salidas transitorias, y finalmente formas iniciales de libertades anticipadas, asistidas o condicionadas a requisitos que el penado debe cumplir. Todas ellas funcionan como incentivos para un comportamiento adecuado dentro de la prisión. Se trata de un modelo que beneficia directamente a las personas condenadas, e indirectamente a la comunidad en la medida que se preocupa por incidir en las condiciones personales en que retornarán aquellos a la vida en sociedad.²

La progresividad, principio puesto en jaque en el proyecto de reforma, es el opuesto de la prisión como jaula o depósito, donde las condiciones de cumplimiento de la pena no se relacionan con posibilidades reales de egresar anticipadamente.

Se trata de un sistema vigente en prácticamente todo el mundo occidental, que desde el s. XIX lo ha considerado el mejor modelo para implementar el ideal correccionalista (luego resocializador) del castigo. Goza también de una larga tradición en nuestro país. Desde la inauguración de la Penitenciaría de Buenos Aires (1877), la sanción del Código Penal de 1921 aún vigente, la primera regulación penitenciaria (Ley N° 11.833, de 1933) y las que le siguieron (decreto reglamentario N° 35.788/47, DL 412/58, Ley N° 24.660), lo mismo que

² En palabras de Tocqueville y Beaumont, si un sistema penitenciario no incluye entre sus preocupaciones corregir al sujeto, entonces no será un verdadero sistema penitenciario sino simplemente un mal sistema carcelario. Tocqueville, A. y Beaumont, G. *Del sistema penitenciario en Estados Unidos y su Aplicación en Francia*, Tecnos, Madrid, 2005.

la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales internacionales de Derechos Humanos, el modelo penitenciario con las variantes propias de cada época respondió al ideal de reinserción, que como mandato constitucional se encuentra hoy plasmado en tratados internacionales ratificados por nuestro país: Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), art. 5.6 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10.3. Hasta la normativa internacional frente a los crímenes más graves contra la humanidad (violaciones masivas, genocidio, traslado forzoso de poblaciones enteras), incluye formas de libertades anticipadas con características similares (conf. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y Reglas de Procedimiento y Prueba, art. 110 y reglas 223 y 224).

En definitiva, y así se considera de manera casi hegemónica en el mundo occidental contemporáneo, la privación de libertad moderna solo se encuentra legitimada si tiene por finalidad la corrección del condenado; el modo más efectivo que se ha encontrado es su incorporación a un sistema progresivo de pena que, en todos los modelos existentes, supone la posibilidad de acceder a reincorporaciones paulatinas y controladas al medio libre, a través de diversos institutos de egresos anticipados.

3. Un análisis sobre las principales modificaciones propuestas

Corresponde adentrarse en las tres principales modificaciones que el proyecto de ley supondrá, en caso de ser aprobado, en el sistema de ejecución de la pena en Argentina. Aun cuando mediáticamente haya sido transmitido como una herramienta de endurecimiento de penas, o de su modo de cumplimiento, para personas que hayan cometido graves delitos contra la integridad sexual, debe adelantarse que el proyecto solo tangencialmente se ocupa de esa cuestión.

El proyecto elimina la progresividad de la pena para una porción mayoritaria de personas condenadas (no necesariamente por delitos graves o violentos) y endurece los requisitos para que el resto de los penados puedan egresar anticipadamente, mientras empeora las condiciones de detención de la totalidad de las personas alojadas en las cárceles de nuestro país (procesadas y/o condenadas).

En cuanto a la primera cuestión, la modificación al sistema de ejecución de penas más publicitada es la cancelación de egresos anticipados para una serie de tipos penales.

El sistema original del código no preveía la existencia de tipos penales que tuvieran prohibido el acceso a egresos anticipados. El proceso de reformas que tuvo lugar en el año 2004 canceló las salidas transitorias y la libertad condicional para delitos sumamente graves, con la muerte de la víctima como resultado: homicidio para cometer u ocultar un delito, delitos contra la integridad sexual seguidos de la muerte de la víctima, privación ilegítima de la

libertad seguida de muerte, robo seguido de muerte, y secuestro extorsivo seguido de muerte.³

El proyecto inicialmente aprobado por la Cámara de Diputados, ampliaba ostensiblemente ese listado de delitos, sin poder identificarse el criterio para esa elección: no se trata de los delitos más graves, ni más violentos, siquiera los de penas más elevadas. Todo homicidio doloso, sea simple o agravado, prácticamente todos los delitos contra la integridad sexual (con excepción del abuso simple, la difusión de pornografía, la sustracción de mayores para menoscabar su integridad sexual y el *grooming*), la trata de personas y las torturas seguidas de muerte conviven en ese listado junto al robo agravado por el uso de arma de fuego (aunque no resultaren lesiones a la víctima), infracciones a la ley de drogas y al capítulo sobre contrabando en el código aduanero, sumados a delitos económicos, corrupción y fraude a la administración pública, e incluso tipos penales sumamente debatidos, como la asociación ilícita y aquellos aprobados por la denominada "ley antiterrorista".

Las limitadísimas reducciones a ese listado inicial que establece el proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, no soluciona la problemática: se han quitado los homicidios dolosos simples, algunos tipos penales de la ley antiterrorista y se mantiene únicamente el contrabando agravado entre los delitos aduaneros.

Solo por citar un ejemplo, el reiterado caso de mujeres y hombres que, desesperados por una situación económica agobiante, ingresan o egresan del país con droga entre sus pertenencias e incluso dentro de su cuerpo (denominados comúnmente *mulas*), no es considerado un delito violento, ni tiene –en el mínimo de su escala– prevista una pena elevada en el Código Penal. De hecho, la gran mayoría de las personas condenadas, lo son por el mínimo previsto en la ley. Esas personas no podrán acceder a ningún tipo de egreso anticipado. Lo mismo podrá decirse de la cadena de comercialización de drogas en las ciudades argentinas. Delito internacionalmente organizado, las estructuras del sistema penal suelen alcanzar exclusivamente a sus eslabones más bajos, personas que se encuentran a mitad de camino entre consumidores y participantes de poca monta en el negocio. Ellos también son considerados irrecuperables por el proyecto, al eliminarse su capacidad de egresar anticipadamente o de ser incluidos en algunas de las variantes del régimen de prueba.⁴

Un porcentaje elevado de personas encarceladas en la Argentina dejarán de ser elegibles para egresos anticipados a partir de la figura delictiva por la

³ Arts. 80.7, 124, 142 bis anteúltimo párrafo, 165 y 170 anteúltimo párrafo del Código Penal. Reformas al art. 14 del Código Penal y 56 bis de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad, mediante leyes nº 25.892 y 25.948.

⁴ En este contexto, debe observarse con cautela la experiencia norteamericana denominada "guerra contra las drogas" (*war on drugs*) dentro de la más extensa "guerra contra el delito" (*war on crime*) que generó una superpoblación carcelaria sin precedentes, con consecuencias sociales y económicas irreparables para los actores involucrados (Jonathan Simon, *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, 2015).

que han sido condenados. Las estadísticas oficiales, por su limitada especificidad, no permiten corroborar qué porcentaje de las personas detenidas actualmente en Argentina se encuentran condenadas por ese listado de delitos prohibidos. Sí es posible sostener que el 28% de las personas encarceladas en el Servicio Penitenciario Federal se encuentran acusados o condenados por infracciones a la ley de drogas, y el 26%, por el delito de robo (sin aclaración sobre cuántos de ellos resultan agravados por el uso de arma). Por el contrario, solo el 4% han sido acusados o condenados por delitos contra la integridad sexual y el 8%, por homicidios.⁵

Por ello, de aprobarse el proyecto y sin referencias concretas a las personas actualmente detenidas –a quienes esta prohibición no les será aplicable en virtud del principio de irretroactividad de la ley- el principio de resocialización, a través del régimen progresivo de la pena, mediante institutos de egresos anticipados, solo tendrá efecto sobre una limitada porción de personas condenadas en Argentina.

La segunda reforma de relevancia propuesta incide precisamente sobre ese limitado colectivo de condenados por tipos penales para los que la progresividad de la pena continuará vigente: el proyecto suma requisitos y recorta la duración de esos egresos anticipados, en algunos casos tornándolos meramente testimoniales.

Solo por citar algunos ejemplos, el proyecto demora la incorporación al régimen de salidas transitorias para quienes resulten condenados por el resto de los delitos. El cálculo histórico de “mitad de la pena cumplida” para acceder a salidas transitorias en el caso de los delitos con penas divisibles (no perpetuas) , debe demorarse seis meses y hasta un año, si se trata de una pena mayor a cinco o diez años respectivamente (modificación al art. 17 de la Ley Nº 24.660). La libertad asistida, que permite el egreso anticipado sometido a controles seis meses antes del vencimiento de la pena, se reduce en el proyecto a tres meses (modificación al art. 54 de la ley 24.660). Las estructurales demoras para la realización de los informes administrativos y la toma de decisión judicial posterior, en los hechos, se extenderán prácticamente durante esos tres meses, derogando virtualmente aquella figura de egreso anticipado.

Como tercer punto cuestionable, el proyecto propone transferir instancias de decisión del poder judicial a la administración penitenciaria; y dentro de ésta, privilegiar el rol de los directores de los establecimientos por sobre su personal técnico y multidisciplinario.

⁵ Dirección Nacional de Política Criminal. *Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena. Informe SPF 2015*, disponible en <http://www.jus.gob.ar/media/3191589/Informe%20SNEEP%20SPF%202015.pdf>.

Última visita: 8 de mayo de 2017.

Los egresos anticipados en el sistema de ejecución de penas siempre contaron con informes técnicos criminológicos de organismos administrativos, entre las diversas herramientas con las que el juez debía resolver la solicitud, decisión a la que ya se le exige ser fundada y valorar la totalidad de la prueba reunida en las actuaciones.

Entre los principios rectores del régimen de ejecución de las penas actualmente vigente a nivel nacional, se reconoce la exclusiva competencia judicial para autorizar todo egreso (art. 4, Ley N° 24660), lo que ha sentado la posición unánime sobre el carácter no vinculante de los informes técnicos criminológicos de la administración penitenciaria.

La posibilidad del juez de apartarse, siempre fundadamente, del criterio sentado por la administración penitenciaria, es puesta en jaque por esta propuesta de reforma.

En uno de los proyectos presentados inicialmente (N° 4829-D-16), la posición resultaba sumamente restrictiva respecto de las competencias judiciales: así, por ejemplo, los informes de la administración penitenciaria que desaconsejasen el otorgamiento del permiso de salidas transitorias, arresto domiciliario o la libertad condicional resultaban vinculantes para el juez de ejecución o juez competente (modificaciones propuestas a los arts. 17, 28 y 33, Ley N° 24.660 y 14 del Código Penal).

Esa posición resultó atemperada en el proyecto aprobado en primer término por la Cámara de Diputados, y luego otro tanto más en el texto que consiguiera media sanción en la Cámara de Senadores, evitando ambos cualquier mención expresa al carácter vinculante de los informes.

La versión que se encuentra bajo estudio de la Cámara de Diputados y que se transformara en ley en caso de recibir su aprobación, reduce ostensiblemente el rol judicial en el desarrollo de la progresividad del régimen penitenciario. En efecto, limita sus decisiones al traslado entre jurisdicciones, la promoción excepcional de fases, y la incorporación a salidas transitorias, régimen de semilibertad, libertad condicional. El director del establecimiento es en el proyecto también quien resuelve, y se limita a comunicar al juez, las incorporaciones al período de prueba, puerta de ingreso a posibles egresos anticipados. Ambas atribuciones de la administración penitenciaria son agregados propuestos a los artículos 7 y 15 de la Ley N° 24.660, de redacción similar a los reglamentos penitenciarios vigentes (Dec. PEN 396/99).

El proyecto aprobado inicialmente por la Cámara de Diputados incluía, entre los actores de la administración penitenciaria con atribución para redactar dictámenes relativos a salidas transitorias y libertades condicionales, a los directores de los establecimientos penitenciarios. Se aclara que ni la reglamentación ni, mucho menos, la práctica concreta, obliga a quienes ocupan ese cargo a tener *expertise* alguna que los vuelva una voz necesariamente válida para emitir opinión. El proyecto aprobado finalmente por Senadores, y en estudio en Diputados, mantiene esa cláusula objetable para las libertades condicionales (modificación al art. 28, Ley N° 24.660).

Ese tipo de atribuciones acaban por conformar un doble movimiento en la toma de decisiones; en primer lugar, desde la justicia penal hacia la administración penitenciaria, y en segundo orden, dentro de ésta, a directivos por sobre sus profesionales.

4. Abandono del ideal resocializador y de la jurisdiccionalidad en la ejecución de la pena

El proyecto de reforma, en lugar de avanzar hacia la posible resolución de los problemas que aquejan al sistema carcelario, comporta un franco retroceso en lineamientos básicos del sistema, desestructurando el sano equilibrio institucional que establece nuestra Constitución Nacional.

A) Abandono de la resocialización y la progresividad en la ejecución penal

La *resocialización* de las personas detenidas (que tiene por fundamento la reducción de sus condicionamientos a volver a cometer delitos cuando egrese de la cárcel) resulta inescindible de la *progresividad* de la pena, del *tratamiento penitenciario* y de un régimen de ejecución que contemple *egresos anticipados*.

En efecto, la reinserción del condenado en la sociedad supone su *gradual* reincorporación al medio libre, mientras va *progresando* en el tratamiento penitenciario, es decir: mientras va adquiriendo herramientas que le posibiliten una convivencia menos conflictiva en comunidad. Esa *gradualidad* se verifica en distintas fases que el condenado debe atravesar mediante un tratamiento individualizado a través del cual se avizoran para él, poco a poco, mayores espacios de libertad.

Eliminar la progresividad de la pena implica perpetuar una situación de encierro continuado y lineal luego del cual, de manera abrupta y repentina, sin experiencias intermedias y sin herramientas *paulatinamente* adquiridas, el individuo es "arrojado" en el medio libre.

Eliminar la progresividad también implica olvidar toda posibilidad de mejora de hábitos: si no existen alternativas de egreso anticipado, si de cualquier modo la pena se debe cumplir en su totalidad, entonces no existen incentivos para la incorporación de herramientas educativas y laborales. Si no se vislumbran incentivos para avanzar, porque se quiebra el régimen de progresividad de la pena, se genera un grave *retroceso* en la ejecución penal, lo que conduce a mayor violencia intra carcelaria y mayor violencia post egreso, profundizando, en definitiva, el círculo de violencia institucional.

En este punto resultan ilustrativas incluso las palabras de algunos agentes penitenciarios preguntados sobre la proyección de la reforma en la situación concreta de los detenidos: "las condiciones de nuestro trabajo van a empeorar,

lo mismo que nuestra propia seguridad: para el que entre va a ser lo mismo portarse bien que portarse mal"⁶.

En este sentido, no caben dudas de que los egresos anticipados comportan incentivos de mejora para la persona detenida. La resocialización, que va de la mano de la progresividad de la pena, no es solo beneficiosa para el interno, también lo es para la sociedad. Prolongar las penas o reducir los egresos anticipados sin preocuparse por qué es lo que ocurre *durante* el encierro⁷ no va a mejorar la situación intracarcelaria, solo va a empeorarla. Si los detenidos no tienen acceso a trabajo, no reciben educación y son alojados en condiciones indignas, "salgan antes o salgan después", lo cierto es que "van a salir peor". La resocialización y el tratamiento son variables "clave" para la mejora del condenado, aunque el proyecto los soslaye completamente.

El proyecto también soslaya que alargar las penas o reducir los egresos anticipados conlleva el incremento de la cantidad de detenidos, a la vez que empobrece la calidad de la detención, si se tiene en cuenta que la superpoblación carcelaria a nivel nacional ya es acuciante⁸. La mayor parte de las cárceles argentinas, con las variantes propias de cada distrito, cuentan con pabellones totalmente superados en cuanto al cupo, falta de camas, defectos en la provisión de comida o medicación, incapacidad funcional de los servicios penitenciarios para gestionar una masa creciente de población que, por su volumen, además, no puede acceder a cupos escolares o de trabajo. La experiencia de los países líderes en encarcelamiento masivo, en lo que respecta a violencia intra carcelaria, violación a los derechos humanos, costos presupuestarios y nula repercusión en cuanto a disminución de la violencia urbana, debería ilustrarnos sobre el camino que no debemos seguir.

A nivel global, debe mencionarse a los Estados Unidos de Norteamérica como el líder absoluto en encarcelamiento masivo (con una tasa de 716 detenidos cada 100.000 habitantes)⁹. En contraste, en el estado de California,

⁶ Bunge, María Marta, "Extensión universitaria y cárcel. La construcción del dialogo", Seminario permanente del CEEP, Facultad de Derecho, UBA, 4 de mayo de 2017.

⁷ Según los datos estadísticos aportados por SNEEP correspondientes a 2015, el 59% de los detenidos no trabaja, el 79% no participa en ningún programa de capacitación y el 49% no tiene acceso a educación, en un sistema que funciona con una superpoblación del 106%. Según datos proporcionados por el Servicio Penitenciario Federal en su informe de gestión de 2016, en el complejo federal de jóvenes adultos, mencionado como modelo de tratamiento, la desocupación asciende al 75%, es decir que 3 de cada 4 jóvenes adultos no tienen trabajos en cárceles federales.

<http://www.jus.gob.ar/media/3191589/Informe%20SNEEP%20SPF%202015.pdf>.

Última visita: 8 de mayo de 2017.

⁸ La superpoblación carcelaria a nivel nacional asciende al 106% según datos proporcionados por el SNEEP SPF 2015.

<http://www.jus.gob.ar/media/3191589/Informe%20SNEEP%20SPF%202015.pdf>.

Última visita: 8 de mayo de 2017.

⁹ Conf. <https://www.prisonpolicy.org/global/> Última visita: 8 de mayo de 2017.

uno de los estados más afectados por la superpoblación carcelaria, se ha desarrollado durante los últimos años un proceso de reforma estructural del sistema carcelario, fuertemente impulsado por una sentencia dictada en mayo de 2011 por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que ordenó al estado de California la reducción de su población carcelaria, en ese entonces cercana al 200% (equivalente a 173.614 personas detenidas) hasta un porcentaje igual o menor al 137,5% de su capacidad prevista (115.306 detenidos)¹⁰

Por otra parte, a nivel regional, no debe perderse de vista el ejemplo de la República Federativa de Brasil, ya que, según el *Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias* (INFOPEN) del Departamento Penitenciario Nacional, este país registra a diciembre de 2014 una población encarcelada de 622.202 personas, aunque cuenta para su alojamiento solo con 371.844 plazas, lo que implica una superpoblación del 167%.¹¹

B) Abandono del principio de jurisdiccionalidad durante la ejecución penal

El principio de jurisdiccionalidad implica un rol central del juez de ejecución, quien debe tomar las decisiones más relevantes que se suscitan durante esta etapa y también debe controlar las restantes decisiones que quedan en cabeza del servicio penitenciario.

El proyecto de reforma desdibuja el rol del juez de ejecución, avasallando sus funciones por parte del poder legislativo y el ejecutivo, lo que retro vierte el equilibrio institucional propio del sistema republicano de gobierno.

En efecto, por un lado, se encubre un avance del poder legislativo sobre el judicial cuando se establece un lista de delitos que obstaculizan la libertad condicional, impidiéndole al juez la evaluación y apreciación de cada caso en concreto a los fines de decidir si procede (o no) la concesión de un egreso anticipado.

Por otro lado, también se genera un avance del poder ejecutivo sobre el judicial, cuando se le asigna a los "informes criminológicos de las fuerzas de seguridad" un peso superior al criterio judicial fundado, no solo con base en dichos informes, sino también en las demás particularidades de cada caso en concreto.

En este punto, aun cuando el proyecto pretende ser fuertemente deferente a organismos técnico criminológicos, lo cierto es que finalmente no regula nada

¹⁰ Conf. <http://www.cdcr.ca.gov/News/docs/3JP-Pop-Reduction-Measures-9.29.pdf> y <http://www.cdcr.ca.gov/News/docs/3JP-Apr-2017.pdf>. Última consulta: 8 de mayo de 2017.

¹¹ Departamento Penitenciario Nacional, *INFOPEN. Diciembre 2014*. Disponible en http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf. Última visita: 8 de mayo de 2017.

sobre ellos y, por lo tanto, no aporta herramientas para verificar que dichos organismos realmente sean "técnicos" en la materia.

En consecuencia, se advierte que el proyecto desconoce ejes centrales del sistema de ejecución penal en clave constitucional, tales como el fin resocializador de la pena, el tratamiento, la progresividad y los egresos anticipados como herramientas invaluable para la reforma y mejora del delincuente. A la vez que desestructura el principio de jurisdiccionalidad como baluarte de la ejecución penal, todo lo cual, en definitiva, afecta seriamente la división de poderes y genera responsabilidad internacional para el estado argentino.

5. Otros problemas derivados del proyecto en discusión

La reforma plantea otros problemas que no deberían ser soslayados, ligados a la ausencia de datos comprobables en los que sustentar los ejes centrales de la reforma, el conflicto que esta traerá aparejada por su colisión con ordenamientos provinciales, la difusa intervención de la víctima y la asistemática incorporación de ciertos delitos en cuanto a las consecuencias previstas en otros institutos legales.

En cuanto al primer punto, el proyecto carece de base empírica, relevamiento de campo, no presenta cifras estadísticas de reincidencia o reiterancia, ni prevé los costos presupuestarios que implicará un sistema penitenciario destinado a albergar más personas encarceladas por más tiempo. Insiste, además, en el remedio de penas cada vez más severas, herramienta a la que se ha recurrido de manera frecuente en los últimos años sin, a la luz de esta nueva propuesta, haber demostrado mejoras concretas en sus resultados.

Un ejemplo evidente de ello es el art. 14 del C.P. en cuanto excluye de la libertad condicional a prácticamente todos los delitos que prevean prisión perpetua pues agrega once incisos del art. 80 del C.P que antes no estaban (en definitiva quedan fuera solo los de traición a la patria de los arts. 214 y 215 del mismo código). Lo llamativo es que en el año 2004 el régimen de libertad condicional para esos delitos se había modificado de modo tal que los condenados hoy están en condiciones temporales de acceder a ella a los 35 años de condena (y no a los 20, como sucedía hasta la sanción de la ley 25892). De modo que no existe comprobación empírica alguna de los efectos de aquella reforma, pues aún restan casi veinte años para que los primeros condenados hayan cumplido el tiempo mínimo para obtener una libertad condicionada.

Otra cuestión que debe ser tenida en cuenta es la litigiosidad que importará una reforma de tal magnitud con respecto a un sistema que mantiene regulaciones provinciales que se superponen y difieren. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, que concentra aproximadamente a la mitad de las

personas detenidas del país, prevé otros plazos, presupuestos y condiciones para obtener la libertad asistida, acceder a salidas transitorias o fijar términos para el ingreso al régimen abierto, más allá de dividir las etapas de la progresividad de manera distinta. Las exhortaciones a readecuar las leyes previstas en normas anteriores no han previsto con detenimiento en este punto.

La incorporación de la víctima al procedimiento de ejecución, otro de los cambios consignados en la ley para todos los delitos, deja abierto también un interrogante que la norma no responde en cuanto a las posibles consecuencias de la negativa de un/a damnificado/a ante el cumplimiento de los requisitos de una persona condenada para obtener una libertad anticipada o un régimen de semilibertad, incluso para el régimen preparatorio previo a la liberación. El grado de asistematicidad de la reforma conduce a que se incluya la opinión de la víctima, la realización de informes y audiencias suplementarias con relación a ciertos delitos (arts. 128 tercer párrafo, 129 segundo párrafo y 131 del Código Penal) que, por su baja escala penal, se encuentran formalmente incluidos entre aquellos que habilitan la posibilidad de gozar de una suspensión de juicio a prueba o una condena condicional.

6. A modo de conclusión: principales consecuencias negativas de aprobarse el proyecto en debate

El proyecto renuncia al concepto resocializador de la pena privativa de la libertad impuesto por la Constitución, incorporando reglas que en la práctica importan la exclusión de una significativa porción de la población carcelaria del régimen progresivo de la pena.

En particular, y como consecuencia de la irracionalidad con la que se han seleccionado los tipos penales que no tendrán acceso a egresos anticipados, aquellos condenados que se verán impedidos de acceder a una pena orientada por el principio resocializador no serán necesariamente quienes hayan cometido delito más graves, más violentos, ni con penas mayores.

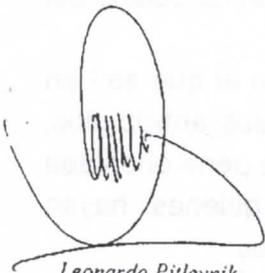
La regulación que se propone no logrará aumentar la seguridad ciudadana. Las modificaciones planteadas solamente demoran el tiempo en que una persona detenida pueda recuperar su libertad, empeorando las condiciones de detención por lo que lo hará en condiciones peores que las actuales, pues durante la ejecución de la pena se habrá privado a la persona de aquellos instrumentos que le habilitan a reincorporarse en el medio libre. En términos más claros: quienes terminen su condena, sin dudas saldrán peor de las cárceles.

La eliminación de incentivos que pretende la reforma significará en la práctica que una enorme proporción de detenidos ingresarán a prisión con conciencia de que su vida intramuros será igual, sin importar cómo se conduzcan. Las consecuencias en cuanto a violencia dentro de la cárcel, y la degradación de las condiciones de trabajo del servicio penitenciario en

unidades que, al día de hoy, ya alcanzan a duplicar la cantidad de internos por sobre el cupo existente, resulta inobjetable.

La reforma vuelve a insistir en el remedio de penas cada vez más severas, idea a la que se ha recurrido de manera frecuente en los últimos años sin que, a la luz de esta nueva propuesta, parezca haber arrojado resultados positivos. Lo hace además sin basarse en datos empíricos y sin prever los costos que acarreará un sistema carcelario cada vez más superpoblado.

La tasa de encarcelamiento crecerá a niveles inconmensurables, lo que producirá el empeoramiento de condiciones de detención que, en la actualidad, han arribado un punto de deterioro alarmante. Nuestras cárceles adquirirán cada vez más rápido el peor rostro que muestra el sistema penitenciario de la región, algunas de cuyas características ya se aprecian en diferentes jurisdicciones del país. Cientos de detenidos durmiendo en el piso, ausencia de toda capacitación laboral o de oferta educativa, enormes falencias en el sistema de salud, empoderamiento de grupos delictivos dentro de unidades carcelarias caracterizadas por la incapacidad del servicio penitenciario de gestionar activamente una realidad que supera su estructura. No es ésta una visión apocalíptica, sino el resultado de la mera observación de la situación actual y de un cálculo numérico a partir de lo que ocurrirá si se aprueba la reforma. Aun si se inauguraran nuevas prisiones, pues la curva ascendente de encarcelamiento sería mucho más alta que la tasa de incorporación de plazas disponibles para el alojamiento de detenidos.



Leonardo Pitlevnik
Director Académico

Centro de Estudios de Ejecución Penal



Leonardo Filippini
Subdirector Académico

Centro de Estudios de Ejecución Penal



Ramiro Gual
Coordinador General

Centro de Estudios de Ejecución Penal



Agustina Gil Bellon
Auxiliar Docente

Investigadora UBACyT