Fundamentos de la Ley 12256

Honorable Legislatura:

En el marco de la transformación en la que está comprometido el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, una comisión designada por el Poder Ejecutivo e integrada por representantes de los tres poderes elaboró el adjunto proyecto de ley de Ejecución Penal.

Para la redacción del mismo se tomó como antecedentes la Ley 5.619, el proyecto de ley Penitenciaria del año 1987, la Ley de Ministerios 11.175 y modificatorias del Decreto 4.235/93, la Ley Nacional 24.660, la Ley 11.922 -Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires- resoluciones del Servicio Penitenciario que otorgan marco legal a la praxis penitenciaria y pactos internacionales, hoy con jerarquía constitucional de acuerdo con el artículo 75 inciso 22) de nuestra Constitución Nacional.

La Ley 5.619 que significa un avance en su momento debe ser hoy reformulada en virtud de las exigencias socioculturales, y las innovaciones legales y doctrinales que emergen de los modernos conceptos penalógicos. Dicha ley centró su normativa en los condenados, contemplando sólo genéricamente a los procesados; estableció el régimen de adaptación progresiva, permitiendo el retorno hacia el grado precedente y no el ingreso directo a la etapa más atenuada; centró la clasificación del condenado en el delito desde la perspectiva de un único profesional y en las normas de establecimientos, priorizando la institución respecto del hombre.

A tenor de las tendencias actuales en la materia, y teniendo especialmente en cuenta la composición del universo penitenciario en nuestra Provincia, la nueva propuesta contempla la situación de los procesados (artículos 67 a 92) y de los condenados (artículos 93 a 160) desde un modelo amplio, flexible y abierto que significa al hombre y a la libertad. Siguiendo tal objetivo se tuvo como premisas que quien ingresa a la órbita del sistema es un hombre portador de una historia personal y social y no simplemente una categoría legal, y de un concepto de libertad no necesariamente restringida que permita el ejercicio de su responsabilidad y el respeto de la persona. Los límites estarán dados únicamente por la necesidad de prevenir un mal mayor y nunca por un criterio retributivo, que por su obligada implicancia de

CÁMARA DE DIPUTADOS Provincia de Buenos Aires Secretaría Legislativa - Información Legislativa

castigo pueda determinar en la práctica un sistema represivo, inadecuado y anacrónico que colisionaría con la metodología aquí propuesta.

En este marco conforme se enuncia en el título preliminar, los órganos de aplicación con el juez de Ejecución, el Servicio Penitenciario y el Patronato de Liberados (artículos 1 a 5).

La incorporación de la figura jurisdiccional reviste fundamental importancia no sólo a la luz de las doctrinas penalógicas más modernas sino también de nuestra legislación provincial. Así, siguiendo con los lineamientos referidos a su competencia en el nuevo Código Procesal Penal, el juez de Ejecución aparece a lo largo del articulado con funciones de control de legalidad, de garantía efectiva de los derechos individuales (artículos 10 y 163), como instancia de apelación en el aspecto disciplinario (artículos 55 a 58) y en las ubicaciones o reubicaciones en los distintos regímenes o modalidades (artículos 98 y 99). Sólo el juez será quien autorice las salidas transitorias y los egresos de la administración penitenciaria decidiendo los ingresos de los condenados al régimen abierto (artículo 100). En forma indistinta se menciona en el proyecto juez de ejecución o juez competente. La intencionalidad que motivó tal redacción no fue otra que procurar la aplicación inmediata de esta propuesta, que de otra forma quedaría ligada a la efectiva designación de los jueces de ejecución, figura esta que a la fecha de elaboración del proyecto no había sido aún creada. Se optó por esta fórmula amplia a fin de no generar obstáculos para la vigencia del presente proyecto, ni para la redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que se encuentra sometida a estudio de modificación la implementación del Código Procesal Penal (artículo 221).

Se transforma la praxis penitenciaria contemplando la asistencia para procesados y la asistencia y/o tratamiento para condenados para el logro de una adecuada inserción social (artículos 4 a 8). A tales fines se entiende por asistencia al conjunto de acciones programadas, orientadas a dar apoyo en el sentido más amplio del término, en base a las necesidades y potencialidades de cada sujeto, y por tratamiento, a la actividad que se suma a la asistencia, sólo en aquellos casos en que fuese necesario reforzar o modificar pautas de conductas preexistentes tendientes a un cambio en el modelo relacional, facilitando el paso del aislamiento a la interacción, de la pasividad a la actividad, de la dependencia a la autogestión y de la desintegración a la integración social.

La asistencia y/o tratamiento se instrumentan a partir de programas específicos en las áreas convivencia, educación, trabajo, tiempo libre y asistencia psicosocial (artículos 30 a 41) y se efectivizan en diferentes regímenes con sus correspondientes modalidades, superando la delimitación en establecimientos.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

Se prevén dos modalidades en el régimen de asistencia para procesados: estricta y atenuada (artículos 68 y 69), y tres regímenes para condenados: abierto (artículos 119 a 121), semi abierto (artículos 132 a 134) y cerrado (artículos 148 a 150) con sus correspondientes modalidades.

Frente a las diferentes alternativas propuestas para condenados se optó por abandonar el rígido carril de una progresividad obligada, que en la realidad de cada individuo puede resultar nociva y contraproducente. Se procura así, entrelazar las necesidades específicas del sujeto y el tratamiento institucional que se le brinda. El régimen al que se incorpora y los cambios posteriores estarán dados por el grado de aptitud que manifieste para dar respuestas de auténtico valor social a las diversas propuestas institucionales y no en base a un criterio disciplinario. El esfuerzo por mejorar las relaciones humanas, el ejercicio de la responsabilidad, el aprovechamiento de programas educativos y el interés por el trabajo, pueden considerarse indicadores válidos de su capacidad para responder a los requerimientos de la sociedad.

El basamento indispensable de la tarea penitenciaria lo constituye la evaluación integral interdisciplinaria de cada sujeto, y el seguimiento como acompañamiento en el devenir institucional, tarea a cargo de los grupos de admisión y seguimiento (artículos 27 a 29). La información producida será elevada a la junta de selección, organismo asesor de la jefatura del Servicio Penitenciario, quien tiene la facultad de decidir las ubicaciones y/o reubicaciones en los diferentes regímenes y/o modalidades, con la sola excepción del cambio al régimen abierto.

Por su parte el proyecto incorpora figuras tales como la detención domiciliaria (artículos 19 a 21) para la atención de situaciones especiales tanto para procesados como para condenados; la libertad asistida (artículos 101 a 108) concebida como un régimen de egreso anticipado con alcance también a aquellos condenados a penas mayores de tres años de prisión o reclusión; prisión discontinua y semi detención con sus modalidades prisión diurna y nocturna, formas semi institucionales contempladas en el régimen abierto de condenados (artículo 123).

Estas alternativas en la ejecución de la pena de prisión permiten un adecuado tratamiento en la comunidad, manteniendo sólo fracciones del día y períodos privado de libertad (semi detención: prisiones diurna y nocturna, y prisión discontinua), sin el desarraigo y desamparo familiar, y la consecuente marginación social que arrastra al grupo de pertenencia. Asimismo, contempla para casos específicos y puntuales, enfermos terminales, mayores de 70 años y valetudinarios, el cumplimiento de la pena en su contexto familiar (detención domiciliaria).

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

Por último las penas substitutivas de prisión permiten además que la sociedad participe en la ejecución penal como un factor activo de contención e integración social (trabajo comunitario) y preventivo de la reiteración y reincidencia delictiva.

De acuerdo a las características y extensión territorial de la provincia de Buenos Aires y concordante con las normativas provinciales vigentes en la materia, se establece con claridad que en el territorio bonaerense la ejecución penal que implique privación de la libertad - aunque ésta sea en las formas de semi detención, prisión discontinua o domiciliaria- será administrada por el Servicio Penitenciario bonaerense, en tanto que la ejecución de toda sanción penal que se cumpla en libertad será administrada por el Patronato de Liberados Bonaerense. En ambos casos la ejecución penal siempre estará bajo el contralor del juez de Ejecución.

Forma parte también de los fundamentos del proyecto la necesidad de promover y coordinar acciones con recursos de la comunidad, integrando su participación para optimizar e intercambiar servicios superando una actividad exclusivamente intrainstitucional (artículo 217).

En correspondencia con las disposiciones referidas al ámbito penitenciario el proyecto establece, por primera vez en la historia de la legislación provincial y nacional, un completo programa de acciones en el área post penitenciaria. Este ajuste es quizás su rasgo más distintivo e innovador.

En tal virtud, se consagran normas específicas para atender toda la problemática del sector con el claro objetivo de obtener la inserción social de los condenados. Todo el articulado va desgranando, en capítulos separados, las diferentes facetas de la misión encomendada, señalando las áreas a atender y las formas de abordaje.

Se privilegia el tratamiento a través de programas tendientes a adecuar el debido ajuste al medio familiar, laboral y social. Se deja de lado el asistencialismo y se da lugar a la asistencia social como herramienta necesaria de los programas de tratamiento. Se da participación activa a la comunidad tratando de afianzar el sentido de la confianza en el individuo, el refuerzo de los valores morales, la cohesión de los grupos sociales, y su disposición a intervenir y establecer la eficacia colectiva como factor de prevención ante el delito. De igual forma deberá operar el control de las obligaciones impuestas judicialmente en el proceso de inserción social.

Esto sentado, corresponde destacar los aspectos más salientes del proyecto. Así, en los artículos 161 a 181 se establece el régimen de los liberados. Se definen los derechos y las obligaciones de los liberados.

Se regulan los programas de preegreso a realizarse en las instituciones penales, con no menos de seis (6) meses de anticipación a la fecha de la probable

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

libertad. Los mismos constituyen la ampliación de la labor que actualmente se desarrolla, incluyendo la comunicación con los familiares del interno a fin de evaluar y posibilitar su futura integración. El programa, hasta ahora destinado a futuros liberados condicionales, se extiende a los internos incluidos en el régimen de libertad asistida y a los que deban egresar con pena cumplida, y se ensambla con los respectivos programas de tratamiento y asistencia en libertad.

Se establece la instrumentación de programas de tratamiento tendientes a evitar la reiteración y la reincidencia; se define el control que se deberá efectuar durante la etapa de ejecución de la plena integración social a través de la facilitación -en todas las formas posibles- del acceso al trabajo.

El esfuerzo del Estado deber ser volcado en este objetivo, pues sólo mediante el trabajo el liberado podrá recobrar la vertical de su dignidad y sus derechos. En tal sentido el Estado toma la iniciativa de fomentar la capacitación laboral y de reservar puestos laborales para liberados.

Al mismo tiempo, y en el convencimiento que con el trabajo el condenado habrá de recuperar su lugar en la sociedad, se autoriza al organismo a brindar asistencia económica directa con o son obligación de reintegro para posibilitar los emprendimientos productivos de aquel y su grupo familiar.

En este cuadrante conceptual, se consagra una norma ya existente en el orden nacional, reformulándosela para obtener su efectiva aplicación. Se trata de la obligación que se impone a los contratistas privados del Estado Provincial -como condición contractual- de asegurar un cupo mínimo de puestos de trabajo para liberados o condenados del régimen abierto (artículo 218).el contratista del Estado sabrá pues de antemano que al hacer este pequeño esfuerzo en apoyo del accionar estatal esta contribuyendo a la prevención del delito y a la seguridad en general, integrando a la cadena productiva a un desocupado que a través del trabajo podrá resolver las necesidades propias y de su grupo familiar por vías lícitas.

Dentro de la asistencia a brindar se contemplan medidas para procurar el asesoramiento medidas para procurar el asesoramiento jurídico, el acceso a la salud y a la educación.

Ya establecidas los cursos de acción y a fin de poder cumplimentar don eficacia estas obligaciones, se faculta al ente para suscribir por sí y sin recurrir a instancias superiores, convenios de todo tipo con entidades estatales y privadas con lo que supera el actual esquema funcional que requiere el paso por distintas estructuras burocráticas, lo que conlleva una dilatación temporal que desencadena -en reiteradas ocasiones- la esterilización del accionar post penitenciario, con su consecuente secuela.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

El Estado, sin delegar su función de mantención del orden jurídico, debe paulatinamente crear una conciencia de seguridad pública mediante la participación de la comunidad en la ejecución penal en libertad. La misma deberá materializarse a través de la activa contribución en los procesos de integración social de aquellas personas sancionadas judicialmente por cometer infracciones penales no graves. De esta forma se evitará la privación de la libertad en penas de corta duración, las que en definitiva serían más gravosas para el individuo, su familia y la propia comunidad. El reproche y la sanción penal siguen vigentes a través de nuevas y diversas alternativas en la ejecución penal, permitiendo su cumplimiento mediante el tratamiento impuesto dentro de la misma comunidad y siempre bajo el adecuado control judicial.

Se ha efectuado la previsión normativa del trabajo comunitario, receptando nuevos instrumentos de la suspensión del proceso a prueba, suspensión de la ejecución de la pena y otras sanciones alternativas (artículos 182 a 186). La Provincia complementa así la legislación nacional en la materia, con el convencimiento -dado por la experiencia del éxito de estas medidas.

Se profundiza la autonomía funcional permitiendo al patronato una mayor operatividad para solucionar los urgentes y acuciantes problemas a su cargo.

Así se promueven actividades interinstitucionales con otros organismos oficiales y municipios (artículos 193 a 197), y las mismas se complementan con la consagración legislativa del principio de subsidiariedad por medio del cual se habilita, sin retaceos, la participación comunitaria, a través de las entidades no gubernamentales (artículo 197).

Se reafirma la fuente de recursos con afectación específica, para ser aplicados especialmente en los programas de tratamiento y asistencia, poniendo el acento en la capacitación y financiamiento de microemprendimientos laborales. En este cuerpo legal se integran las distintas normas que se encontraban dispersas desde la creación del fondo Patronato de Liberados (artículos 198 a 209).

Se jerarquiza el organismo encargado de la labor post penitenciaria. El hoy llamado Patronato de Liberados Bonaerenses conserva su autarquía y su presidente queda equiparado al señor jefe del Servicio Penitenciario Bonaerense. La reglamentación y las normas complementarias establecerán la estructura orgánica, planta funcional y estatuto escalafón adecuará la dotación de su personal en relación al número de tutelados y contemplará un régimen laboral específico teniendo en cuenta las especiales exigencias, capacitación y dedicación que su trabajo requiere.

Se establecen funciones complementarias y se habilita al organismo para crear delegaciones, talleres protegidos y casas del liberado en todo el territorio provincial (artículos 210 a 213).

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

Se establece la estrecha colaboración y complementación de esfuerzos entre los organismos encargados de administrar la ejecución penal (artículos 214 a 217).

En este sentido, debe señalarse como una innovación trascendente la creación del Centro Coordinador Servicio Penitenciario -Patronato de Liberados-, a fin de posibilitar que la labor intramuros sea continuada extramuros. Se prevé así un intercambio de información y la instauración posible de proyectos comunes (artículo 215).

La sanción de este cuerpo legal habrá de constituir un hito en la política penitenciaria y post penitenciaria provincial, plasmando una larga práctica funcional, fijando abordajes y procedimientos que ha probado ser necesarios y conducentes; colocando a nuestra Provincia en paralelo con las legislaciones más modernas y las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales.

Dios guarde a vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa