



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE DECLARACION

LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

DECLARA

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y/o los organismos pertinentes, arbitren los medios a su disposición para la construcción de una Unidad Penitenciaria Federal en el Partido de Dolores, Provincia de Buenos Aires, a emplazar en una zona que responda a las necesidades de la construcción edilicia, de seguridad y de resocialización.

Se recomienda que la unidad penitenciaria solicitada, tenga un formato modular integrador, el que podrá seguir los parámetros que se detallan a continuación:

1) Construcción para Régimen Especial: los criterios edilicios y su régimen restrictivo obedecerán al aseguramiento, como principal finalidad.

El régimen especial se aplicará en dos estructuras modulares:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- **Módulo de Máxima Seguridad:** estará destinado a la población penitenciaria de mayor peligrosidad y daño social.
- **Módulo de Máxima Seguridad Terapéutico:** estará destinado a los reclusos de mayor peligrosidad y daño social y que a su vez, resulten drogodependientes, con alto riesgo de desarrollar una adicción o aquellos cuyos rasgos de personalidad o patologías requieran de un tratamiento individualizado.

Una vez superadas las problemáticas precedentes, podrán ingresar al módulo de Máxima Seguridad.

2) Construcción para Régimen Básico: los criterios edilicios y su régimen restrictivo obedecerán a la readaptación social, como principal finalidad.

El Régimen Básico se aplicará en dos estructuras modulares:

- **Módulo General:** el mismo alojará a los condenados no calificados como de máxima peligrosidad y daño social.
- **Módulo Terapéutico:** este módulo será específicamente para albergar a condenados drogodependientes y aquellos internos con alto riesgo de desarrollar una adicción por las características de su



H. Cámara de Diputados de la Nación

personalidad. La finalidad principal, consistirá en el tratamiento en un espacio libre de las interferencias que generan la droga y su entorno para que, de tal manera, se puedan lograr cambios en los hábitos y aptitudes. Superadas las problemáticas de salud, los reclusos podrán ingresar al módulo general.

3) Construcción para Régimen de Promoción en Módulo de Convivencia: se trata de un esquema de educación en valores y buenas prácticas. El ingreso en estos módulos supone aceptar un nuevo estilo de vida basado en la confianza, la solidaridad y la solución pacífica de los conflictos.

Consiste en un sistema dinámico de intervención, en el que los propios internos, a través de la coparticipación y auto responsabilidad participarán en todas las tareas y obligaciones que se llevan a cabo en el módulo, el cual es asimilable a la vida en libertad.

En este módulo contarán con una tarjeta de carga de puntos por conducta y mejoría, con la que podrán acceder a un sistema de beneficios como el acceso a programas especiales en el área verde, área deportiva, actividades culturales en el SUM, acceso a televisión por cable, entre otros.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En cada uno de los módulos detallados en los párrafos precedentes, deberán ejecutarse programas dirigidos a conseguir la reeducación, tratamiento y reinserción social de los penados. Los mismos serán:

- **Programas de trabajo y hábitos laborales:** el trabajo, el cual podrá ser dentro de la institución o en beneficio de la sociedad, se considera un derecho y un deber del interno. Constituye además un instrumento básico para su reinserción como labor-terapia.

El producido por su labor integrará un peculio mediante el cual el interno reparará a la víctima, contribuirá a su sistema de alojamiento, y podrá adquirir beneficios dentro del propio sistema penitenciario o, decidir ahorrarlo para el momento de su egreso de la Institución.

- **Programa Educativo y de Formación Profesional:** este programa estará destinado a la educación, a la formación y el perfeccionamiento laboral.

- **Programa Cultural y Deportivo:** destinado a la mejora de la salud, la formación de hábitos y la recreación de los internos.

- **Programas de tratamiento:** se llevarán a cabo atendiendo a la problemática de cada uno de los condenados. Los programas de tratamiento serán los siguientes, dejando a salvo la posibilidad de ampliar los mismos a pedido de autoridad competente:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- **Agresores en el ámbito familiar.** Se trata de un programa terapéutico intenso y exigente destinado aquellos internos que han protagonizado delitos de violencia intra familiar, de género o focal.
- **Control de la agresión sexual.** Está dirigido a internos que han cometido delitos contra la integridad sexual.
- **Resolución pacífica de conflictos y violencias.** Pretende que los internos que manifiestan problemas de convivencia los resuelvan de manera pacífica, contando con el apoyo de un mediador.
- **Prácticas Convivenciales responsables y educación en valores.** Desde una perspectiva holística abordar las menzugas que le impiden el proceso socializador pleno y la absorción de los valores de aceptación general.

4) Construcción para Régimen de Prelibertad: se recomienda prever dentro del perímetro de la nueva unidad penitenciaria la construcción de Casas de Mitad de Camino que funcionarán como hábitat de pre libertad, donde los internos se alojarán en condiciones similares a las de un hogar tipo. De allí emprenderán su re vinculación con la sociedad yendo a trabajar, visitando sus familiares y cumpliendo con todas las actividades que se desarrollan en una vivienda común.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La población carcelaria nunca es homogénea, está compuesta por una diversidad de individuos, lo que requiere una respuesta multidimensional e interdisciplinaria que abarque desde las estructuras de contención y nuevas tecnologías de resguardo hasta los tratamientos de resocialización conductual y, asimismo, cumplimente con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 24.660¹, el artículo 4° de la Ley 12.256² y sus concordantes, que persiguen como fin último la asistencia y el tratamiento con el objetivo de fortalecer la dignidad humana y estimular las actividades solidarias que tiene el condenado como ser que integra la sociedad.

¹ **ARTICULO 1° Ley 24660.** La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de respetar y comprender la ley, así como también la gravedad de sus actos y de la sanción impuesta, procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad, que será parte de la rehabilitación mediante el control directo e indirecto. El régimen penitenciario a través del sistema penitenciario, deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados para la finalidad enunciada.

² **ARTICULO 4. Ley 12256** El fin último de la presente Ley es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento y control.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En el modelo penitenciario vigente el tratamiento es constantemente confundido con las condiciones básicas para que un tratamiento sea factible. Se desarrollan un sinnúmero de actividades en las prisiones que son simplemente el resultado del cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, a saber: el trabajo, la educación y las actividades recreativas como el deporte que no constituyen tratamiento penitenciario, sino, derechos de los individuos detenidos.

Bajo esta lógica, esta nueva unidad penitenciaria regula la implementación de un conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados, con lo que se busca hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal.

Regresar a la vía pública presos sin tratamiento diferencial y completo no sólo es un grave error sino una multiplicación del problema, además de no cumplirse con las mandas que establece la Constitución Nacional y los Pactos y Tratados en ella introducidos con la Reforma de 1994³.

³ **ARTICULO 10 inc. 3 PIDCP** El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

ARTICULO 5 inc. 6 CADH Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Para contextualizar la importancia del tratamiento resocializador a la seguridad general debemos reparar en el hecho de que el 85,1% de la población del país considera la inseguridad en su ciudad de residencia como un problema “bastante o muy grave” (Encuesta Nacional de Victimización, Año 2017, Ministerio de Seguridad de la Nación, Indec⁴).

El Informe de Victimización elaborado por la Universidad Di Tella para marzo de 2020⁵, arroja como principales resultados que el 29.2% de los hogares en 40 centros urbanos del país fue víctima de al menos un delito en los últimos 12 meses.

De cada 100 hogares, 16 sufrieron al menos un robo con violencia. Esta modalidad delictiva tiene una participación relativa del 48% sobre el total de delitos sufridos por los hogares.

El informe reveló también que, de cada 100 hogares, 20 sufrieron al menos un delito contra las personas en los últimos 12 meses.

Lo dicho pone de manifiesto que no se encuentra garantizada la defensa del bien común que establece la Convención Americana de Derechos Humanos que estipula en su artículo 32 inciso 2º: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/env2017.pdf>

⁵ https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=968&id_item_menu=2156



H. Cámara de Diputados de la Nación

seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

La liberación anticipada y sin agotamiento del tratamiento genera que los condenados puedan volver a cometer delitos. De acuerdo a la última información oficial disponible para nuestro país (SNEEP 2018⁶), el 18% de los detenidos son reincidentes, y el 9% reiterantes.

Para obtener respuestas positivas, con baja intensidad de reincidencia y buen pronóstico re adaptativo, es necesario mutar a un sistema de tratamiento especial según la problemática abordada.

De este modo se procede en Chile, por ejemplo, donde para el desarrollo del tratamiento, los profesionales a cargo deberán conocer y tratar todas las particularidades de personalidad y del ambiente del cual proviene el penado y que pudiesen ser un obstáculo. Es así que se toma en cuenta no sólo la personalidad y el historial individual, social, familiar y delictivo del interno, sino también, la duración de la pena y de las medidas penales. También se considera el medio al cual probablemente retornará y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso para el buen éxito del tratamiento⁷.

⁶ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sneep_argentina_2017.pdf

⁷ <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/04/estudio-comparado-de-administracion-y-gestion-penitenciaria.pdf>



H. Cámara de Diputados de la Nación

Existen tres aspectos fundamentales de la intervención penitenciaria, a saber: el tratamiento penitenciario, la asistencia penitenciaria y la preservación de los derechos en los sujetos privados de la libertad. Los tres aspectos se encuentran coligados en la lógica interna de la praxis penitenciaria. No es posible uno sin los otros.

La evaluación científica de los programas de tratamiento es una medida necesaria para conocer los alcances a mediano y largo plazo. Se conoce desde hace mucho tiempo que el tipo de tratamiento tiene efectos diferenciales dependiendo de las características individuales. Un mismo tipo de tratamiento penitenciario puede estar indicado en un tipo de delincuente y contraindicado en otro, ya que puede ser ineficaz o inclusive contraproducente (Rice et al., 1992; Harris et al., 1994).

Este cambio de paradigma requiere la creación de modernos centros de detención integrados donde se ingresa y destina a los reclusos en atención a sus características personales y a la condena establecida.

El sistema propuesto para esta nueva unidad penitenciaria en el Partido de Dolores es progresivo y el interno por su mérito puede mejorar su régimen pero también endurecérselo en caso de comportamiento negativo.

De acuerdo a valores de 2018, la construcción de una cárcel para 1.700 reclusos, aproximadamente, demandaría una inversión de dos mil setecientos millones de pesos, aproximadamente, teniendo en cuenta que



H. Cámara de Diputados de la Nación

la puesta en marcha de un penal nuevo y equipado cuesta alrededor de \$ 1.500.000 por cada interno.

Cifras similares se estiman en los países vecinos, así es que en la ciudad chilena de Talca la construcción de una cárcel con capacidad para 1.800 reclusos se construyó por ciento cuarenta millones de euros (162 millones de dólares).

Al respecto, recordemos que la última cárcel construida en nuestro país bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal, fue el Complejo Penitenciario Federal del Noroeste Argentino en 2011, en la localidad de Güemes, provincia de Salta, con capacidad para 500 personas, mujeres y hombres en dos institutos federales.

En este sentido, también resulta oportuno hacer hincapié en la necesidad de construcción de nuevas unidades de detención en función del agravamiento permanente de las dimensiones de la sobrepoblación existente debido a las vulneraciones de derechos que produce y la obstaculización que representa para la reeducación y reinserción social de las personas detenidas. El exceso de internos por sobre la capacidad instalada y operativa, es también uno de los factores de mayor riesgo en el desarrollo de las tareas del personal del Servicio Penitenciario.

Según datos del último Informe Anual sobre el Servicio Penitenciario Federal del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), la población alojada en el Servicio



H. Cámara de Diputados de la Nación

Penitenciario Federal asciende a 13.358 detenidos y posee una capacidad (en las 32 unidades penitenciarias de las que dispone en todo el país) de 12.396 plazas. Esta situación pone de manifiesto que, de acuerdo a cifras que corresponden a 2018, la sobrepoblación en el Servicio Penitenciario Federal alcanza los mil detenidos.

De acuerdo a la Procuración Penitenciaria de la Nación, por su parte, en el caso del Servicio Penitenciario Federal, desde el 2011 este opera con un promedio de más del 90% de plazas ocupadas y desde 2016 se registraron focos de sobrepoblación en algunos establecimientos y sobrepoblación general en todo el sistema penitenciario.

Ante la incesante profundización del fenómeno, las autoridades penitenciarias han adoptado medidas que se reducen al incremento de plazas únicamente a partir de la colocación de un mayor número de camas, reemplazando camas individuales por dobles, colocando camas dobles en celdas individuales o construyendo pabellones en espacios originalmente diseñados para otros fines.

Estas modificaciones, en la mayoría de los casos, no fueron acompañadas por un aumento proporcional de las prestaciones de los diferentes sectores de alojamiento (sanitarios, por ejemplo). Tampoco se incrementó la oferta educativa y laboral, ni se ampliaron los espacios destinados a las visitas, entre otros.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Como se dijo, hacia fines de 2018 la población carcelaria federal alcanzó un nuevo récord histórico con 13.358 personas privadas de la libertad. A su vez, en el transcurso de dicho año se registró un aumento de casi 1500 personas, lo que representa el aumento poblacional más importante de los últimos años.

Los datos estadísticos producidos por la Procuración Penitenciaria permiten advertir que la población encarcelada en constante aumento en las cárceles federales está conformada en su mayoría (60%) por personas con prisión preventiva.

Este incremento sostenido de la población carcelaria en el sistema federal ha producido un incremento en las plazas declaradas. Sin embargo, la constante ampliación del cupo declarado no logra contener el fenómeno, en tanto la cantidad de alojados aumenta a un ritmo aún mayor⁸.

Estructuralmente la unidad propuesta descansa en una matriz de cárcel única o troncal, a la que se incorporan diversos módulos conforme las finalidades y programas a ejecutarse.

A diferencia de las construcciones actuales, las áreas y los módulos se diseñan para atender la problemática pronosticada y dar una respuesta

⁸ Procuración Penitenciaria de la Nación.

<https://ppn.gov.ar/pdf/ejestematicos/Sobrepoblacion/Capitulo-Sobrepoblacion-Informe-Anual-2018.pdf>



H. Cámara de Diputados de la Nación

especial a cada desviación y conflicto. “A cada problema un remedio específico”, es la consigna de un nuevo sistema que no parte de la acumulación de personas y viejos talleres de trabajo y educación.

El condenado que ingresa a una Cárcel Integrada es recibido en el módulo de evaluación general por el equipo técnico interdisciplinario el que elaborará el pronóstico inicial con los pasos y progresiones de acuerdo a la personalidad, capacidades adaptativas e historial delictivo del interno.

Cada uno de los establecimientos penitenciarios puede conformarse por diferentes módulos atento a las necesidades y capacidades de cada uno de los condenados especialmente diseñados para atender su problemática.

El Ministerio del Interior del Gobierno de España y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias establecen una serie de programas destinados a la reinserción social y laboral de los reclusos bajo el artículo 25.2⁹ de la Constitución Española. La Administración Penitenciaria orienta su intervención y tratamiento hacia la promoción y crecimiento personal, la mejora de las capacidades y habilidades sociales y laborales y la superación de los factores conductuales o de exclusión que motivaron las conductas criminales de cada persona condenada.

⁹ **Artículo 25 inc. 2 Constitución Española:** 2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción e los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La Ley Orgánica General Penitenciaria de España se conforma como el conjunto de normas o medidas dispuestas para garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada entre los internos.

Dentro de lo que se considera régimen penitenciario caen todos los aspectos referidos a los trámites a efectuar al tiempo del ingreso del penado o de su salida del establecimiento penitenciario, a la determinación del tipo de establecimiento en que haya de quedar ingresado, a su separación de otros internos y a las condiciones de la celda en que haya de ubicarse.

La Ley Orgánica Penitenciaria determina de mayor a menor el rigor de las normas regimentales a que vayan a quedar sometidos los internos, éstos pueden verse sometidos a un régimen cerrado, a un régimen ordinario o a un régimen abierto, como así también lo determinan la Ley de Ejecución de la Nación (artículo 14 de la Ley 24.660 y modificatorias), su par provincial (artículos 6,7, y 8 de la Ley 12.256 y sus concordantes).

La Ley Orgánica Penitenciaria Española establece el régimen cerrado, ordinario y abierto, conforme al tratamiento que se le debe dar a cada interno.

El régimen cerrado será aplicado a aquellos internos en quienes se aprecie una peligrosidad extrema o una inadaptación manifiesta y grave a las normas de convivencia del centro. El sometimiento al régimen cerrado va a suponer que los internos así clasificados sean separados del resto de



H. Cámara de Diputados de la Nación

la población reclusa, quedando ingresados en celdas individuales, la limitación de horarios y de las actividades comunes, y además quedarán sometidos a un mayor control y vigilancia sobre su persona. Los sometidos a régimen cerrado pueden ser ingresados en departamentos especiales, en aquellos casos en los que hayan intervenido en altercados o producido incidentes que hayan puesto en riesgo la vida o integridad de los funcionarios u otros internos¹⁰.

Los internos sometidos al régimen ordinario serán aquellos en quienes concurren circunstancias personales y penitenciarias de convivencia normal, porque no hayan mostrado conductas contrarias al régimen ni hayan demostrado todavía un grado de confianza suficiente para acceder al régimen abierto. A los internos sometidos al régimen ordinario se les garantizan las ocho horas de descanso nocturno, un mínimo de dos horas para asuntos propios y el tiempo suficiente para atender a las actividades culturales y terapéuticas, así como los contactos con el mundo exterior. Los internos quedarán al régimen abierto cuando se aprecien en ellos circunstancias que les capaciten para seguir un régimen en semilibertad¹¹.

El personal penitenciario, de carácter técnico científico, también se adaptará al régimen basado en el nuevo contexto de modificación

¹⁰ Artículo 10. Ley Orgánica 1/1979

¹¹ Artículo 9 Ley Orgánica 1/1979



H. Cámara de Diputados de la Nación

conductual, mientras que el asegurativo se capacitará en el confinamiento de seguridad propia a estas instituciones.

Los programas de tratamiento necesitan un adecuado ambiente, dado por un adecuado clima social y estructural, para lograr sus objetivos. Las situaciones estresantes provocan modificaciones tales como el incremento de actos violentos y de la incertidumbre (Tartaglini & Safran, 1997), situaciones que como mínimo afectan la capacidad adaptativa a situaciones problemáticas y afectan tanto a los internos como al personal del establecimiento. Se desprende así que no son posibles el tratamiento y la asistencia adecuados cuando no se tiene conocimiento y control de variables asociadas al ambiente carcelario. Tanto reclusos como funcionarios participan activamente de la intervención, y un ambiente perjudicial afecta a todos los interesados, incluyendo la comunidad civil que pretende una adecuada inserción social post detención (Quintero, 2007). A esto se suma el hecho de que los programas de tratamientos necesitan obligatoriamente la clasificación del interno bajo el principio de individualización científica (Garrido, 1992). Esto hace necesario un abordaje científico tanto para el seguimiento individual del sujeto privado de libertad, como para la realización de los protocolos y la evaluación de eficacia de los programas de tratamiento.

Confundir los instrumentos centrales en una política pública implica desconocer los alcances del problema y la posibilidad de evaluarlos. En



H. Cámara de Diputados de la Nación

este cuadro de situación no es posible desarrollar un análisis de factibilidad y eficacia para mejorar la elaboración de las políticas futuras (Quade, 1989). Se hacen entonces necesarias modificaciones normativas que permitan definir el objeto de intervención, delimitar los objetivos y sus alcances, determinar las condiciones de base para la intervención y garantizar evaluaciones a largo plazo, corrigiendo así la miopía estructural del programa institucional penitenciario¹².

El Partido de Dolores, particularmente en el Paraje de Sevigné, posee tierras de dominio municipal que bien cumplirían los parámetros para la instalación de la nueva cárcel integradora. Su cercanía a las rutas provinciales y a los órganos de justicia, importan una ventaja que no puede ser desconocida al momento de evaluar una radicación como la solicitada.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares acompañen con su voto la presente iniciativa.

¹² <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10n19/v10n19a10.pdf>