

## PROGRESIVIDAD DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO ARGENTINO

La Dirección Nacional de Institutos Penales de la República Argentina ha expedido y publicado, en el "Boletín Público Penitenciario", el Reglamento del Capítulo II (artículos 5 a 14) de la Ley Penitenciaria Nacional, acerca de la progresividad en el sistema de reclusión. Este mismo Reglamento, de 29 de enero de 1968 y vigente desde el 1º de abril del mismo año, ha sido publicado por el Ministerio del Interior de aquella nación meridional en un folleto que contiene, además del ordenamiento citado, los antecedentes del caso, la respectiva resolución de la Dirección Nacional, los formularios cuyo uso implica la progresividad en sus últimas fases y diversas *addenda* de sumo interés en este campo.

Antes de entrar al estudio del Reglamento y de los aspectos de mayor interés que el penitenciarismo argentino ofrece al ojo atento del mexicano, deberemos preguntarnos si los reclusorios argentinos se encuentran a la altura de una avanzada legislación penitenciaria, porque es claro que de poco o nada servirá ésta sin una base física, técnica y humana que traduzca en hechos las correctas prescripciones. En el folleto mencionado se da cuenta de una situación que, si bien mejora a la prevaleciente al 15 de agosto de 1966, en que sólo la Colonia Penal de Santa Rosa (La Pampa) funcionaba como penitenciaría exclusivamente (esto es, sólo para condenados, no para procesados), dista aún mucho de ser ideal. En efecto, hoy día existen las siguientes instituciones de reclusión para sentenciados, amén de la de Santa Rosa, que tiene capacidad para 330 reclusos: Instituto Correccional Abierto General Pico (La Pampa, para 50 reclusos), Prisión Regional del Norte (Resistencia-Chaco, para 407 reclusos), Colonia Penal de Presidencia R. Sáenz Peña (Chaco, para 120 internos), Prisión de la Capital Federal (para 750 reos) y Colonia Penal de Candelaria (Misiones, para 90 reclusos). En consecuencia, las plazas disponibles son 1747, al paso que según datos recabados al 31 de diciembre de 1967, el total de condenados que se alojaban en establecimientos federales era de 2,200 internos, lo que supone un déficit de 453 plazas, a lo que es preciso agregar que el equilibrio entre reclusos y camas disponibles en las prisiones no permite apreciar con acierto la bondad del sistema, ni mucho menos, puesto que cualquier reclusorio debe laborar por debajo de su capacidad instalada (el Centro Penitenciario del Estado de México ha trabajado con un máximo de empleo del 75% de su capacidad instalada) para atender a los requerimientos de la clasificación. Por lo demás, el mismo folleto contiene datos que permiten advertir deficiencias en el trabajo y en la

individualización del tratamiento: “Queda por asegurar la plena ocupación de esos internos (los condenados en reclusorios federales) y su correcto tratamiento individualizado. Para ello la Dirección Nacional ha previsto y puso en ejecución un plan de construcción y habilitación de talleres, que en 1968 por lo menos comprenderá a la Colonia Penal de Santa Rosa (1,800 m<sup>2</sup> de superficie cubierta); Prisión Regional del Norte (1,800 m<sup>2</sup>); y Prisión Regional del Sur (1,800 m<sup>2</sup>)” (p. 10). De aquí se coligen la insuficiencia de las penitenciarías y el primado del ocio durante la ejecución de la pena, notas que no son, en modo alguno, exclusivas del régimen argentino, sino frecuentísimas también en América Latina, México inclusive.

En agosto de 1968, durante una mesa redonda celebrada en el Centro Penitenciario del Estado de México con participación de funcionarios y técnicos del gobierno del Estado y del reclusorio, abogados de Nuevo León y varios criminalistas especialmente invitados, Israel Drapkin comentó, en síntesis comparativa, el estado de las prisiones en América Latina: “Argentina —dijo— tuvo su ‘edad de oro penitenciaria’ a principios del siglo, fundamentalmente, en estrecho lazo con la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires, pero hoy el régimen carcelario del país platense ha quedado a la zaga; hacia 1920 florecieron los reclusorios brasileños, que tampoco conservan en nuestro tiempo una posición de avanzada; hoy día rivalizan en el primer plano de Iberoamérica el Centro Penitenciario del Estado de México y la Penitenciaría de Carabobo, en Venezuela: aquél, por la excelencia técnica de su sistema, el segundo por su rica dotación instrumental.”

Sin perjuicio de las reservas consignadas, el régimen argentino ofrece enseñanzas valiosas para el mexicano, considerado éste en su conjunto, pobre por cierto. Ante todo, tomemos cuenta de que en Argentina existe una Ley Penitenciaria Nacional (Decreto-Ley 412/58, ratificado por Ley 14,467), a la que ahora se agrega el Reglamento de la progresividad. En contraste, el Distrito Federal sigue careciendo de ordenamiento ejecutivo, no obstante la variedad de anteproyectos elaborados; existen normas penitenciarias autónomas, en cambio, en Veracruz (1947), Sonora (1948) y Estado de México (1966), si bien en esta área, y para decirlo con términos de García Máynez, el Derecho vigente no siempre es positivo, supuesto, éste, que se da en Veracruz, según comenta en editorial la revista “Derecho Penal Contemporáneo” (Nº 24, enero-febrero de 1968, p. 11).

En Argentina se tiene una Dirección Nacional de Institutos Penales, dependiente de la Secretaría de Estado de Justicia, Ministerio del Interior. Con ello, se da un gran paso en la unidad nacional del sistema penitenciario, pese a la presencia de reclusorios provinciales. En México, donde el Congreso Nacional Penitenciario de 1952 reclamó la creación de una Dirección de Servicios Coordinados de Prisiones (tomada esta idea del régimen de salubridad y asistencia, que no se ha visto entorpe-

cido por extremoso federalismo), el Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación, al que acompañan tantos otros Departamentos similares como Estados hay en nuestra República, no controla directamente más que la Colonia de Islas Marias y la mayor parte de los establecimientos para menores infractores del Distrito Federal. Quedan fuera de su manejo ejecutivo e inmediato la Cárcel Preventiva de la Ciudad de México y las equivalentes de otros partidos judiciales, la Penitenciaría del D. F. y la Cárcel de Mujeres. En otros términos, el sistema preventivo o penitenciario, en su caso, al que se hallan sujetos más de cinco mil reclusos, sólo en la capital de la República, escapa al gobierno del Departamento de Prevención Social.

Se ha insistido con empeño en la necesidad de contar con instituciones de observación y clasificación (estudios y diagnóstico inmediatamente posteriores a la resolución ejecutoria de condena) al modo de las que funcionan en Rebibbia, Italia, y en Fresnes, Francia, o a la manera de los centros de recepción de los Estados Unidos. Nada hay al respecto en México, con la salvedad del Pabellón de Observación —y el régimen que lo sustenta— del Centro Penitenciario del Estado de México. En Argentina se dispone del Centro de Clasificación y Observación dependiente del Instituto de Clasificación. Por acuerdo de 18 de marzo de 1968 se organizó, bajo la jefatura de un médico psiquiatra especializado en criminología (artículo 3º del acuerdo), el Servicio Criminológico del Complejo Penitenciario Zona Centro, que viene a cumplimentar expresas provisiones de la Ley Penitenciaria Nacional y de la Ley 17,236, orgánica del Servicio Penitenciario Federal. Este “organismo técnico-criminológico” (designación que también utilizan los más recientes anteproyectos de Ley de Ejecución de Sanciones para el Distrito Federal) tiene ingerencia en los estudios relativos al periodo penitenciario de observación, en la elaboración de dictámenes criminológicos para el desarrollo de la progresividad, en el tratamiento de reos psicóticos o psicópatas y en la integración del Consejo Correccional de la Colonia Penal de Santa Rosa (artículo 2º del acuerdo).

También se ha puesto en relieve la pertinencia de que cada reclusorio cuente con un “organismo técnico criminológico”, que existe ya en buen número de países, bajo distintas denominaciones (comité de clasificación, tribunal de camaradas, junta de disciplina, tribunal de conducta, etcétera), para orientar el tratamiento individualizado y sugerir pautas generales de acción en el penal. Por lo que hace a nuestra patria, la entidad postulada sólo existe, prácticamente, en el Centro Penitenciario del Estado de México, donde se le designa Consejo Técnico. En Argentina funcionan los Tribunales de Conducta, que serán sustituidos por los Consejos Correccionales (artículo 5.1 del Reglamento de progresividad, que estipula la actuación de los Tribunales, para efectos del propio Reglamento, mientras se organizan y constituyen los Consejos). El Capítulo v

del Título II de la Ley 17,236 orgánica del Servicio Penitenciario Federal, define la composición de los Consejos y sus atribuciones: bajo la presidencia del Director del establecimiento, incluye al médico psiquiatra criminólogo que encabece el organismo técnico criminológico de la unidad y a los jefes de los "servicios que representen los aspectos esenciales del tratamiento penitenciario" (artículo 25). Las atribuciones del Consejo son calificar la conducta y formular el concepto del interno e intervenir en la aplicación de la progresividad del régimen penitenciario (artículo 26). En los establecimientos situados fuera del gran Buenos Aires le incumben, además, producir dictámenes criminológicos para los fines de la libertad o de la liberación condicionales y para los de indultos y conmutaciones de pena (artículo 27).

El sistema progresivo está previsto en los artículos 6 a 14 de la Ley Penitenciaria Nacional, que contempla los periodos de observación, tratamiento y prueba (artículo 5). Conviene tener presente que todos estos periodos, con igual o diversa denominación, están aceptados por la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de México, además de que se respetan en la práctica del Centro Penitenciario del Estado. En la fase de observación (nuestro periodo de estudio y diagnóstico, que se cursa en el Pabellón de Observación del reclusorio), el organismo técnico criminológico hace el estudio de personalidad del recluso, finca la clasificación que proceda, establece el destino y tratamiento y fija las fechas para revisión de resultados (artículo 6). El periodo de tratamiento (que recibe igual nombre en el Estado de México) se fracciona en fases que impliquen atenuación de las restricciones inherentes a la pena (artículo 7). El periodo de prueba (entre nosotros dividido entre las últimas fases del tratamiento y el capítulo de recuperación) comprende envío del interno a establecimiento o sección del establecimiento que se base en la autodisciplina, la concesión de permisos de salida y el regreso anticipado en uso de la libertad condicional (artículo 8). Los artículos 9 a 13 norman las salidas transitorias en diversos extremos: requisitos, tiempo, motivo, nivel de seguridad, trámite y reglas a las que se ha de sujetar quien disfrute de esta franquicia.

Algunos puntos llaman la atención en cuanto a las salidas preliberacionales, así designadas en el Estado de México, pues corresponden al periodo de tratamiento preliberacional, en los términos del artículo 24 de la Ley de Ejecución de Penas, adicionado sobre el particular en fuerza del Decreto de 14 de agosto de 1968. Las salidas pueden ser hasta por cuarenta y ocho horas, rasgo temporal idéntico al que rige en el Centro Penitenciario del Estado de México. Los motivos familiares, sociales y laborales de las salidas son equivalentes entre el régimen argentino y el de la entidad nacional mencionada. La salida puede ser en compañía de un empleado, a cargo de un familiar u otra persona autorizada o bajo la mera palabra de honor del interno.

En cuanto a los requisitos de otorgamiento, el sistema argentino es más benévolo por lo que hace al tiempo de condena cumplido: mitad de la condena en penas temporales sin la accesoria del artículo 52 del Código penal, quince años en la hipótesis de penas perpetuas y ocho años (incisos 1º y 2º) o tres años (incisos 3º y 4º y último apartado del precepto) en el supuesto de la medida de seguridad establecida por el artículo 52 del Código penal, a cuyo elenco se refieren los incisos enunciados, una vez que se ha cumplido la pena impuesta. En cambio, en el Estado de México el permiso de salida sin escolta se otorga por regla general, conforme al criterio administrativo prevaleciente, cuando al recluso resta no más de un año de prisión para la fecha en que tendrá derecho a solicitar libertad condicional. Las demás condiciones que estatuye la legislación argentina cuentan con correspondiente más o menos fiel en el Estado de México: no tener causa abierta u otra condena pendiente, poseer conducta ejemplar o el grado máximo susceptible de ser alcanzado según el tiempo de internación y merecer del organismo técnico criminológico concepto favorable sobre el proceso de readaptación social.

La ejecución penal en Argentina, al igual que en México, tiene carácter claramente administrativo, a diferencia de lo que acontece en países penetrados, en mayor o menor medida, por el ingrediente judicial en este campo, según ocurre en Italia, con el juez de vigilancia, y en Francia, con el juez de la ejecución de penas. Por ello, extraña la ingerencia que el artículo 11 acuerda al juez de la causa en la detención de los permisos de salida, cuando dice: "Este magistrado, por resolución fundada, podrá prohibir o suspender temporalmente las salidas cuando por su excesiva frecuencia u otras razones considere inconveniente que se las conceda." La fórmula planteada aquí por el legislador argentino nos hace recordar la desafortunada regulación de la libertad preparatoria en el Código Penal federal, que exige opinión del juzgador y de la agencia del Ministerio Público que intervinieron en la causa, a pesar de que estos órganos han perdido todo contacto con el reo, si es que lo tuvieron alguna vez. Con ello sólo ocurre que demore, a veces hasta extremos exasperantes, la resolución sobre libertad preparatoria. Técnicamente, en cambio, no se gana un punto.

En el aspecto que ahora analizamos, la Dirección Nacional de Institutos Penales dictó, hasta antes del Reglamento de 9 de enero de 1968, diversas disposiciones reglamentarias parciales y provisionales, entre las que destacan las resoluciones de 20 de noviembre de 1958 y de 10 de junio de 1966, referente, esta última, a la llamada fase de confianza, de que en su hora nos ocuparemos, que hasta principios de 1968 se aplicaba en los siguientes reclusorios: Colonias de Santa Rosa, General Roca, Presidencia R. Sáenz Peña, Rawson y Candelaria; Prisiones de la Capital Federal y Regional del Sur, y Cárceles de Río Gallegos y Viedma. Dicho sea de paso, esta fase de confianza recuerda en apreciable medida al "régimen

atenuado de disciplina" (existe, al respecto, un folleto con abundante material gráfico, publicado en 1947 por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública), propuesto el 11 de diciembre de 1946 por el entonces Director de la Penitenciaría Nacional, don Roberto Pettinato, y aprobado el 13 de enero del siguiente año por don Manuel F. Barcia, Director General de Institutos Penales. El 13 de octubre de 1947, ya Director de Institutos Penales, Pettinato dictó una resolución orientada a habilitar el régimen atenuado de disciplina en la Penitenciaría Nacional. Este paso de progreso en la ejecución de penas corresponde, por lo tanto, a aquel distinguido penitenciarista argentino.

El Reglamento "progresividad del Régimen Penitenciario", expedido por don Miguel Ángel Paiva, Director de Institutos Penales, consta de cuarenta y cinco artículos, agrupados en cinco capítulos cuyos respectivos títulos, del primero al último, aluden a periodo de observación, periodo de tratamiento, periodo de prueba, disposiciones generales y disposición transitoria. El Reglamento establece un orden lógico y bien regulado de fases de aplicación de la progresividad, a tal punto regimientada que quizá resulte difícil su práctica, con el doble control, que estimamos sin duda pertinente y correcto desde el punto de vista técnico, del organismo criminológico de la unidad y de la Dirección Nacional (Dirección de Régimen Correccional). No dejamos de notar, empero, cierta frondosidad burocrática acaso innecesaria.

El artículo 1.1. detalla el cumplimiento del periodo de observación, del que ya hemos hablado, al que sigue el muy importante de tratamiento, en el que pasa su mayor tiempo de reclusión el interno y cuyas fases diversas regulan puntualmente los artículos 2.1. y siguientes del Reglamento: *a*) orientación, especie de nuevo periodo de observación, ya en el reclusorio en que el interno se alojará definitivamente, para que el Consejo Correccional (recuérdese que se trata, por lo pronto, del Tribunal de Conducta) disponga las medidas a seguir para la mejor individualización del tratamiento; *b*) socialización, que se resume en la "aplicación intensiva del programa individual de tratamiento que haya acordado el Consejo Correccional"; *c*) intermedias, fases "cuyas características y condiciones de admisión serán resueltas por la Dirección Nacional a propuesta de la Dirección de la Unidad y previo informe de su Consejo Correccional"; y *d*) confianza, que comporta carencia de vigilancia directa y permanente en el trabajo, posibilidad de realizar tareas en el exterior del establecimiento con discreta supervisión, tránsito dentro y fuera del cordón de custodia, sustracción al horario general de labores, alojamiento en sector especial y visitas y recreación en ambiente acorde con la confianza alcanzada. La selección de candidatos se funda en la falta de causas abiertas o condenas pendientes, la conducta ejemplar y el buen concepto de rehabilitación. Sobre la incorporación a la fase de confianza resuelve el Director Nacional previo dictamen criminológico del

Instituto de Clasificación. A nuestro modo de ver, estas instancias son excesivas; bien se pudo atribuir la facultad decisoria a los órganos directivos y técnicos de la unidad, sin perjuicio de establecer, en favor del interno, recurso de inconformidad y revisión ante la más elevada autoridad penitenciaria.

De peculiar trascendencia es el periodo de prueba disciplinado por los artículos 3.1 a 3.25, o sea la mayor parte de los preceptos que contiene el Reglamento. En rigor, el periodo que ahora nos ocupa también se divide en fases: asignación a un establecimiento abierto, salidas transitorias, régimen de semilibertad y egreso anticipado por libertad condicional (artículo 13 del Código penal) o liberación condicional (artículo 53 del Código penal). Glosemos que estas instituciones forman también parte del sistema progresivo técnico implantado en el Centro Penitenciario del Estado de México.

La adscripción al periodo de prueba reclama las condiciones selectivas señaladas por la Ley Penitenciaria Nacional, ya recordadas, a las que el Reglamento agrega una, en el aparte (e) del artículo 3.2: "Haber permanecido, como mínimo, seis meses en la fase de Confianza, si la hubiera en el establecimiento." Estimamos probablemente ilegítima esta última exigencia, en cuanto restringe beneficios que la Ley otorga al recluso, porque se puede traducir en tardío inicio de la prueba, si cuando llega el tiempo para que se pase a ella no han concluido los seis meses dichos en la fase de confianza. La autoridad administrativa deberá regular el aparte mencionado en forma tal que no pugne con el artículo 10 de la Ley Penitenciaria Nacional, que se refiere, preciso es decirlo, al tiempo mínimo de compurgamiento de pena para la concesión de salidas transitorias.

Existe también contrariedad entre este último precepto y el 3.3 del Reglamento, puse aquí se reduce para el ingreso al periodo de prueba el tiempo de pena cumplida que la Ley reclama para hacer posible la salida transitoria, beneficio que comporta, en su caso, el régimen de prueba. Empero, la antinomia se resuelve si pensamos que aun cuando no resulta posible otorgar permisos de salida preliberacional antes de que se reúnan los requisitos temporales especificados por la Ley Penitenciaria, nada impide que el periodo de prueba, en alguna de sus otras modalidades, se inicie antes del tiempo a que alude el artículo 10 de la Ley, ya que éste sólo se refiere a las salidas y no al régimen de prueba en general.

Muestra de la frondosidad burocrática que anotamos, es la sucesión de pasos inherentes a la inclusión del recluso en el escalón de prueba: propuesta del Consejo Correccional, solicitud de la Dirección del establecimiento a la Dirección Nacional, verificación de requisitos legales por parte de la División Judicial de la Dirección de Régimen Correccional, dictamen de la Junta Asesora de Egresos Anticipados, resolución de la Dirección Nacional, acuerdo por parte de la Dirección del estableci-

miento y con intervención del Consejo Correccional de pase del interno a la sección que corresponda, y comunicación sobre dicho pase, a la División Judicial y al Instituto de Clasificación.

Las salidas transitorias tienen periodicidad máxima quincenal, cuando se trate de afianzar, por medio de ellas, los lazos familiares y sociales del interno, y semanal, cuando venga a cuentas gestionar la obtención de trabajo, alojamiento, documentos, etcétera. En cuanto a los permisos de salida para trabajo diurno en el exterior con reclusión nocturna, forman lo que el Reglamento llama régimen de semilibertad y se supeditan, entre otras condiciones, a que no falte al recluso más de un año para el cumplimiento total de la pena o la fecha de solicitud de libertad o liberación condicionales.

Las modalidades del sistema progresivo que involucran salida del interno del establecimiento se documentan de diverso modo para fines de control administrativo y de seguridad del recluso ante autoridades del exterior, por medio de acta de salida transitoria a cargo de un familiar u otra persona autorizada, acta de salida transitoria bajo palabra de honor del interno, acta de salida en semilibertad, constancia de salida transitoria y constancia de semilibertad.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas