

**“LA READAPTACIÓN SOCIAL COMO DERECHO HUMANO.
SITUACIÓN EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA”**

ALEJANDRO OSIO

ESTEBAN TORROBA

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo de este trabajo es presentar un estado de situación acerca del derecho humano a la readaptación social de las personas en conflicto con la ley penal en la provincia de La Pampa.

A esos efectos, realizaremos un recorrido histórico en la evolución de las instituciones y los mecanismos jurídicos que han existido en el ámbito provincial para asistir al colectivo de personas criminalizadas.

Comenzaremos estudiando a la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, nacida en la década de 1970, bajo un contexto ideológico que propiciaba la creación e intervención activa de entidades privadas con fines caritativos y altruistas, como alternativa para reemplazar a un Estado que se suponía actuaría en forma burocrática, pesada y poco eficiente en la asistencia de estas personas. Nos detendremos a analizar cómo esta entidad fue absorbiendo cada vez mayores funciones delegadas formalmente por el Estado provincial y ampliando la cifra de personas que debía asistir, sin recibir el apoyo público necesario para poder hacer frente a esta situación. Esto, hasta arribar en el año 2010 a una profunda crisis económica, estructural y de personal que llevaría a replantear el papel mismo del Estado frente a la readaptación social.

Luego, en este contexto crítico, trabajaremos sobre la Ley 2831, dictada por la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa a principios del año 2015, mediante la cual se crearon el Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal. Esta labor comprenderá la investigación de los antecedentes de la iniciativa legislativa, proceso de debate y aprobación, posterior veto del Poder Ejecutivo e insistencia de la Legislatura para lograr la promulgación del texto legal. Paralelamente, estudiaremos en profundidad su contenido a los efectos de comprender los alcances de la reacción estatal frente a una realidad desbordada del colectivo criminalizado.

Con posterioridad a ello, nos ocuparemos de la recopilación y análisis de normas jurídicas de derecho legal, constitucional e internacional de los derechos humanos, así como de otros instrumentos útiles que carecen de naturaleza normativa, que reconocen a la readaptación social como derecho humano y describen las obligaciones exigibles al Estado.

A su vez, complementaremos el punto anterior con un estudio más preciso sobre la naturaleza jurídica del derecho humano a la readaptación social, objetivo que comprende la definición de su esencia y la determinación precisa de sus alcances, para lograr clarificar su exigibilidad y la delimitación de la responsabilidad estatal.

Proseguiremos nuestra tarea reflexionando sobre la posibilidad de que, frente a una criminalización selectiva, estigmatizante y excluyente impulsada por el Estado a través de las instancias oficiales de control social, resulte necesario imponer a su cargo una obligación de adoptar medidas de acción positiva para eliminar las condiciones de exclusión que ha contribuido a crear.

Por último, relevaremos los medios a disposición de la provincia de La Pampa para afrontar los desafíos de asumir la readaptación social como derecho humano que merece una respuesta integral, tanto en la actualidad, con el Patronato de Liberados, como a partir de la implementación de los nuevos organismos provinciales creados por la Ley 2831.

Mediante este trabajo perseguimos también, con sentido práctico, ilustrar aspectos de la función estatal vinculados al derecho humano a la readaptación social, que podrían ser tenidos en cuenta para diagramar la reglamentación de la nueva Ley y poder generar una asistencia holística para el colectivo de personas criminalizadas.

II. LA ASOCIACIÓN CIVIL PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA.

Los patronatos de liberados se inspiraron en un clima de ideas y prácticas jurídicas que atravesó la política criminal europea y estadounidense, desde fines del siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XX, y proponía la intervención de instituciones privadas, basadas en un sentimiento esencialmente caritativo y altruista, y destinadas a colaborar con la readaptación social de las personas que egresaban de las cárceles y sus familias (NUÑEZ, 2010: p. 4). Sin embargo, algunos autores han vinculado a esta institución con antiguas prácticas cristianas de piedad hacia las personas encarceladas (BELLED, 1986: pp.282-285).

En la República Argentina, la primera entidad de esta naturaleza fue el Patronato de Liberados y Excarcelados de la Capital Federal, inaugurado en 1918 por iniciativa de Jorge Frías. Esta idea de que el Estado no debía intervenir en la

reinserción social más que a través de la subvención de instituciones privadas se refleja con claridad en el pensamiento de este abogado argentino convencido de sus beneficios, quien sostenía:

Debemos desechar las instituciones oficiales porque el espíritu que debe presidir una obra de esta naturaleza debe ser eminentemente altruista; se necesita, en cada caso, un hombre o un pequeño núcleo de hombres noblemente inspirados, dispuestos a hacer algo en bien de los desdichados y esos hombres motores de la institución deben tener personalmente o junto a ellos el asesor técnico que los oriente en la solución de los problemas penales que han de plantearse en el ejercicio de su ministerio. (...) El patronato oficial será siempre una función burocrática, pesada y desarrollada con desgano. Faltará el espíritu altruista, el deseo de difundir el bien, de proporcionar consejos morales, de escuchar las cuitas íntimas que el liberado de la cárcel ha de volcar en el corazón de su protector. Es preciso no olvidar que no basta dar techo, pan y trabajo a un hombre para asegurar su readaptación social. Ese hombre tiene problemas íntimos, conflictos de familia, luchas entre su propósito de ser bueno y los obstáculos que se cruzan a su paso, los prejuicios sociales que le cierran todas las puertas; la falta de comprensión de las autoridades policiales que los persiguen en mérito del antecedente que exhiben y todo esto no puede ser resuelto por simples empleados de la oficina o por funcionarios a cuyas tareas habituales se les acumule este nuevo trabajo como una carga más. (FRÍAS, 1922: p. 15)

Enrolados en esta misma corriente, el 13 de Noviembre de 1970, un grupo de personas de distintos ámbitos de la comunidad pampeana se reunieron con la finalidad de conformar una entidad avocada a la atención de los problemas derivados de la reinserción social de quienes egresaban de las cárceles. De esa asamblea constitutiva nació la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, con el objetivo fundamental de

(...) contribuir a la asistencia moral y económica de los internos, liberados o excarcelados y sus respectivas familias, a la moralización de sus costumbres, a su readaptación a la sociedad y a crear en ésta una conciencia de solidaridad con respecto a aquellos.¹

En su Estatuto fundacional, el Patronato reconoce las siguientes funciones, atribuciones y deberes: contribuir a la disminución de la criminalidad y reincidencia; cuidar, proteger y procurar trabajo a los liberados condicionales a los indultados, a

¹ Estatuto de la Asociación Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, en su artículo 1.

los excarcelados, a los que cumplen condena de ejecución condicional y a todo egresado de establecimiento carcelario que lo requiera, siempre que se encuentre en jurisdicción provincial; facilitar a los beneficiarios de su acción los medios necesarios para trasladarse al lugar de residencia o aquel en que se propongan trabajar, y procurarles los socorros indispensables durante los primeros días de vida libre; mantener continua comunicación con la familia de las personas privadas de la libertad, a fin de prestarles asistencia, para asegurarles estabilidad; visitar a las personas privadas de la libertad; hacer saber a los funcionarios judiciales correspondientes su opinión sobre la conveniencia, inconveniencia u oportunidad de acordar a los condenados el beneficio de la libertad condicional y sobre el cumplimiento por parte de los liberados de los recaudos mediante los cuales les fue concedido dicho beneficio y, en caso necesario, recomendar su revocación; entablar relaciones y coordinar acciones con las autoridades penitenciarias y con los distintos organismos asistenciales y laborales, sean estatales o privados; mantener estudios actualizados sobre los diversos oficios o profesiones, en relación con el desenvolvimiento de las actividades económicas locales, para orientar el trabajo en las cárceles y aconsejar a sus beneficiarios; confeccionar ficheros privados para las personas que asiste; difundir sus actividades por todos los medios posibles; establecer delegaciones en las distintas Circunscripciones Judiciales de la provincia; realizar cualquier otra acción necesaria, conveniente o útil para lograr el cumplimiento de los fines institucionales.²

Paralelamente, a lo largo de los años, ha ido desarrollando algunos programas específicos para asistir de la mejor manera a las personas en conflicto con la ley penal. Entre ellos se destacan el de Prevención de Violencia de Género, el de Asistencia Sanitaria, el de Documentación, el de Pre-egreso, el de Asistencia Inmediata y el de Asistencia Alimentaria, que, para su desarrollo, implican un importante entramado de vínculos con distintas instituciones públicas y privadas (ASOCIACIÓN PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA, 2015: pp. 11 y 12).

El 10 de Mayo de 1974, la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa aprobó la Ley 513, mediante la que otorgó a la Asociación competencia en todo el territorio provincial para asistir integralmente a las personas con penas privativas de la libertad, desde el período de prelibertad y con posterioridad al egreso, en el marco

² Ibídem, artículos 2 y 3.

de mecanismos de trabajo que involucraran al medio familiar y social.³ La normativa dejó establecido que el Poder Ejecutivo otorgaría anualmente a la Asociación subsidios para posibilitar el cumplimiento de las tareas encomendadas.⁴

A lo largo del tiempo, la entidad fue refinando su actividad para suplir al Estado en funciones cada vez más específicas de supervisión y asistencia social, moral y material sobre las personas en conflicto con la ley penal. En la actualidad, la legislación nacional y provincial les otorga un importante papel en relación a diferentes categorías legales. En general, los patronatos se encuentran autorizados a intervenir en relación a aquellas personas con prisión domiciliaria⁵, las liberadas bajo el régimen de libertad condicional⁶ o con suspensión del juicio a prueba,⁷ regulados por el Código Penal; sobre aquellas incorporadas al programa de prelibertad,⁸ beneficiadas con salidas transitorias,⁹ por el sistema de semilibertad¹⁰ o el de libertad asistida,¹¹ con prisión domiciliaria,¹² con trabajos comunitarios asignados,¹³ y cualquier otra situación de necesidad de asistencia familiar o social pospenitenciaria,¹⁴ establecidos en la Ley nacional 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad; y también sobre las personas con programas de prelibertad¹⁵ regulado por el Decreto 396/99 sobre el Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución.

Por otra parte, la Ley 2287 que aprueba el Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa otorga a la Asociación Patronato de Liberados el rol de cuidado sobre aquellas personas sobre las que se haya decidido imponer una medida de coerción menos gravosa que la prisión preventiva;¹⁶ el carácter de

³ Ley 513 que otorga competencia a la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, artículo 1.

⁴ *Ibidem*, artículo 2.

⁵ Ley 11179 (texto ordenado en 1984) que aprueba el Código Penal de la Nación Argentina, artículo 10.

⁶ *Ibidem*, artículo 13.5.

⁷ *Ibidem*, modificado por Ley 24316, artículos 76 bis, ter y quater.

⁸ Ley nacional 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad, artículo 30.

⁹ *Ibidem*, artículo 16.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 23.

¹¹ *Ibidem*, artículo 55.

¹² *Ibidem*, artículos 32 y 33.

¹³ *Ibidem*, artículo 51.

¹⁴ *Ibidem*, artículos 168 a 175 y 184.

¹⁵ Decreto 396/99 sobre el Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución, artículos 75 a 83.

¹⁶ Ley 2287 que aprueba el nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa, artículo 254.b).

colaborador con el Tribunal de Ejecución en la observación del liberado en lo que respecta a su lugar de residencia, el trabajo al que se dedica y la conducta que observa;¹⁷ también lo faculta a solicitar la revocatoria de la libertad condicional;¹⁸ y, por último, aunque el Código no lo menciona explícitamente, la atribución de controlar las reglas de conducta fijadas en la suspensión de los procesos a prueba, de acuerdo a lo establecido en la Ley 2574 Orgánica del Poder Judicial, como consecuencia de una delegación formulada por el Ministerio Público Fiscal.¹⁹ Además, por aplicación del artículo 479 del Código, que remite a la Ley 332 para las causas del sistema residual, se aplicarían las normas allí previstas para la suspensión del juicio a prueba²⁰ y cumplimiento de la pena²¹.

III. LA LEY 2831 DE CREACIÓN DEL ENTE DE POLÍTICAS SOCIALIZADORAS Y LA UNIDAD DE ABORDAJE, SUPERVISIÓN Y ORIENTACIÓN PARA PERSONAS EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL.

El 26 de Marzo de 2015 la Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa aprobó por unanimidad la Ley 2831 de creación del Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal. La normativa fue el resultado de la unificación de los proyectos de Ley 149/13²², que proponía la creación del Ente de Políticas Socializadoras para Personas en Conflicto con la Ley Penal; y 21/13²³, que planteaba la institución de la Dirección General de Control, Seguimiento, Asistencia y Reinserción Social de personas en conflicto con la Ley Penal.

La Ley 2831 constituye un esfuerzo por reemplazar a la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, y persigue una reabsorción del Estado provincial de sus responsabilidades en materia de readaptación social integral de las personas en conflicto con la ley penal.

¹⁷ *Ibíd.*, artículo 458.

¹⁸ *Ibíd.*, artículo 459.

¹⁹ *Ibíd.*, artículo 27. Ley 2574 Orgánica del Poder Judicial, artículo 96.32).

²⁰ Ley 332 (texto ordenado en 1995) que aprueba el antiguo Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa, artículos 334 bis y sexies.

²¹ *Ibíd.*, artículos 478 y 479.

²² Diputados del Bloque Justicialista ALONSO, LAVIN, BAUDINO, LARRETA, GÓMEZ de BERTONE, LOVERA, BORTHIRY, SCHANTON y CAHAIS.

²³ Diputados del Bloque del Frepam SOLANA, GIORGIS, DUPEROU, ODASSO, BERHONGARAY y OLIVERO.

Su objetivo concreto es la disminución de la criminalidad y la reincidencia, mediante la inserción social, la asistencia material y personal, en el contexto familiar y comunitario, de la población en conflicto con la ley penal.²⁴ En el texto de la normativa, este último grupo se considera integrado por las personas incorporadas a los programas de prelibertad, salidas transitorias y semilibertad; las personas en situación de liberadas, condicionales o asistidas; y las personas con condenas en suspenso.²⁵

Para poder cumplir con estos objetivos, crea dos organismos con funciones específicas: el Ente de Políticas Socializadoras, como espacio de articulación, coordinación y concertación de políticas sociales; y, la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación, como institución de ejecución de las políticas públicas diseñadas. Ambas fueron pensadas para funcionar en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad.²⁶

El Ente de Políticas Socializadoras tiene las siguientes funciones fundamentales: diseñar las políticas socializadoras en la provincia de La Pampa en materia de personas en conflicto con la ley penal; estudiar, elaborar y proponer normas legales tendientes a efectivizar el cumplimiento de la Ley; tomar resoluciones de carácter vinculante para los organismos vinculados a la materia; acordar la elaboración de programas de prevención de la criminalidad con otras instituciones públicas o privadas; proponer la celebración de convenios estatales referidos a la ejecución de la pena; integrar organizaciones federales e internacionales que agrupen a las instituciones post-penitenciarias; publicar un informe anual de las acciones realizadas; y difundir sus actividades en los medios de comunicación.²⁷

La normativa establece una composición diversa para dar representatividad a todos los poderes del Estado. El Poder Ejecutivo tiene asignados un representante del Ministerio de Bienestar Social, uno del Ministerio de Salud, uno del Ministerio de Cultura y Educación, uno de la Secretaría de Asuntos Municipales, uno del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad y el Subsecretario de Justicia y Seguridad, quien a su vez tiene a cargo la coordinación del Ente de Políticas Socializadoras. El Poder

²⁴ Ley 2831 de creación del Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal, artículo 4.

²⁵ *Ibíd.*, artículo 3.

²⁶ *Ibíd.*, artículos 1 y 2.

²⁷ *Ibíd.*, artículo 8.

Legislativo aporta tres legisladores, respetando la representatividad de la conformación política de la Cámara de Diputados. El Poder Judicial está representado por un ministro del Superior Tribunal de Justicia y los Jueces de Ejecución Penal en funciones. Paralelamente, prevé la participación del Coordinador de la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación. Por último, cuando el caso lo requiera, se encuentra prevista la posibilidad de que participen otros organismos o entidades que no forman parte del Ente con carácter permanente.²⁸

A su vez, se otorga a la Secretaría de Derechos Humanos el control del cumplimiento efectivo de las resoluciones emanadas del Ente de Políticas Socializadoras, debiendo informar anualmente a la Cámara de Diputados.²⁹

La Ley dispone que la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación se integre con una Coordinación y Equipos Técnicos distribuidos en las distintas Circunscripciones Judiciales de la provincia. Además, prevé la creación de veinte cargos a distribuir en esas unidades territoriales, y determina que el organismo debe absorber excepcionalmente a la totalidad al personal que se encuentre desempeñando tareas en la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa, procediendo a reubicarlo en la nueva estructura de acuerdo a la profesión de cada uno y los fines perseguidos por la Ley.³⁰

La Coordinación, ejercida por un abogado elegido por la autoridad de aplicación, tiene por funciones: representar a la Unidad en toda actividad pública o privada al cumplimiento de sus fines; fijar la planificación de la Unidad y controlar su cumplimiento; diseñar y gestionar el presupuesto de la Unidad; organizar el personal de la Unidad; diseñar e implementar en programas de capacitación y aprendizaje para el personal administrativo de la Unidad y vinculado; celebrar convenios con instituciones educativas; concertar convenios con organismos públicos, privados o mixtos, como así también con aquellas empresas proveedoras del Estado provincial, a fin de contemplar la reserva de un mínimo de plazas laborales para personas en conflicto con la ley penal; remitir informes de las personas en conflicto con la ley penal al Juzgado de Ejecución Penal o la Unidad Fiscal intervinientes.³¹

Los Equipos Técnicos, por su parte, se componen de licenciados en psicología, trabajadores sociales y terapeutas ocupacionales, que varían en número

²⁸ *Ibíd.*, artículos 5 y 7.

²⁹ *Ibíd.*, artículo 9.

³⁰ *Ibíd.*, artículos 10 y 23.

³¹ *Ibíd.*, artículo 12.

dependiendo de las Circunscripciones Judiciales en las que trabajan, y tienen por funciones: realizar el seguimiento y asistencia de condenados con pena privativa de libertad que se encuentren incorporados al programa de prelibertad o en situación de egreso; realizar el control, seguimiento y asistencia de tutelados que gozan del beneficio de libertad condicional, libertad asistida o condenación de ejecución condicional; realizar el control, seguimiento y asistencia de las reglas de conductas impuestas al concederse el beneficio de la suspensión del proceso a prueba; coordinar y articular acciones con las diversas instituciones involucradas en cada caso en particular; llevar estadísticas sobre la ejecución de la pena en libertad y concesión del beneficio de suspensión de proceso a prueba; remitir informes de seguimiento de las personas alcanzadas con el beneficio de la libertad condicional, libertad asistida o condenación de ejecución condicional al Coordinador de la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación; informar semanalmente las actuaciones realizadas al Ente de Políticas Socializadoras; crear, conjuntamente con la Subsecretaría de Trabajo, un Registro Permanente de Trabajo para los Liberados de las Cárceles de la Provincia de La Pampa y un Registro de Empresas que operen en nuestra provincia donde exista la posibilidad concreta laboral; remitir al Juzgado de Ejecución Penal o a la Unidad Fiscal correspondiente, según el caso, los informes de seguimiento, evolución o incumplimiento de las reglas de conducta impuestas al concederse los beneficios de libertad condicional, libertad asistida, condenación de ejecución condicional o suspensión de proceso a prueba.³²

El funcionamiento del Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación fue previsto con un financiamiento derivado de las partidas específicas asignadas en el Presupuesto General de la Provincia, así como los recursos provenientes del Fondo que la misma Ley crea, y que se integra con los recursos que determinen las leyes especiales, fianzas ejecutadas en causas penales, multas impuestas en causas penales o contravencionales y donaciones y legados.³³ Provisionalmente, la normativa faculta al Poder Ejecutivo Provincial a efectuar las reasignaciones presupuestarias y creación de las partidas necesarias destinadas a poner en marcha los organismos de la Ley.³⁴

Desde el ámbito de aplicación normativo, la Ley 2831 introduce modificaciones y agregados al Código Procesal Penal de la provincia de La Pampa,

³² *Ibíd.*, artículo 13.

³³ *Ibíd.*, artículos 14 y 15.

³⁴ *Ibíd.*, artículo 22.

para integrar las funciones de la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación, en reemplazo de las que ejecutaba la Asociación Patronato de Liberados, y deroga la Ley 513.³⁵

IV. EL VETO DEL PODER EJECUTIVO PROVINCIAL A LA LEY 2831. LA INSISTENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

A pesar de su aprobación unánime, el 16 de Abril el Gobernador vetó la Ley 2831 mediante su Decreto 145/15. Esta decisión encierra fundamentos de muy diversa índole, algunos, en nuestra opinión, atendibles y otros equivocados o subsanables.

En primer lugar, entiende que el Poder Legislativo, al crear la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación, ha actuado en exceso de su competencia. Esto es así, a su criterio, porque es facultad privativa del Poder Ejecutivo la de crear, reestructurar, fusionar, subdividir o disolver los organismos de la administración hasta el nivel de Subsecretaría. Una posible alternativa para el Poder Legislativo a fin de evitar este cuestionamiento podría haber sido otorgarle a la Unidad naturaleza de entidad autárquica.

Además, critica la descripción del objeto de la Ley³⁶, pues en su opinión debería haber contemplado que el Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación configuran organismos disímiles, con finalidades diferentes en relación a las personas en conflicto con la ley penal. Si bien la norma puede ser perfectible desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada, lo cierto es que la Ley en otros artículos diferencia con claridad los roles de los organismos, uno como espacio de articulación, coordinación y concertación de políticas sociales y el otro como institución de ejecución de las políticas públicas diseñadas. Por otra parte, entendemos que la descripción de un objeto legal unívoco resulta adecuada, en la medida en que los organismos creados cumplen funciones esencialmente complementarias.

Por otra parte, cuestiona la redacción utilizada para describir la población objetivo de la Ley³⁷, específicamente cuando se refiere a “personas con condenas en suspenso”, pues alega que resulta confusa y poco clara. Para completar la

³⁵ *Ibíd*em, artículos 20 y 21.

³⁶ Ley 2831, artículo 4.

³⁷ *Ibíd*em, artículo 3.

apreciación, objeta la omisión de las personas que se encuentran con el beneficio de suspensión del proceso a prueba. Estas advertencias parecen razonables, pero se deben más bien a un problema de técnica legislativa que a una decisión de fondo sobre los alcances de la normativa. Tratándose de una Ley que busca reemplazar la actividad que venía desarrollando la Asociación Patronato de Liberados, debería asignar a las nuevas entidades que crea todas las funciones legales que aquella ejercía. En estas condiciones, debería contemplar las funciones descriptas en el Código Penal, en la Ley nacional 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad, en el Código Procesal Penal de la provincia de La Pampa y también aquellas delegadas por otros organismos públicos, como sucede con el control de las reglas de conducta en los casos de suspensión del proceso a prueba, originalmente asignado al Ministerio Público Fiscal por la Ley provincial 2574 Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, si bien las personas que se encuentran con el beneficio de suspensión del proceso a prueba no han sido contempladas específicamente como población objetivo, más adelante la propia Ley incorpora al Código Procesal Penal el artículo 27 bis, y le asigna a la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación la función de control de las reglas de conducta en esos supuestos.³⁸

Es igualmente acertada la observación sobre la omisión de la Ley de atribuir a las nuevas entidades un rol de control sobre aquellas personas sobre las que se haya decidido imponer una medida de coerción menos gravosa que la prisión preventiva, pues se trata de una competencia originalmente otorgada al Patronato de Liberados en el artículo 254.b) del Código Procesal Penal de la provincia.

El veto también cuestiona los aspectos de la normativa vinculados al personal necesario para el funcionamiento y desarrollo de la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación.³⁹ Señala que la necesidad de creación de veinte nuevos cargos, sin la posibilidad de ampliar, disminuir o modificar la integración de cada una de las sedes, constituye un importante defecto que impide prever futuras necesidades de las mismas. Además, ataca la falta de claridad en la determinación de la absorción de los empleados que pertenecen a la Asociación Patronato de Liberados. En realidad, ambas cuestiones resultarían subsanables por vía de reglamentación, sin necesidad de recurrir a la herramienta del veto, lo cual constituye una decisión extrema.

³⁸ *Ibíd.*, artículo 18.

³⁹ *Ibíd.*, artículo 10.

El financiamiento también constituye objeto de controversia.⁴⁰ En primer término, el Poder Ejecutivo interpreta que la nueva Ley pasa por alto la prohibición que le impone el artículo 68 de la Constitución Provincial al Poder Legislativo para votar aumentos de gastos que excedan los recursos, en este caso relacionados a los cargos necesarios para el funcionamiento de la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación y la correspondiente contratación de especialistas. En consecuencia, como la normativa sancionada entraría en vigencia el 1 de enero de 2016, antes de la aprobación del nuevo presupuesto, el Poder Ejecutivo considera que la nueva entidad carecería de los recursos necesarios para afrontar el pago de las remuneraciones correspondientes y los gastos de funcionamiento. Estas objeciones pasan por alto que la normativa, en forma provisional, faculta al Poder Ejecutivo Provincial a efectuar las reasignaciones presupuestarias y creación de las partidas necesarias destinadas a poner en marcha los organismos.

Paralelamente, el veto considera que la función otorgada a la Secretaría de Derechos Humanos para controlar el cumplimiento efectivo de las resoluciones emanadas del Ente de Políticas Socializadoras, e informar sobre ello a la Cámara de Diputados,⁴¹ debería hacerse a modo de un control cruzado de organismos. En este sentido, el Poder Ejecutivo entiende que tendría que haberse establecido en la norma que la Secretaría de Derechos Humanos debe informar obligatoriamente al propio Ente cuando detecte incumplimientos a sus resoluciones, como forma de favorecer el diseño de políticas eficaces. Esta observación, que puede resultar razonable, podría incorporarse directamente en la reglamentación que se dicte sobre la Ley.

A juicio del Poder Ejecutivo, las funciones atribuidas por la Ley a la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación⁴² exceden lo establecido en el artículo 458 del Código Procesal Penal de la provincia, que describen un papel de colaboración con los Tribunales de Ejecución. De ninguna manera existe una contraposición entre las tareas asignadas a la Unidad y a los Tribunales de Ejecución, ello sigue una lógica complementaria. El hecho de que la Ley describa con mayor especificidad las funciones de la Unidad, y principalmente de los Equipos Técnicos, no genera en sí mismo un conflicto de competencias.

⁴⁰ *Ibíd*em, artículos 14, 15 y 22.

⁴¹ *Ibíd*em, artículo 9.

⁴² *Ibíd*em, artículo 13.

Por último, el veto advierte que la Ley 2831 no ha diseñado una estructura de transición hasta tanto se ponga en marcha el nuevo sistema y no ha contemplado las normas básicas de traspaso de funciones desde el Patronato de Liberados hacia la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación, así como la modalidad de control y traspaso de poblaciones ya asistidas. Se trata de una advertencia acertada, que debería haber sido tenida en cuenta en las disposiciones transitorias de la Ley, al margen de la mera absorción excepcional de personal establecida.⁴³

En la sesión del 14 de Mayo de 2015, la Cámara de Diputados de la provincia rechazó las observaciones y modificaciones del veto del Poder Ejecutivo e insistió con su propuesta legal originaria, obteniendo de esa forma su promulgación.

V. EL RECONOCIMIENTO DE LA READAPTACIÓN SOCIAL COMO DERECHO HUMANO.

En este apartado nos ocuparemos de la recopilación y análisis de normas jurídicas de derecho legal, constitucional e internacional de los derechos humanos, así como de otros instrumentos útiles, mediante los cuales se reconozca a la readaptación social como derecho humano y se describan las obligaciones exigibles al Estado. También compulsaremos otros instrumentos que carecen de naturaleza normativa, como jurisprudencia de tribunales internacionales, informes de comités, opiniones consultivas y observaciones generales de los sistemas de protección de derechos humanos, pero nutren la interpretación de las normas positivas.

Más allá de las numerosas críticas que podrían hacerse desde perspectivas ideológicas, sabido es que el fin que legitima discursivamente la pena de privación de la libertad en nuestro ordenamiento jurídico positivo no puede ser otro que el de la reforma o readaptación social de las personas condenadas, pues ello es exigido en el máximo nivel normativo por los artículos 18 de la Constitución Nacional, 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 40.1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.⁴⁴

⁴³ *Ibíd.*, artículo 23.

⁴⁴ Aunque no refieran específicamente al derecho humano a la readaptación social, otros instrumentos internacionales disponen normas vinculadas a las personas privadas de la libertad que contribuyen a dignificar su tratamiento: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de

La readaptación social, como indica Eugenia VALLEJOS citando al profesor y Juez de Ejecución de Catamarca, Luis GUILLAMONDEGUI,

(...) representa un proceso que se inicia con la estancia del condenado en prisión, mediante el cual el equipo interdisciplinario profesional, con la colaboración del personal penitenciario y previo consentimiento del interno, procura que éste pueda tomar conciencia de la génesis de su comportamiento delictivo pretérito y de sus implicancias personales, familiares y sociales presentes y futuras con el propósito de fomentar y consolidar su capacidad de convivir en sociedad respetando la ley penal en lo sucesivo; proceso en el que se debe respetar su dignidad humana y favorecer su contacto activo con la comunidad en aras de mitigar la desocialización propia del encierro carcelario permitiendo que la interacción del mismo en el establecimiento penal se asemeje lo más posible a la vida en libertad y, en la medida de su ubicación dentro del Régimen y Tratamiento Penitenciarios, promover y estimular las actividades compatibles con dicha finalidad. (VALLEJOS, 2012: p. 5)

Por ende, y más allá de las críticas doctrinarias que puedan formularse al concepto, podríamos decir con esta primera aproximación, que aparece actualmente como un derecho constitucional de los condenados y, por contrapartida, como una obligación estatal.

A partir de ello, podría afirmarse que el Estado se ha comprometido convencionalmente ante la comunidad internacional a aplicar en su territorio únicamente penas privativas de la libertad que posean una finalidad resocializadora del condenado, lo que por exclusión deja fuera de todo viso de legalidad a las sanciones penales que persigan un fin distinto, tales como la inocuización o la exclusión o segregación social con motivos de peligrosidad o únicamente de castigo.

Incardinados en esa finalidad constitucional-convencional, los artículos 1 a 3 de la Ley 24.660 disponen lo siguiente, luego de reiterar que esa y no otra debe ser la finalidad de la prisionización:

(...) durante el transcurso de tiempo en que el condenado permanezca privado de su libertad, es función del Estado arbitrar todos los medios necesarios

Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y su Protocolo Opcional; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

para lograr esa finalidad; todo condenado a pena privativa de la libertad cuenta con la posibilidad de recuperarla y, para ello, el interno debe haber sido preparado durante su tránsito penitenciario. Es que la reinserción representa un proceso de introducción del individuo en la sociedad, implica favorecer y fomentar el contacto activo entre los reclusos y el resto de la comunidad que los ha excluido mediante el encierro, en procura de atenuar los efectos negativos de la pena. (MORABITO, 2005: p. 118 y 119).

En lo relativo al acogimiento jurisprudencial de la resocialización como derecho humano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado el derecho a la resocialización en una multiplicidad de fallos. Sin embargo, más allá de la prolífica delimitación de este concepto, en el marco de este aporte, sólo traeremos a colación algunas de sus consideraciones que creemos pueden sintetizar la opinión de la Corte en el punto que intentamos dilucidar. En el Caso “Lori Berenson Mejía contra Perú”, sentencia de 25 de noviembre de 2004, sostuvo:

101. Las sanciones penales son una expresión de la potestad punitiva del Estado e “implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita”²¹⁶. Sin embargo, las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral, que está estrictamente prohibido por el inciso 2 del artículo 5 de la Convención. Las situaciones descritas son contrarias a la “finalidad esencial” de las penas privativas de la libertad, como establece el inciso 6 del citado artículo, es decir, “la reforma y la readaptación social de los condenados”. Las autoridades judiciales deben tomar en consideración estas circunstancias al momento de aplicar o evaluar las penas establecidas.

En el Caso “Mendoza y otros contra Argentina”, sentencia del 14 de Mayo de 2013, indicó:

B.3. Finalidad de la pena privativa de libertad (...) 165. La Convención Americana sobre Derechos Humanos no hace referencia a la prisión o reclusión perpetuas. No obstante, el Tribunal destaca que, de conformidad con el artículo 5.6 de la Convención Americana, “[l]as penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño prevé que, cuando un niño haya sido declarado culpable por la comisión de un delito, tiene derecho a “ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca

el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad". En este sentido, la medida que deba dictarse como consecuencia de la comisión de un delito debe tener como finalidad la reintegración del niño a la sociedad. Por lo tanto, la proporcionalidad de la pena guarda estrecha relación con la finalidad de la misma.

Debemos recordar, por último, que los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por aplicación de los artículos 62.3 y 68.1 de la CADH, son obligatorios -en el caso concreto- para los Estados Parte. La duda aparece cuando se pretende saber si sus fallos originan una especie de doctrina legal de aplicación obligatoria para cualquiera de los países signatarios. En este orden de pensamiento parece preciso acotar que el postulado de la buena fe impuesto por el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dispone que si un Estado firma un tratado internacional -particularmente en el ámbito de los derechos humanos-, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar los pronunciamientos de los órganos supranacionales correspondientes (GOZAINI, 2008: P. 307). A pesar de que ninguna norma de la CADH le da esos alcances específicos, podría sostenerse que los artículos 1.1 y 2, que recogen las obligaciones generales de los Estados parte, son de aplicación a todas las funciones estatales, inclusive la judicial. Paralelamente, es preciso señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del fallo "Giroldi" (1995) y a través de una pacífica jurisprudencia⁴⁵, al reconocer que los pronunciamientos de la Corte y de la Comisión Interamericana "deben servir de guía" o "constituyen una imprescindible pauta de interpretación", les otorga no sólo fuerza moral sino también jurídica.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha creado su propia

⁴⁵ A modo de ejemplo, pueden recordarse los fallos "Bramajo, Hernán" (1996); "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas" (2000); "Espósito, Miguel Ángel s/ Incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa" (2004); "Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ Homicidio calificado y asociación ilícita y otros" (2004); "Simón, Julio Héctor y otros s/ Privación ilegítima de la libertad" (2005); "Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ Robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado" (2005); "Verbitsky, Horacio" (2005). "Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ Recurso de casación e inconstitucionalidad" (2007); "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" (2008); "Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio E. s/recurso de casación" (2010); "Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/Ejército Argentino s/daños y perjuicios" (2012); y "Carranza Latrubesse, Gustavo c. Estado Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores Provincia del Chubut" (2013).

jurisprudencia de recepción de la finalidad de readaptación social o resocialización de las personas condenadas a pena privativa de la libertad. En el Caso “Verbitsky”, sentencia del 3 de Mayo de 2005, manifestó:

34. *Que el art. 18 de la Constitución Nacional al prescribir que “las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ella, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que ella exija, hará responsable al juez que la autorice”, reconoce a las personas privadas de su libertad el derecho a un trato digno y humano, como así también establece la tutela judicial efectiva que garantice su cumplimiento. El alcance de este texto ha sido puesto en discusión, dudándose si abarcaba a los condenados, pues tiene un claro origen histórico iluminista referido a la prisión cautelar, como que parece provenir de Lardizábal: “Aunque la cárcel no se ha hecho para castigo, sino para custodia y seguridad de los reos (...)” (Discurso sobre las penas contraído á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma, Madrid, 1782, pág. 211, ed. con estudio preliminar de Manuel de Rivacoba y Rivacoba, Fundación Sancho El Sabio, Vitoria, 2001). Sin embargo, ha quedado superada la discusión después de la reforma constitucional de 1994, en cuanto a que los fines reintegradores sociales de la pena de prisión están consagrados en virtud del inc. 22 del art. 75 constitucional, y, además, en el caso se refiere al 75% de los amparados, que son presos cautelares.*

35. *Que la privación de libertad, al título que fuese, tiene un efecto afflictivo y deteriorante para toda persona institucionalizada, que en cierta medida es imposible eliminar por ser inherente a su situación, pero que de ningún modo puede tolerarse que se agrave indebidamente. “Las cárceles en sí mismas, por sus condiciones materiales, higiénicas y de salubridad no deben agravar el mal inherente a la pena, ni las autoridades ejecutarlas en forma que aumentan ese mal” (Nuñez, Ricardo; Dcho. Penal Argentino. Parte Gral. Tomo II; Ed. Bibliográfica Argentina; Buenos Aires, 1960).*

36. *Que este Tribunal ha expresado: “Que un principio constitucional impone que las cárceles tengan como propósito fundamental la seguridad y no el castigo de los reos detenidos en ella, proscribiendo toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que ella exija (art. 18 de la Constitución Nacional). Tal postulado, contenido en el capítulo concerniente a las declaraciones, derechos y garantías, reconoce una honrosa tradición en nuestro país ya que figura en términos más o menos parecidos en las propuestas constitucionales de los años 1819 y 1824 a más de integrar los principios cardinales que inspiran los primeros intentos legislativos desarrollados por los gobiernos patrios en relación a los*

derechos humanos. Aunque la realidad se empeña muchas veces en desmentirlo, cabe destacar que la cláusula tiene contenido operativo. Como tal impone al Estado, por intermedio de los servicios penitenciarios respectivos, la obligación y responsabilidad de dar a quienes están cumpliendo una condena o una detención preventiva la adecuada custodia que se manifiesta también en el respeto de sus vidas, salud e integridad física y moral. La seguridad, como deber primario del Estado, no sólo importa resguardar los derechos de los ciudadanos frente a la delincuencia sino también, como se desprende del citado art. 18, los de los propios penados, cuya readaptación social se constituye en un objetivo superior del sistema y al que no sirven formas desviadas del control penitenciario” (Fallos 318:2002).

En el Caso “Maldonado”, sentencia del 7 de Diciembre de 2005, sostuvo:

23) Que el mandato constitucional que ordena que toda pena privativa de la libertad esté dirigida esencialmente a la reforma y readaptación social de los condenados (art. 5, inc. 6, CADH) y que el tratamiento penitenciario se oriente a la reforma y readaptación social de los penados (art. 10, inc. 3°, PIDCP) exige que el sentenciante no se desentienda de los posibles efectos de la pena desde el punto de vista de la prevención especial. Dicho mandato, en el caso de los menores, es mucho más constrictivo y se traduce en el deber de fundamentar la necesidad de la privación de libertad impuesta, desde el punto de vista de las posibilidades de resocialización, lo cual supone ponderar cuidadosamente en ese juicio de necesidad los posibles efectos nocivos del encarcelamiento. (...)

41) Que, de acuerdo con lo precedentemente expuesto, se advierte que en la sentencia en recurso no se han respetado las exigencias derivadas de las normas legales y constitucionales aplicables al caso. En efecto, la decisión de la cámara no exhibe argumento alguno que permita entender por qué una pena de 14 años de prisión por un hecho cometido a los 16 años resultaba insuficiente. Y, ciertamente, sus fundamentos mucho menos alcanzan para explicar cómo es posible promover la reintegración social del condenado por medio de una pena que se define ex ante por la decisión de, llegado el caso, excluirlo para siempre de la sociedad.

En torno a ese fin resocializador es que los artículos 6 y 12 de la Ley 24660 establecen el principio de progresividad del régimen penitenciario, y recuérdese que esta ley fue sancionada en el año 1996 con la exclusiva finalidad de adecuar la legislación en materia de ejecución de la pena privativa de libertad a los tratados internacionales incorporadas a la Constitución Nacional en el año 1994, pues la legislación penitenciaria anterior no se adecuaba al nuevo plexo normativo. En este

sentido, Eugenia Vallejos indica que

El principio de progresividad receptado en los Artículos 6 y 12 de la Ley 24.660, establece que en pro de la resocialización del condenado, el Estado deberá utilizar dentro del régimen penitenciario todos los medios necesarios y adecuados a dicha finalidad (entre ellos, el ofrecimiento al penado de un tratamiento interdisciplinario), y que dicho régimen se basará en la progresividad, esto es, que la duración de la condena impuesta resultará dividida en fases o grados con modalidades de ejecución de distinta intensidad en cuanto a sus efectos restrictivos, etapas a las que el condenado irá accediendo gradualmente de acuerdo a su evolución en el régimen (y en su caso, en el tratamiento voluntariamente asumido) y procurando la incorporación del interno a establecimientos penales abiertos basados en el principio de autodisciplina y, en su momento, su egreso anticipado al medio libre a través de los institutos penitenciarios previstos (salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, etc.). (VALLEJOS, 2012: p. 6)

Además, del análisis legislativo surge que el propio Estado argentino ha asumido que la resocialización supone una obligación de cumplimiento efectivo, pues ha diseñado legislativamente un tratamiento penitenciario progresivo que se estipula en cuatro períodos que paulatinamente van llevando al condenado al medio libre, desde el encierro más acabado hasta la preparación para el medio libre: período de observación al ingreso al penal; período de tratamiento cuando se aprueben los objetivos penitenciarios luego de la observación multidisciplinar; período de prueba durante el cual se egresa transitoriamente del penal; y período de libertad condicional, que implica el egreso pleno sujeto a condiciones, hasta el agotamiento de la pena y la libertad plena consecuente.

En lo atinente a instrumentos que carecen formalmente de poder vinculante, o se categorizan como “soft law”, pero que resultan trascendentales por su valor interpretativo para el análisis propuesto, podemos referir los siguientes⁴⁶:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas”, ha

⁴⁶ Aunque no refieran específicamente al derecho humano a la readaptación social, otros instrumentos disponen normas vinculadas a las personas privadas de la libertad que contribuyen a dignificar su tratamiento: Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el mejoramiento de la atención de la Salud Mental; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

dicho lo siguiente:

A. La finalidad de las penas privativas de la libertad: contenido y alcance del artículo 5.6 de la Convención Americana.

605. El artículo 5.6 de la Convención establece que: “Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”. Esta disposición constituye una norma con alcance y contenido propios cuyo cumplimiento efectivo implica que los Estados deben adoptar todas aquellas medidas necesarias para la consecución de tales fines. En términos similares, el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados[...]”.

606. Asimismo, de acuerdo con la información aportada por aquellos Estados que respondieron al cuestionario enviado con motivo del presente informe, las Constituciones de Bolivia (artículo 74), Ecuador (artículo 201), El Salvador (artículo 27.3), Guatemala (artículo 19), México (artículo 18), Nicaragua (artículo 19), Panamá (artículo 28), Paraguay (artículo 20), Perú (artículo 139.22), Uruguay (artículo 26) y Venezuela (artículo 272) le atribuyen expresamente a las penas privativas de la libertad fines congruentes con los establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

607. Por su parte, la Comisión Interamericana, en atención a una interpretación evolutiva del citado artículo 5.6 de la Convención, estableció en el Preámbulo de los Principios y Buenas Prácticas que: “las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad”, este enunciado se desarrolla con mayor amplitud en los Principios XII y XIV.

608. Así, aun cuando existe una relación directa entre el cumplimiento de los fines de las penas privativas de la libertad y la prevención del delito y la violencia (la protección de las víctimas y la sociedad”, el mandato contenido en el artículo 5.6 de la Convención está dirigido fundamentalmente a establecer la obligación institucional del Estado de dar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad, así como la prohibición de entorpecer este desarrollo. (...)

609. Así, los Estados deben adoptar políticas públicas integrales, orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados. El logro de estos objetivos, depende necesariamente del establecimiento de un sistema integral en el que los Estados establezcan planes y programas de trabajo, educación y otros,

orientados a brindar a los reclusos las herramientas necesarias para su eventual retorno a la sociedad.

610. La CIDH observa que uno de los problemas más graves y extendidos en la región es precisamente la falta de políticas públicas orientadas a promover la rehabilitación y la readaptación social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad. En este sentido, el hecho de que la población carcelaria del Estado sea significativamente joven, hace aún más imprescindible el que se desarrollen políticas efectivas de rehabilitación, que incluyan oportunidades de estudio y trabajo; toda vez que se trata de una población que puede tener una vida productiva por delante, y que de no ser así dicha población corre el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal.

611. A este respecto, la CIDH subraya que la condición fundamental para el logro de los fines de la pena es que el Estado, como garante de los derechos de las personas privadas de libertad, adopte las medidas necesarias para respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los reclusos, y asegure condiciones de reclusión compatibles con su dignidad humana. Así, por ejemplo, es imposible cualquier expectativa de rehabilitación personal y readaptación en sistemas penitenciarios en los que existen patrones sistemáticos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los reclusos por parte de las propias autoridades; en los que se reportan altos índices de violencia carcelaria; en los que existen cárceles en las que el control efectivo de la seguridad interna es ejercido por los propios presos, y no por las autoridades competentes; o en los que el Estado no provee condiciones mínimas de espacio, alimentación, higiene y atención médica. (CIDH, Informe No. 118/10, Caso 12.680, Fondo, Rafael Arturo Pacheco Teruel y otros, Honduras, 22 de octubre de 2010, párr. 86. CIDH, Comunicado de Prensa 56/11 de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Suriname. Washington, D.C., 9 de junio de 2011, Anexo, párr. 17). (...)

Asimismo, un estudio reciente elaborado por ILANUD concluyó que de los cinco problemas o necesidades principales de los sistemas penitenciarios de América Latina, el primero es la ausencia de políticas integrales que comprendan, entre otros elementos, la rehabilitación de los reclusos. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, 2009, págs. 28-31. CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, Cap. IV, párr. 24. En el mismo sentido véase también: ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a

Paraguay, A/HRC/7/3/Add.3, adoptado el 1 de octubre de 2007, Cap. IV: Condiciones de la detención, párr. 76. (...)

613. Si los Estados no garantizan condiciones mínimas en las que se respeten los derechos humanos de los reclusos, y no destinan los recursos suficientes que posibiliten la implementación de estos planes y proyectos, no tendría ningún efecto práctico relevante el que el ordenamiento jurídico –y el discurso político– se refiera a la readaptación social y la rehabilitación como fines del sistema penitenciario. Por lo tanto, el primer paso de toda política integral diseñada por el Estado para el cumplimiento de los fines de la pena, debe dirigirse primero a hacer frente a las deficiencias estructurales. (...)

624. Por otro lado, la CIDH considera que es esencial que toda política penitenciaria orientada a lograr la rehabilitación personal y la readaptación social de los condenados, deberá prever planes y proyectos capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda post-penitenciaria eficaz que le permita readaptarse a la comunidad y que tienda a disminuir los prejuicios hacia él. Esta ayuda post-penitenciaria deberá lograrse con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones públicas y privadas, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas. A este respecto, juegan un papel importante los incentivos, incluso fiscales, que el Estado pueda ofrecer a las empresas privadas que participen activamente de estos planes.

625. En el caso de los niños, adolescentes y jóvenes que salen de los sistemas penales y correccionales, esta ayuda es aún más necesaria, toda vez que estos se encuentran en la etapa más productiva de sus vidas y porque es preciso prevenir su reincidencia en esas edades tempranas. En atención a la relevancia que cobra la atención post-penitenciaria en los niños y adolescentes, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad establecen que: “Todos los menores deberán beneficiarse de medidas concebidas para ayudarles a reintegrarse en la sociedad, la vida familiar y la educación o el trabajo después de ser puestos en libertad. A tal fin se deberán establecer procedimientos, inclusive la libertad anticipada, y cursos especiales”.

626. Finalmente, la CIDH reitera que el trabajo y la educación son derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a toda persona a nivel interamericano y universal; y cuya plena efectividad los Estados se han comprometido a desarrollar progresivamente hasta el máximo de sus recursos disponibles. Así, el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, y simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de estos derechos, o, en su caso, de derogarlos, sin una justificación suficiente. En los hechos esta obligación se traduce

en el deber del Estado de adoptar políticas públicas orientadas a mejorar constantemente tanto la calidad, como la disponibilidad y alcance de las actividades educativas, culturales y laborales destinadas al cumplimiento de los fines de las penas privativas de la libertad. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012)

Por otra parte, las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” de la Organización de las Naciones Unidas disponen que:

58. El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

59. Para lograr este propósito, el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que puede disponer. (...)

61. En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos. Cada establecimiento penitenciario deberá contar con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Deberán hacerse, asimismo, gestiones a fin de proteger, en cuanto ello sea compatible con la ley y la pena que se imponga, los derechos relativos a los intereses civiles, los beneficios de los derechos de la seguridad social y otras ventajas sociales de los reclusos. (...)

63. 1) Estos principios exigen la individualización del tratamiento que, a su vez, requiere un sistema flexible de clasificación en grupos de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los grupos sean distribuidos en establecimientos distintos donde cada grupo pueda recibir el tratamiento necesario. 2) Dichos establecimientos no deben adoptar las mismas medidas de seguridad con respecto a todos los grupos. Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a la que sea necesaria para cada uno de los diferentes grupos. Los establecimientos abiertos en los cuales no existen medios de seguridad física contra la evasión, y en los que se confía en la autodisciplina de los reclusos, proporcionan por este mismo hecho a reclusos cuidadosamente elegidos las condiciones más favorables para su

readaptación. 3) Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible. 4) Por el contrario, no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

64. El deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso. Se deberá disponer, por consiguiente, de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda post-penitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1977)

Además, los “Principios básicos para el tratamiento de los Reclusos” de la Organización de las Naciones Unidas establecen que:

6. Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana. (...)

10. Con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones sociales, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas, se crearán condiciones favorables para la reincorporación del ex recluso a la sociedad en las mejores condiciones posibles. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1990)

Las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad” (“Reglas de Tokio”) disponen que:

V. Aplicación de las medidas no privativas de la libertad

10. Régimen de vigilancia

El objetivo de la supervisión es disminuir la reincidencia y ayudar al delincuente en su reinserción social de manera que se reduzca a un mínimo la probabilidad de que vuelva a la delincuencia.

Si la medida no privativa de la libertad entraña un régimen de vigilancia, la vigilancia será ejercida por una autoridad competente, en las condiciones concretas que haya prescrito la ley.

En el marco de cada medida no privativa de la libertad, se determinará cuál es el tipo más adecuado de vigilancia y tratamiento para cada caso particular con el propósito de ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva. El régimen de vigilancia y tratamiento se revisará y reajustará periódicamente, cuando sea necesario.

Se brindará a los delincuentes, cuando sea necesario, asistencia

psicológica, social y material y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar su reinserción social.

11. Duración

La duración de las medidas no privativas de la libertad no superará el plazo establecido por la autoridad competente de conformidad con la ley.

Estará prevista la interrupción anticipada de la medida en caso de que el delincuente haya reaccionado positivamente a ella.

12. Obligaciones

Cuando la autoridad competente decida las obligaciones que deberá cumplir el delincuente, tendrá en cuenta las necesidades de la sociedad y las necesidades y los derechos del delincuente y de la víctima.

Las obligaciones que ha de cumplir el delincuente serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente, teniendo en cuenta las necesidades de la víctima.

Al comienzo de la aplicación de una medida no privativa de la libertad, el delincuente recibirá una explicación, oral y escrita, de las condiciones que rigen la aplicación de la medida, incluidos sus obligaciones y derechos.

La autoridad competente podrá modificar las obligaciones impuestas de conformidad con lo previsto en la legislación y según el progreso realizado por el delincuente.

13. Proceso de tratamiento

En el marco de una medida no privativa de la libertad determinada, cuando corresponda, se establecerán diversos sistemas, por ejemplo, ayuda psicosocial individualizada, terapia de grupo, programas residenciales y tratamiento especializado de distintas categorías de delincuentes, para atender a sus necesidades de manera más eficaz.

El tratamiento deberá ser dirigido por profesionales con adecuada formación y experiencia práctica.

Cuando se decida que el tratamiento es necesario, se hará todo lo posible por comprender la personalidad, las aptitudes, la inteligencia y los valores del delincuente, y especialmente las circunstancias que lo llevaron a la comisión del delito.

La autoridad competente podrá hacer participar a la comunidad y a los sistemas de apoyo social en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

El número de casos asignados se mantendrá, en lo posible, dentro de límites compatibles con la aplicación eficaz de los programas de tratamiento.

La autoridad competente abrirá y mantendrá un expediente para cada delincuente. (...)

VII. Voluntarios y otros recursos comunitarios

17. Participación de la sociedad

La participación de la sociedad debe alentarse pues constituye un recurso fundamental y uno de los factores más importantes para fortalecer los vínculos entre los delincuentes sometidos a medidas no privativas de la libertad y sus familias y la comunidad. Deberá complementar la acción de la administración de la justicia penal.

La participación de la sociedad será considerada una oportunidad para que los miembros de la comunidad contribuyan a su protección.

18. Comprensión y cooperación de la sociedad

Debe alentarse a los organismos gubernamentales, al sector privado y a la comunidad en general para que apoyen a las organizaciones de voluntarios que fomenten la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

Se organizarán regularmente conferencias, seminarios, simposios y otras actividades para hacer cobrar conciencia de la necesidad de que la sociedad participe en la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

Se utilizarán todos los medios de comunicación para propiciar una actitud constructiva en la comunidad, que dé lugar a actividades que propicien una aplicación más amplia del régimen no privativo de la libertad y la reinserción social de los delincuentes.

Se hará todo lo posible por informar a la sociedad acerca de la importancia de su función en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad. (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1990a)

Paralelamente, los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estipulan una serie de normas rectoras para asegurar los derechos humanos del colectivo vulnerable que nos convoca, y se fundamenta, en parte, teniendo presente

(...) que las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad. (COMISIÓN INTERAMERICANADE DERECHOS HUMANOS, 2008: parte preambulatoria)

De lo vertido hasta aquí, vemos claramente que la readaptación social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad constituye una obligación

para el Estado Argentino, tanto desde el marco normativo del derecho internacional de los derechos humanos, como en el ámbito nacional, tanto constitucional como legal. Pero además, según hemos podido observar, lo es también en el ámbito de ciertos preceptos internacionalmente que carecen de naturaleza normativa. También surge la misma línea de exigencia desde las doctrinas judiciales de los organismos que funcionan como últimos intérpretes vinculantes de las normas y reglas del máximo nivel jerárquico, como son la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en el ámbito internacional- y la Corte Suprema de Justicia de la Nación -en el ámbito nacional-, por lo que no existe absolutamente ningún motivo jurídico, político o moral que permita concluir que no existe un derecho humano a la readaptación social.

El principio resocializador (GUILLAMONDEGUI, 2005), que debe servir no sólo de legitimación axiológica a la pena privativa de la libertad de los seres humanos, sino que además debe servir como justificación -en parte- de su *quantum*, modalidad, calidad y demás caracteres a decidir en su aplicación y ejecución, y posterior asistencia pos penitenciaria, contiene necesaria y esencialmente a la readaptación social como derecho del condenado y obligación del Estado, siendo dos caras de la misma moneda en la cuestión que nos hemos propuesto dilucidar parcialmente.

Y para terminar como empezamos, concluimos que aunque puede haber lugar a la discusión en torno al diverso abanico de críticas de las cuales es pasible toda la conceptualización ideológica de la readaptación social, lo cierto es que normativamente no hay espacio para la discusión, pues las normas, reglas, principios, directrices y demás instrumentos de los diferentes órganos internacionales de los sistemas de protección de derechos humanos, pero también los fallos de los Tribunales del máximo nivel jerárquico, lo imponen claramente como derivación razonada del derecho vigente en materia de derechos humanos, y por ello, de obligatorio cumplimiento por los Estados y particulares.

VI. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO HUMANO A LA READAPTACIÓN SOCIAL.

Afirmar que la readaptación social constituye un derecho humano reconocido en instrumentos internacionales y en normas de derecho interno sólo aclara una

parte de la problemática vinculada a su naturaleza jurídica. La definición de su esencia y la determinación precisa de sus alcances, lejos de ser una mera discusión teórica, tiene importantes repercusiones prácticas vinculadas con su exigibilidad y con la delimitación de la responsabilidad estatal.

A los efectos de evaluar el cumplimiento o vulneración de los derechos en casos concretos, se han organizado algunas tipologías que ayudan a sintetizar y clasificar las obligaciones que de ellos pueden emerger. Una de ellas distingue entre: “obligaciones de respetar”, que requieren que el Estado se abstenga de obstaculizar el acceso a los derechos o menoscabe el disfrute de los mismos; “obligaciones de proteger”, que exigen al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros; “obligaciones de garantizar”, que requieren que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de los derechos; y, “obligaciones de promover”, que implican dar a conocer, difundir y concientizar acerca del significado y los alcances de los derechos humanos.

Además, durante mucho tiempo predominó la creencia de que los derechos civiles y políticos implicaban únicamente “obligaciones negativas” y los económicos, sociales y culturales conllevaban “obligaciones positivas”, estas últimas consistentes en que el Estado tomara medidas para mejorar las condiciones de vida de la población. Actualmente, esta visión es considerada errónea, pues deriva de una generalización apresurada. En realidad, cualquier esfuerzo tendiente a respetar, proteger, garantizar o promover derechos humanos requiere la adopción de medidas e implica la utilización de recursos.

Otra tipología permite distinguir entre: “obligaciones de conducta” u “obligaciones de medios”, que exigen acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico, y su cumplimiento se analiza en relación a la actividad instrumental desarrollada por el Estado; y, “obligaciones de resultado”, que requieren que el Estado cumpla objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa, y su cumplimiento se observa en base a fines o efectos concretos obtenidos. Esta clasificación se suele aplicar a las denominadas normas primarias, donde la obligación de respeto sería siempre de resultado, y las de garantía, protección y promoción serían siempre de conducta.

Por último, otra diferencia entre: “obligaciones de efecto inmediato”, que son aquellas que pueden ser exigibles sin que pueda alegarse la falta de recursos para

dilatar su cumplimiento en el tiempo; y, “obligaciones de cumplimiento progresivo”, que son aquellas que dependen de la disponibilidad de recursos y que pueden ser efectivizadas de manera gradual en el tiempo. La jurisprudencia y las observaciones de los órganos de aplicación de derechos humanos han reconocido como obligaciones de cumplimiento inmediato a las siguientes: adoptar medidas, por todos los medios apropiados, incluso la cooperación internacional, en forma inmediata y permanente y hasta el máximo de los recursos disponibles; no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas; garantizar niveles mínimos esenciales e inderogables de derechos; garantizar que los derechos se ejerzan en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna; brindar recursos adecuados y efectivos para la protección de los derechos.

Es necesario aclarar en forma preliminar que, como sucede con todas las cláusulas normativas de protección de colectivos en situación de vulnerabilidad que se redactan en un lenguaje genérico, el derecho a la readaptación social debe ser analizado a la luz de la aplicación de otros derechos en particular, para evaluar su cumplimiento o violación en casos concretos. Esto no significa que desaparezca su esencia de derecho autónomo, pero hace que la afectación de un derecho humano específico deba contemplarse bajo las concretas y especiales circunstancias de ese colectivo.

El derecho a la resocialización está dirigido fundamentalmente a establecer la obligación institucional del Estado de dar a las personas criminalizadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad, así como la prohibición de entorpecer este desarrollo. En consecuencia, nos encontramos frente a un corolario de la obligación de garantía que se integra con un complejo amplísimo de mandatos derivados, pues la criminalización afecta integralmente la existencia de las personas por ella alcanzadas y requiere de acciones positivas de respuesta igualmente comprensivas.

Como obligación de garantía, impone al Estado la adopción de todas aquellas medidas necesarias para lograr la plena efectividad de los derechos de las personas criminalizadas que deben volver a insertarse en el medio libre. El logro de estos objetivos, depende necesariamente del establecimiento de un sistema integral en el que los Estados establezcan políticas públicas, planes y programas orientados a

brindar a las personas criminalizadas las herramientas necesarias para su retorno a la sociedad con opciones a un proyecto de vida digno.

La adopción de medidas legislativas no agota por sí misma las obligaciones estatales. Si bien ellas revisten una especial significación o pueden llegar a ser incluso indispensables, deben ser complementadas con medidas administrativas, judiciales, económicas, financieras, sociales, educacionales, de salud y cualquier otra adecuada para lograr la plena efectividad del derecho.

Los Estados cuentan con un margen de discrecionalidad en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas sus respectivas obligaciones. Sin embargo, estas consideraciones no habilitan en ningún caso el establecimiento de proyectos manifiestamente estériles e infructuosos. Las medidas adoptadas deben ser deliberadas, adecuadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el objetivo perseguido. Así, creemos que esta obligación puede ser vulnerada tanto cuando no se adoptan medidas como cuando se adoptan medidas manifiestamente inadecuadas o que supongan una mera fachada sin posibilidades serias de obtener resultados efectivos.

Al tratarse de un derecho de implicancias integrales en la vida de las personas, y erigirse como respuesta a una criminalización selectiva, estigmatizante y excluyente, se requeriría de una estrategia de reducción del poder punitivo que contribuya a neutralizar el margen de discrecionalidad estatal en la elección de las medidas.

Como parte de esas indicaciones estratégicas para definir una verdadera política pública de resocialización, pensamos que es necesario: a) interpretar de manera diferenciada los fenómenos de comportamiento socialmente negativo que se encuentran en las clases subalternas (delitos contra la propiedad como expresión específica de las contradicciones que caracterizan la dinámica de las relaciones de producción y la distribución desigual de las riquezas) y de los que se encuentran en las clases dominantes (criminalidad económica, criminalidad de los detentadores del poder, gran criminalidad organizada), para comprender la naturaleza desigual del derecho penal; b) avanzar hacia la despenalización y la sustitución de las sanciones penales por formas de control legal no estigmatizantes (sanciones administrativas o civiles, privatización de los conflictos y ensanchamiento del sistema de medidas alternativas); c) abrir las instituciones carcelarias hacia la sociedad, derribar sus muros, para que no permanezcan como compartimientos aislados de exclusión; d)

comprender y modificar el papel de los medios y de la opinión pública, así como de los procesos ideológicos y psicológicos que en ellos se desenvuelven para legitimar el derecho penal desigual. (BARATTA, 2009: pp. 213-219)

En última instancia, para llegar a la raíz del mecanismo de exclusión es indispensable modificar la sociedad excluyente, antes que pretender transformar a los excluidos. Para ello, las medidas deben comprender un espectro de alcance amplio. En un momento previo a la aplicación de sanciones penales, para la eliminación de las condiciones sociales, económicas y culturales que promueven la criminalización selectiva y estigmatizante; y para el desarrollo de normas, estructuras y políticas públicas que garanticen la realización efectiva del derecho a la resocialización.

Durante la etapa de aplicación de las sanciones, el Estado debe respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los reclusos, y asegurar condiciones de reclusión compatibles con su dignidad humana, como condición fundamental previa para cualquier forma de resocialización.⁴⁷ No puede suponerse que la resocialización debe comenzar una vez que ha finalizado la aplicación de la sanción. Muy por el contrario, bajo riesgo de generar una exclusión definitiva, la integración con la sociedad debe impulsarse con mayor fuerza mientras opera la privación de la libertad. Allí deben aplicarse con mayor intensidad los programas educativos, laborales, culturales, con una amplia participación familiar y de instituciones sociales.

Por último, la aplicación de medidas integrales debe proseguir en el proceso de reincorporación al medio libre. Esta etapa resulta crucial para confirmar el camino hacia la resocialización o, por el contrario, acentuar las condiciones que definen la reincidencia o la exclusión social.

⁴⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es imposible cualquier expectativa de rehabilitación personal y readaptación en sistemas penitenciarios en los que existen patrones sistemáticos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los reclusos por parte de las propias autoridades; en los que se reportan altos índices de violencia carcelaria; en los que rigen condiciones de sobrepoblación; en los que existen cárceles en las que el control efectivo de la seguridad interna es ejercido por los propios presos, y no por las autoridades competentes; o en los que el Estado no provee condiciones mínimas de espacio, alimentación, higiene y atención médica. No tiene ningún efecto práctico relevante que el ordenamiento jurídico y el discurso político se refieran a la readaptación social y a la rehabilitación como fines del sistema penitenciario si las condiciones carcelarias condenan a la muerte cívica a las personas criminalizadas. Por lo tanto, el primer paso de toda política integral diseñada por el Estado para el cumplimiento de los fines de la pena, debe dirigirse a hacer frente a las deficiencias estructurales. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2011: pp.229-233)

Entender que nos encontramos frente a una obligación de garantía llevaría a afirmar, en paralelo, que se trata de una obligación de conducta, para lo que es necesario analizar si los pasos desarrollados por el Estado son razonablemente conducentes a lograr el propósito que persiguen las normas de protección de las personas criminalizadas, y si no quedaron conductas o acciones, en ese mismo sentido, por hacer o profundizar. Esto resulta comprensible, en la medida en que el hecho de que una persona criminalizada no logre resocializarse en un caso concreto no puede imputarse automáticamente al Estado, se trata más bien de analizar si éste ha adoptado todas las medidas que, de acuerdo a las circunstancias del caso, resultaban necesarias para el logro de aquel objetivo.

La evaluación de las medidas adoptadas debe quedar sujeta al ejercicio del control de razonabilidad, como toda norma que reglamenta o desarrolla un derecho. Por tratarse de un colectivo en situación de vulnerabilidad, el control debe ser agravado, evaluado a través de un criterio de escrutinio estricto, porque la carga de demostración del Estado es alta y, en caso de duda, debe estarse por su responsabilidad.

Paralelamente, es necesario poner de relieve que nos encontramos frente a una obligación de cumplimiento inmediato, que no admite la invocación de ausencia o escasez de recursos para justificar su incumplimiento. En los textos normativos el derecho a la resocialización no se encuentra limitado por la cláusula de progresividad, que podría llegar a habilitar una dilación temporal en su pleno cumplimiento.

VII. LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE IMPLEMENTAR ACCIONES POSITIVAS COMO RESPUESTA A UNA CRIMINALIZACIÓN SELECTIVA Y ESTIGMATIZANTE.

Como derivado ontológico de los principios de igualdad y no discriminación, aparece para los Estados un mandato de proteger con carácter prioritario a los colectivos más vulnerables o marginados de la sociedad. Esto significa que resulta necesaria la instauración de un sistema que contemple distinciones razonables, en el que se adopten medidas especiales exclusivamente referidas a dichos grupos y, además, se destinen mayores recursos para llevarlas a cabo.

La noción de vulnerabilidad social se vincula esencialmente a aquellos colectivos socialmente desfavorecidos, cuya identificación obedece a diferentes

criterios: la existencia de algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal, el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido que se supone les origina riesgos o problemas comunes. (CEPAL, 2005: p. 5)

Esta obligación suplementaria para el Estado tiene origen en el avance operado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, desde un concepto de igualdad formal, entendida como no discriminación, hacia un concepto de igualdad sustantivo, mediante el cual se busca proteger los derechos de los colectivos marginados. (ABRAMOVICH, 2009: p. 18)

El fundamento de la obligación de los Estados de adoptar acciones positivas a favor de esos sectores sociales reside, precisamente, en la necesidad de reconocer y reparar las situaciones de inequidad, desventaja estructural y privación del acceso o ejercicio de derechos básicos de las personas.

Si bien esta obligación no suele encontrarse enunciada explícitamente en los instrumentos de protección de derechos humanos, se desprende, con lógica incuestionable, de la necesidad de recurrir a medidas específicas para remediar las desigualdades a que estén sujetos los colectivos más vulnerables. Entonces, la prevención y reparación de la discriminación, por una parte, y la implementación de medidas especiales para proteger a los colectivos desfavorecidos, por la otra, no son más que dos facetas de un mismo problema: el de asegurar completamente la igualdad de derechos a todas las personas.

Las acciones positivas no deben entenderse contrarias a la obligación de no discriminación, ya que se sustentan en la necesidad de compensar desigualdades existentes y tienen por finalidad hacerlas desaparecer. Para que estas resulten coherentes con el principio de igualdad, deben seguir algunos parámetros básicos: deben ser adoptadas para ciertos propósitos limitados, esto es, estar encaminadas a garantizar la igualdad en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales o la aceleración de la igualdad sustancial de colectivos en situación de vulnerabilidad o marginados, en uno o varios aspectos de su vida social; ser de carácter temporal; cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos propuestos y no entrañar el mantenimiento de estándares o derechos desiguales o separados. (BAYEFISKY, 1990: p. 26)

Indefectiblemente en este grupo deben quedar comprendidas las personas privadas de la libertad o estigmatizadas de alguna manera por el sistema penal. Los avances de la sociología jurídico-penal, principalmente impulsados a través de los aportes de las teorías conflictuales, del etiquetamiento, de la cultura marxista, de la criminología crítica y cautelar, han permitido categorizar a la criminalidad no ya como una cualidad ontológica de determinados individuos, sino como un estatus asignado por mecanismos de selección vinculados a las estructuras sociales y al desarrollo de las relaciones de producción y de distribución. Esta selectividad opera sobre los bienes protegidos penalmente y los comportamientos ofensivos a estos bienes considerados en las figuras penales; sobre los individuos estigmatizados que cometen infracciones a normas penalmente sancionadas; y sobre las penas y de las medidas de seguridad asignadas a esos individuos.

Ello permite desenmascarar el mito del derecho penal como derecho igual, que se encuentra en la base de la ideología de la defensa social. El derecho penal no es menos desigual que las otras ramas del derecho burgués y, antes bien, contrariamente a toda apariencia, es el derecho desigual por excelencia: el derecho penal no defiende los bienes esenciales en los cuales están interesados por igual todos los ciudadanos, y cuando castiga las ofensas a esos bienes, lo hace con intensidad desigual y de modo parcial; la ley penal tampoco es igual para todos, los estatus criminales se distribuyen de modo desigual entre los individuos; y, por último, el grado efectivo de tutela es independiente de la dañosidad social de las acciones y de la gravedad de las infracciones a la ley. (BARATTA, 2009: pp. 167-170)

El sistema penal del control de la desviación revela, como todo el derecho burgués, la contradicción fundamental entre igualdad formal de los sujetos de derecho y la desigualdad sustancial de los individuos, que en tal caso se manifiesta respecto a las posibilidades de ser definidos y controlados como desviados.

La selectividad para formar parte de la población criminalizada aparece de hecho concentrada en los niveles más bajos de la escala social. La posición precaria en el mercado del trabajo y los defectos de socialización familiar y escolar, que son característicos de quienes pertenecen a los niveles sociales más bajos y que en la criminología positivista y en buena parte de la criminología liberal contemporánea son indicados como las causas de la criminalidad, revelan ser más bien connotaciones sobre cuya base los estatus de criminal son atribuidos. Ello puede ser

comprobado a través del estudio de la criminología académica, la mediática y la cadavérica.⁴⁸ (ZAFFARONI, 2011b: pp. 1-19)

Pero además, no sólo las normas del derecho penal se forman y aplican selectivamente, reflejando las relaciones de desigualdad existentes, sino que el derecho penal ejerce también una función activa, de producción y reproducción, respecto a las relaciones de desigualdad. Esto es así porque la aplicación selectiva de sanciones penales estigmatizantes, especialmente la cárcel, es esencial para el mantenimiento de la escala vertical de la sociedad. Y, además, porque el castigo de ciertos comportamientos ilegales sirve para cubrir un número más amplio de comportamientos ilegales que permanecen inmunes al proceso de criminalización, funciona como una cobertura ideológica de esta misma selectividad. (BARATTA, 2009: pp. 173-175)

La cárcel produce un sector social marginado y estigmatizado por el sistema punitivo del Estado, y por la realización de aquellos procesos que, en el nivel de la interacción social y de la opinión pública, son activados por la pena y concurren a realizar su efecto de exclusión. Pero la cárcel sólo representa un momento culminante de un proceso de selección que comienza aun antes de la intervención del sistema penal, con la discriminación social y con la utilización de los mecanismos disciplinarios. Esta situación encuentra una confirmación inequívoca en el análisis de la población carcelaria, que demuestra la extracción social de la mayoría de los detenidos entre los estratos sociales inferiores y el elevadísimo porcentaje que representan los reincidentes en la población carcelaria.

A pesar de ello, legitimado por la ideología de la defensa social, el derecho penal contemporáneo continúa autodefiniéndose como derecho penal de tratamiento. La legislación actual atribuye al tratamiento la finalidad de reeducar y reintegrar al delincuente en la sociedad. En realidad existe una imposibilidad estructural de la institución carcelaria para cumplir con estas funciones pues generan, más bien, efectos inversos, de marginación y exclusión permanentes. Toda técnica pedagógica de reinserción choca con la naturaleza misma de esta relación de exclusión introducida por el sistema penitenciario. No se puede excluir y al mismo tiempo sostener que se está incluyendo. (BARATTA, 2009: pp. 196-198)

⁴⁸ La criminología académica permite desentrañar un saber teórico y corporativo; la criminología mediática lo hace en relación al pensamiento del común de la gente, influenciada por los medios de comunicación; y la criminología cadavérica sobre los datos empíricos de la realidad de la violencia criminal.

No podemos dejar de reconocer que todas las tentativas por realizar tareas de socialización y reinserción por medio de los centros carcelarios han sido vanas. Tampoco la introducción de modernas técnicas psicoterapéuticas y educativas, ni parciales transformaciones de la estructura organizativa de las cárceles, han cambiado de modo decisivo la naturaleza y la función de esos centros. Y las innovaciones legislativas introducidas recientemente no parecen destinadas a trastocar decisivamente las instituciones carcelarias.

Esta realidad, que resulta ostensible, suele utilizarse como argumento para negar la naturaleza de derecho fundamental a la reinserción social, pues resultaría incongruente plantear que el objetivo resocializador pueda conseguirse a través de la imposición de una pena privativa de libertad. Al margen de que esto pueda ser cierto, y sin excluir la posibilidad de abrir paso a alternativas abolicionistas, el hecho de que el Estado no se encuentre en condiciones de asegurar la consecución de los fines resocializadores que ha reconocido no es obstáculo para que, desde una perspectiva de derechos humanos, aparezcan obligaciones concretas y puedan condenarse sus incumplimientos.

Frente a una criminalización selectiva, estigmatizante y excluyente impulsada por el Estado a través de las instancias oficiales de control social, es necesario plantear que surge a su cargo una obligación de adoptar medidas de acción positiva para eliminar las condiciones de exclusión que ha contribuido a crear. Esto se debe a que el Estado produce y reproduce estas condiciones bajo la justificación discursiva de combatir el delito y proteger determinados bienes jurídicos, y explícitamente reconoce a la resocialización como fin legítimo de la pena. Así, el colectivo que comprende a la población criminalizada merece una categorización específica y preeminente para exigir del Estado políticas y acciones específicas que tiendan a reconocer y reparar las situaciones de inequidad, desventaja estructural y privación del acceso y ejercicio de derechos básicos.

Este planteo, como desafío, encierra una idea de doble lectura: escéptica, por un lado, porque las innovaciones que puedan aportarse al sistema carcelario no podrían hacer desaparecer en forma instantánea los efectos negativos de la criminalización; realista, por el otro, porque permite exigir un espectro de acciones mucho más amplio e integral, que tenga en cuenta que la población carcelaria y estigmatizada proviene en su mayor parte de la zonas de marginación social,

caracterizadas por problemáticas que influyen en campos que desbordan las cuestiones estrictamente penales.

Estas ideas deben cambiar definitivamente la relación entre la institución carcelaria y el conjunto de las instituciones, privadas y públicas, establecidas para realizar la resocialización. Asumir que el sistema carcelario viene a formar parte de una red capilar que involucra a la familia, la escuela, la asistencia social, la organización cultural del tiempo libre, la preparación profesional, la universidad y la instrucción de los adultos, permite involucrar a diversos actores y ampliar sustancialmente el campo de las acciones positivas que deben adoptarse para lograr la resocialización.

VIII. LOS MEDIOS DEL ESTADO PROVINCIAL PARA GENERAR ACCIONES DE ASISTENCIA INTEGRAL EN BENEFICIO DEL COLECTIVO DE PERSONAS CRIMINALIZADAS.

En este punto relevaremos los medios a disposición de la provincia de La Pampa para afrontar los desafíos de asumir la readaptación social como derecho humano y obligación estatal, tanto en la actualidad, con el Patronato de Liberados, como a partir de la implementación de los nuevos organismos provinciales creados por la Ley 2831.

Incluso, analizaremos si el Estado provincial sólo debe brindar atención y abordaje específico en algunas áreas, o tiene la obligación de hacerlo integralmente. Pero también, si únicamente debe asistir a personas que hubiesen transitado algún período en privación efectiva de la libertad, o también a personas en conflicto con la ley penal que hubiesen sido criminalizadas pero que no han sido prisionizadas, lo cual parece surgir de la propia normativa al disponer el abordaje y control de personas que cumplen reglas de conducta en suspensiones de juicio a prueba o que cumplen penas de ejecución condicional.

Para comenzar a abordar el interrogante daremos cuenta de la situación actual para luego abordar la temática del nuevo instituto que se ha creado.

Para el cumplimiento de la obligación estatal de asistencia y control durante la ejecución de las penas privativas de libertad, en sus etapas liberatorias, y de la asistencia pospenitenciaria, en nuestra provincia contamos con un Patronato de Liberados propio de las ideas imperantes en la década de 1970 que, aunque eficiente en sus primeros años, se ha tornado obsoleto en la actualidad.

El Patronato es, desde su creación, una asociación civil sin fines de lucro, es decir una persona jurídica no estatal, que según su estatuto tiene en esencia fines asistenciales y, sólo secundariamente, de algún control sobre las personas egresadas del medio penitenciario. Cabe aclarar que La Pampa es la única provincia que en la actualidad conserva la función de readaptación social delegada en una organización no gubernamental.

Lo que presenciamos desde hace aproximadamente unos 10 años es la inversión de esos parámetros, puesto que con el aumento de las competencias legales otorgadas al Patronato, aún en contra del estatuto fundante de la asociación, se ha producido una exacerbación en las funciones de control y seguimiento de personas bajo diferentes regímenes de libertad ambulatoria, y una consecuente disminución en la capacidad, tanto material como operativa, para llevar adelante acciones de asistencia pos penitenciaria.

En el Plan de Gestión para el período 2015, el Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa reconoce una profunda crisis económica, estructural y de personal que la institución viene padeciendo hace más de cinco años. En la reunión celebrada el 29 de Septiembre de 2010, la Comisión Directiva ya había adoptado algunas drásticas medidas frente a la imposibilidad de controlar y asistir a casi 1.300 personas en conflicto con la ley penal en toda la provincia, con una planta de personal estable de unos escasos 5 empleados, junto a 2 profesionales -una Asistente Social y una Psicóloga- contratadas sólo para los casos en que se solicitan al organismo informes técnicos o intervenciones de esas áreas: limitar la actuación de la institución únicamente frente a aquellas personas que sean derivadas por los Juzgados y Cámaras en lo Criminal de la provincia, y suspender temporalmente toda otra que pudiese corresponder; cerrar la delegación de la ciudad de General Pico, donde estaba asignado uno de los empleados de la planta estable de personal; cesar la supervisión de las personas con suspensión de proceso a prueba. (ASOCIACIÓN PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA, 2015: p. 3).

El espacio físico utilizado por el Patronato fue cedido por el Superior Tribunal de Justicia en el Centro Judicial Santa Rosa, en el subsuelo del edificio del Fuero Penal. La persona que se desempeñaba en General Pico no poseía espacio físico asignado, por lo que cumplía sus tareas en una oficina del edificio de Tribunales de esa ciudad, en horarios variables, debido a la demanda de atenciones.

Además, los útiles y enseres de uso común para las tareas habituales también son proporcionados por el Superior Tribunal de Justicia, a modo de colaboración con la entidad, que carece de muebles y útiles propios y recursos para procurárselos.

En relación a los recursos económicos, el Patronato recibe un subsidio estatal por año de pesos un millón novecientos sesenta mil (\$1.960.000), otorgado por decreto, englobado dentro de las erogaciones del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad, e incluido en el presupuesto provincial.⁴⁹ El mismo es consumido por la entidad en un noventa por ciento (90%) en sueldos, y el restante diez por ciento (10%) en gastos administrativos, contables, de aportes y obras sociales, de mantenimiento de la personería jurídica y de la cuenta bancaria, requisitos necesarios para seguir recibiendo el subsidio estatal por la normativa provincial aplicable.

Esta asociación civil no cuenta con ningún vehículo para la movilidad de sus dependientes o profesionales, estando dentro de su presupuesto discriminado un rubro por valor de pesos cinco mil (\$5.000) mensuales para el traslado del personal por capacitación a los Juzgados de Paz a fin de coordinar las intervenciones derivadas a esos organismos. Sin embargo, ante la ausencia de seguro para el personal viajero, también ha dejado de cumplir esta función.

Es necesario sumar a lo dicho que el organismo no cuenta con otros ingresos por subsidios u otras ayudas económicas estatales o privadas, como así tampoco cuenta con convenios de colaboración por parte de colegios profesiones o unidades educativas formales o informales que contribuyan en su funcionamiento.

Como consecuencia de esta situación, el control, asistencia y seguimiento que realiza la entidad, en la actualidad, es meramente formal, pues sólo puede intervenir en los casos en que las personas condenadas se presentan voluntariamente a cumplir sus reglas en los espacios físicos de Santa Rosa y General Pico. En el resto del territorio provincial, únicamente se busca coordinar el trabajo con las Municipalidades y Comisiones de Fomento, a través de los Juzgados de Paz, como respuesta a derivaciones de casos que se introducen del mismo modo.

Sin embargo, la acción de seguimiento, control y asistencia del Patronato es

⁴⁹ Ley 2829 de Presupuesto General Ejercicio 2015 de la provincia de La Pampa, Anexo de Erogaciones, p. 71.

nula en ámbitos domiciliarios, en espacios de interrelación en la vía pública o en lugares de acceso público, así como también sobre las agencias estatales y las personas jurídicas mixtas o privadas, que cuentan entre sus dependientes o directivos a personas condenadas o en etapas pos penitenciarias. Es decir, que las reglas de conducta que las personas con medidas restrictivas, ya sea por resoluciones durante procesos penales como impuestas por sentencias firmes, no son controladas ni seguidas por esta asociación, por carencia de recursos útiles para ello.

Actualmente, con las limitaciones descritas, el Patronato de Liberados se encuentra asistiendo y supervisando formalmente a 412 personas en todo el territorio provincial, de los cuales 229 tienen residencia en la ciudad de Santa Rosa y 183 en el interior. (ASOCIACIÓN PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA, 2015: pp. 8 y 9). Sin embargo, debido al cambio permanente en la situación procesal de las personas que asisten y controlan, se estima que el número podría ascender a 550 o 600.

Este número, antaño más significativo, se ha reducido en la actualidad porque se ha limitado la actuación del Patronato a las personas condenadas por causas provinciales y federales sólo de los Tribunales con asiento en la provincia de La Pampa. Hasta el año 2011 asistía, además, a las personas que concurrían con condenas de tribunales de otras provincias -ya sea por la justicia federal o provincial- a residir a instalaciones penitenciaria de La Pampa; a aquellas con suspensiones de juicio a prueba u otros medios alternativos de resolución de conflictos penales; a las que tenían impuestas medidas restrictivas de derechos sustitutivas de la prisión preventiva; y a las que poseían condenas agotadas y requerían asistencia pos penitenciaria.

De las personas que sí son asistidas por el Patronato, no todas se encuentran en la misma situación procesal: algunas están condenadas a penas de ejecución condicional; otras poseen penas efectivas con libertad condicional otorgada; y otras gozan de libertad asistida, prisión nocturna o diurna alternativas, trabajos comunitarios o prisión domiciliaria.

Debemos aclarar que todos los regímenes enunciados son diferentes en estructura y cumplimiento, en algunos casos el control debe ser más estricto, como por ejemplo en la prisión domiciliaria, donde las personas están privadas de su libertad ambulatoria sólo que en vez de en una unidad penitenciaria cumplen su

pena en un domicilio particular, y ese control, por disposición legal, no puede ser supervisado por personal de la fuerza policial o penitenciaria.

En otros casos es menos estricto, como por ejemplo en la libertad condicional, donde el condenado puede desarrollar sus actividades en el medio libre pero debe cumplimentar una serie de reglas de conductas bajo apercibimiento de volver a la cárcel, por lo que en este instituto si bien es mayor la actividad de control, se combina con el seguimiento.

En otras situaciones, lo que predomina es el seguimiento de las reglas impuestas a las personas, aunque también se combina con cierto grado de asistencia, como por ejemplo en los trabajos comunitarios, en la libertad asistida y en las suspensiones de juicio a prueba, e irremediablemente deben ser llevados a cabo por personal interdisciplinario que incluya profesionales de la educación, de la asistencia social, de la psicología, del derecho y de otras disciplinas y oficios afines, de los cuales carece la actual integración del Patronato.

Por último, respecto de las personas que han agotado sus penas, población ésta que era el objeto principal en el estatuto de fundación del Patronato de Liberados, lo esencial es la función de asistencia e integración al medio social que se les pueda brindar, y ello incluye tareas tan variadas como: abordaje de las problemáticas particulares que los acosen; ayuda en sus capacitaciones educativas; enseñanza de oficios; composición de sus relaciones interpersonales; ayuda económica y elementos materiales para su subsistencia digna; inclusión en trabajos y centros de enseñanza-aprendizaje; acompañamiento vocacional; refuerzo socio-vincular; etcétera. Todo ello para que pueda coadyuvar a su inserción en el medio social y a la reducción del nivel de vulnerabilidad propio de las personas que han sido seleccionadas y estigmatizadas por el sistema penal, les permita ser parte de alguna realidad colectiva formal o no formal del medio comunitario y, en definitiva, les procure herramientas para la reducción del riesgo de reincidencia en el delito.

Como ya lo hemos explicado, el Patronato tiene una muy amplia cantidad de funciones atribuidas por el Estatuto de la Asociación, la Ley provincial 513 que le otorga competencia, la Ley 332 que aprueba el antiguo Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa, la Ley 2287 que aprueba el nuevo Código Procesal Penal, la Ley provincial 2574 Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal de la Nación Argentina, la Ley nacional 24660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad y el Decreto nacional 396/99 sobre el Reglamento de las Modalidades Básicas de la

Ejecución. Este sistema de normas en continua aplicación ha generado las importantes cifras de personas con las que trabaja el Patronato y que aumenta en un tercio, aproximadamente, por año.

La imposibilidad del Patronato de Liberados de asumir sus funciones no obedece a otra cosa que a las fallas estructurales en la política pública del Estado en relación a las personas en conflicto con la ley penal. La falta de apoyo de las administración estatal a esta entidad, que no llegan a cumplir acabadamente sus funciones de asistencia hacia estas personas, ha llevado a replantear el papel estatal entorno a la resocialización. Esto es así porque el Patronato ha concentrado sus tareas exclusivamente en el control y seguimiento del cumplimiento de reglas de conducta de personas condenadas, pero descuida las funciones preventivas y de asistencia pos penitenciaria, por falta de recursos humanos, económicos y materiales.

Ante esta realidad, se hace necesaria y urgente la asunción por parte del Estado de las funciones para el aseguramiento del derecho humano a la readaptación social del que ya hemos hablado en este aporte, sobre las cuales le cabe una responsabilidad indelegable.

No debemos olvidar que las funciones primordiales de las instituciones públicas que buscan intervenir en la readaptación social persiguen terminar con la tarea iniciada por el Poder Judicial y continuada por el servicio penitenciario nacional o provincial, organismos todos que son estatales. Como en nuestro país no existen administradores de justicia privados ni unidades penitenciarias particulares, para una mejor coordinación y dirección de la política criminal, lo más razonable sería que la tarea de readaptación social sea llevada a cabo por un ente estatal que, en última instancia, asuma las obligaciones que le son propias por criminalización que ha contribuido a crear.

La respuesta integral exigible en materia de derechos humanos se origina como consecuencia de que el Estado, como único sujeto obligado, ha asumido con exclusividad la materia político criminal, pues ejerce de manera unilateral las siguientes funciones de la cadena de criminalización: selecciona conflictos y les brinda relevancia penal (dicta las leyes penales); gestiona el procedimiento de selección de las personas a criminalizar (administra y conduce a las policías y fuerzas de seguridad); describe el mecanismo de responsabilización (dicta las leyes procesales y ejecuta los dispositivos sancionados); escoge los procedimientos

previamente dictados (conforma y gestiona los poderes judiciales y ministerios públicos); y administra el producto criminalizante de todo ello (conforma y gestiona los servicios penitenciarios y otros lugares de detención). Sin embargo, en nuestra provincia, el Estado no completa la cadena al omitir asumir también las funciones de control, asistencia y seguimiento de personas condenadas o sobre las cuales pesan medidas restrictivas de derechos, tanto durante su vigencia como de manera pos penitenciaria, o posterior al agotamiento de penas o medidas restrictivas cautelares.

Abundando en esa idea, la propia Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados en su artículo 75 inciso 22, pregonan una intervención integral al mencionar la función resocializadora de la pena y, de la misma manera, lo ha ratificado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si la política criminal de un Estado la diagraman y llevan a cabo entes públicos desde el proceso de selección primario, pasando por el sistema de proceso de casos y el cumplimiento de las penas privativas de libertad, para ser coherente en la culminación de todo ese proceso, también el mismo Estado debería culminar con la tarea de vincular al medio social a las personas que recorren ese camino. Todo lo cual, configura obligaciones ineludibles para el Estado, como también vimos con anterioridad.

En este contexto, huelga decir que nuestra provincia ha agotado los recursos de un viejo Patronato de Liberados que se ve en la actualidad desbordado y aparece cumpliendo sólo ficticiamente una serie de obligaciones que lo exceden, tanto en su capacidad orgánica como operativa en razón de la cantidad de personas que debe integralmente abordar y las funciones asignadas. Por ello, aparece ya como improrrogable la decisión política de asumir la obligación de culminar el trabajo sobre personas en conflicto con la ley penal, ya se que se trate de procesos culminados con condena o en trámite, mediante un abordaje interdisciplinario de la problemática de cada uno de esos individuos y favoreciendo la canalización de cada caso en particular y su vinculación a alguna realidad colectiva del medio social.

La adopción de la Ley 2831, que crea el Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal, dependientes del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad de la provincia, y al margen de las críticas formuladas por el Poder Ejecutivo en el veto, constituye una iniciativa que lleva al Estado provincial a reabsorber las funciones delegadas en el Patronato. Estos nuevos organismos buscan, respectivamente,

crear un espacio de articulación, coordinación y concertación de políticas sociales y lograr su plena ejecución.

Es necesario destacar, por último, que esta normativa de reciente sanción no se encuentra aún reglamentada, pero de acuerdo a todo lo que hemos relevado en este apartado, sumado a las consideraciones del marco teórico propuesto y las aseveraciones críticas que hemos realizado, entendemos que concretiza la adopción de medidas por parte del Estado pampeano de una obligación internacionalmente contraída por la República Argentina en relación a la readaptación social de las personas en conflicto con la ley penal. De acuerdo a los objetivos formalmente consagrados, la Ley 2831 trasunta una visión holística de la problemática que nos hemos propuesto abordar, y la pretensión de cumplimiento de la función estatal de manera interrelacionada y corresponsable de diversas áreas del Estado auspicia un desarrollo integral e integrador en el abordaje de este colectivo. El fracaso del Patronato de Liberados representa una clara contradicción con las obligaciones que se desprenden del derecho humano a una readaptación social y su negación como función estatal específica, de acuerdo a como han sido reconocidas formalmente en la normativa y a los contornos interpretativos diseñados por la jurisprudencia.

A pesar de ello, entendemos que la Ley requiere de una reglamentación bastante amplia que permita hacer realidad el enfoque holístico propuesto para asistir a las personas en conflicto con la ley penal. Especial relevancia merecen la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación y los Equipos Técnicos, quienes, en última instancia, trabajarán en forma directa e inmediata con el colectivo criminalizado.

IX. CONCLUSIONES.

Como corolario del presente trabajo, estamos en condiciones de arrojar algunas aproximaciones conclusivas en relación al tópico que nos hemos propuesto abordar.

Podemos afirmar en primer lugar, que la readaptación social como criterio criminológico o de filología ideológica particular, es merecedor de una multiplicidad de críticas, desde diferentes aristas, pero haciéndonos a un lado de esas consideraciones, que no han formado parte de los propósitos de este texto, y que justificarían por sí solos un nuevo aporte, hemos podido verificar de manera certera,

que implica normativamente el único fin legitimante de las penas privativas de derechos, entre ellas, la más grave, de privación de la libertad.

Ello surge claramente de las normas jurídicas y otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como parte de la integridad personal de los individuos, por lo cual aparece como derecho humano.

Ahora bien, al avanzar un tanto más en su análisis de reconocimiento, hemos podido ver también que ese derecho humano a la resocialización, implica obligaciones de promoción y garantía para el Estado argentino, y no sólo deberes de protección o respeto.

Y de manera más profunda aún, hemos tenido posibilidad de verificar que ello no acaba allí, sino que el Estado debe generar acciones positivas en relación al derecho humano a la resocialización, que tiendan hacia el logro de una igualdad sustantiva en las posibilidades de acceso al resto de los derechos humanos compatibles con los de una vida digna autodesarrollable y sustentable en el tiempo de manera autónoma en el marco de licitud exigible en el ámbito social libre, luego de haber sido criminalizado.

He aquí la nota diferencial que justifica lo que afirmamos, puesto que la desigualdad provocada por la criminalización no proviene sino de aspectos coadyuvados y generados por la intervención estatal selectiva -primero-, segregatoria -después- y estigmatizante -finalmente-. Por ende, al generar y coadyuvar activamente el Estado en esa generación de atributos que producen desigualdad en las porciones poblacionales criminalizadas, es la propia entidad quien se obliga por ello -además de lo normativo ya expuesto- a generar las estrategias necesarias para reducir la vulnerabilidad resultante, lo cual implica obligaciones de cumplimiento inmediato a fin de evitar reiteraciones en los patrones conductuales delictivos o reincidencias en ámbitos de ilicitud. Es decir, el mismo Estado que crea las desigualdades sustantivas es el que debe corregirlas en clave de fortalecimiento y reasignación de derechos humanos de manera integral y teniendo en cuenta, especialmente, la interdependencia propia de estos derechos y las reproducciones estratégicas de las estructuras sociales propias de ámbitos territoriales, espaciales y económicos como los de nuestros lares.

Para generar las posibilidades de cumplimiento de las obligaciones de garantía en torno al derecho humano a la resocialización (entiéndase de cumplimiento de las obligaciones de garantía y no de aseguramiento de la eficacia

final de la resocialización -si es que ésta puede existir-), entendemos que de lo dicho hasta aquí puede concluirse que el Estado debe abordar como cuestión interrelacional y multifactorial compleja al proceso de reintegración de derechos de las personas criminalizadas, como así también a las estrategias para la reducción de las vulnerabilidades que permitieron la asignación del estatus desigual de manera previa a la prisionización (deconstruir ciertos aspectos de la sociedad excluyente antes de intentar modificar a los excluidos) y por último tender a la reincorporación al medio social libre de los seres humanos de manera pos penitenciaria (condenados a penas de prisión privativas de la libertad) o pos criminalización sin segregación carcelaria (procesados o condenados sin prisionización totalizante), con autonomías personales resignificadas que impliquen posibilidades concretas de desarrollo de proyectos vitales propios, de manera autónoma y compatibles con los estándares de una vida digna.

Por último, diremos que esta tarea implica para el Estado el compromiso de recursos de diversos tipos que, al menos en La Pampa, no han sido nunca asignados en la medida de la importancia que debería tener por diversas razones, entre las más importantes, porque implica el reconocimiento en términos de igualdad sustantiva de la integridad personal de todos los seres humanos, incluidos los criminalizados; y segundo, por los mandatos de las normas del máximo nivel jerárquico y el compromiso internacional de cumplimiento, promoción, no vulneración, aseguramiento y garantía, generado en torno a la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos.

En relación a esto, hemos podido ver que desde el año 1974 se ha mantenido con recursos escasos y de manera ineficiente a una asociación civil sin fines de lucro, subsidiada por el Estado, en vez de asumir éste las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para asegurar su efectiva materialización.

Este sistema, claramente, no cumple con los estándares provenientes de los compromisos internacionales vinculantes que hemos repasado, algunos de los cuales datan de mucho antes de 1974, pero que se han hecho exigibles de manera más concreta aún con la incorporación de los tratados internacionales a la Constitución Nacional en el año 1994.

Con la sanción en nuestra provincia de la Ley 2831, parece avizorarse -al menos desde lo formal- un cambio de paradigma en la temática abordada en este

aporte al imponer la asunción por parte del Estado de la función en tratamiento.

Sólo el tiempo, la asignación de recursos suficientes, la designación de personal capacitado, el entendimiento de la resocialización como derecho humano, la asunción de obligaciones de garantía y de cumplimiento inmediato por parte del Estado, frente a las cuales no puede esgrimir carencia de recursos (pues tiene a la mano la colaboración interprovincial e internacional si carece realmente de ellos), y la integración e interrelación de todas las áreas de gobierno y de la sociedad civil en términos de corresponsabilidad, entre otros aspectos igualmente importantes, marcarán el destino del camino hacia una igualdad sustantiva de seres humanos cuyo estatus integral se encuentra en desigualdad, debido a su criminalización, y por ende, sus caracteres de integralidad se hallan vulnerados por el propio Estado y la comunidad, e incompletos con respecto al resto de los colectivos no vulnerabilizados.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Libros, artículos, publicaciones científicas y de doctrina.

- ABRAMOVICH, Víctor (2009). "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", publicado en: Sur Revista internacional de derechos humanos, Nº 11, Red Universitaria de Derechos Humanos, p. 7-39, San Pablo, Brasil.

- ANITUA, Gabriel Ignacio (2009). "Historia de los pensamientos criminológicos", Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina.

- BARATTA, Alessandro (2009). "Criminología crítica y crítica del derecho penal", Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina.

- BAYEFSKY, Anne (1990). "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", publicado en Human Rights Law Journal, Vol. 11, Nº 1-2, traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- BELLED, Enrique (1986). "Patronato de libertados", Revista de las Prisiones, Madrid, Año IV, Nº 20, 15 de Noviembre de 1896, pp. 282-285.

- CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE (2006). "Debates Penitenciarios", Boletín Nº 1, Área de Estudios Penitenciarios, Junio 2006, Santiago, Chile. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_01.pdf.

- DEVOTO, Eleonora (1988). "Readaptación social y realidad penitenciaria argentina", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Buenos Aires, Argentina.

- FRÍAS, Jorge (1922). "Conferencia celebrada a iniciativa de la asociación de patronatos en la República Argentina", Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires.

- GUILLAMONDEGUI, Luis Raúl (2005). "Los principios rectores de la ejecución penal", Pensamiento Penal y Criminológico, Revista de Derecho Penal Integrado, Año VI, Nº 10, Editorial Mediterránea, Córdoba, Argentina. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2005/03/doctrina30055.pdf>.

- GOZAÍNÍ, Osvaldo (2008). "Incidencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno", en "El papel de los

Tribunales Superiores”, Estudios en honor del Dr. Augusto Mario Morello, Segunda parte, BERIZONCE, Roberto; HITTERS, Juan Carlos y OTEIZA, Eduardo (coordinadores), Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina.

- MORABITO, Mario Rodrigo (2005). “¿Qué es lo cruel, inhumano y degradante en una pena?”, Revista Pensamiento Penal, Julio de 2011, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2011/07/doctrina30053.pdf>.

- NUÑEZ, Jorge (2010). “Notas para el estudio de los patronatos de liberados y excarcelados de las prisiones en España y la Argentina (1890-1918)”, Revista de historia del derecho, ISSN 1853-1784, N° 39, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Enero a Junio de 2010, Buenos Aires, Argentina.

- PAVARINI, Massimo (2008). “Control y Dominación”, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, Argentina.

- TRUCCO, Marcelo F. (2013). “El control de convencionalidad en la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción por los tribunales nacionales”. Disponible en: http://www.uai.edu.ar/investigacion/contenidos/ganadores/ganadores-2013_El%20control%20de%20convencionalidad%20en%20la%20interpretaci%C3%B3n%20de%20la%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf.

- VACANI, Pablo Andrés “Cómo pensar la resocialización. Aproximaciones y propuestas para su deslegitimación e invalidación judicial”, artículo digital sin fecha. Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/vacani-como_pensar_la_resocializacion.pdf.

- VALLEJOS, Eugenia "Reflexiones sobre la incorporación del art. 56bis en la ley 24660. Revista N° 37 de la Asociación Pensamiento Penal. Año 2012.

- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2011a). “La Cuestión Criminal”, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.

- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2011b). “La Palabra de los Muertos”, Ediar, Buenos Aires, Argentina.

- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2009). “El Enemigo en el Derecho Penal”, Ediar, Buenos Aires, Argentina.

2. Normativa interna e internacional y documentos institucionales.

- ASOCIACIÓN PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA (1970). Estatuto de la Asociación Civil.

- ASOCIACIÓN PATRONATO DE LIBERADOS DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA (2015). “Plan de Gestión para el período 2015”, Santa Rosa, La Pampa, Argentina.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2002). “Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas”, Organización de las Naciones Unidas, LC/R.2086.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008). “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Adoptados durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.LV/II. Doc.64.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1977). “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1990). “Principios básicos para el tratamiento de los Reclusos”, adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1990a). “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad”, Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

- Ley 332 de la provincia de La Pampa, que aprueba el antiguo Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa

- Ley 513 de la provincia de La Pampa, que otorga competencia a la Asociación Civil Patronato de Liberados de la Provincia de La Pampa.

- Ley 2287 de la provincia de La Pampa, que aprueba el Código Procesal Penal de la Provincia de La Pampa.

- Ley 2574 de la provincia de La Pampa, Orgánica del Poder Judicial.

- Ley 2831 de la provincia de La Pampa, de creación del Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal.

- Ley 11179 del Congreso de la Nación Argentina, que aprueba el Código Penal de la Nación Argentina.

- Ley 24660 del Congreso de la Nación Argentina, de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad.

- Decreto 396/99 del Poder Ejecutivo Nacional, sobre el Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución.

- Constitución Nacional Argentina.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

- Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, reunida en San José, Costa Rica, entre el 7 y el 22 de noviembre de 1969.

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

3. Jurisprudencia.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso “Lori Berenson Mejía Vs. Perú”, Sentencia de 25 de noviembre de 2004.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso “Mendoza y otros Vs. Argentina”, Sentencia del 14 de Mayo de 2013.

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Giroldi, Horacio s/recurso de casación”, Sentencia de 7 de Abril de 1995.

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Verbitsky, Horacio s/Hábeas Corpus”, Sentencia de 3 de Mayo de 2005.

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado”, Sentencia de 7 de Diciembre de 2005.