A thick red vertical bar is positioned on the left side of the page. From its base, several thin, curved lines in red and blue extend upwards and outwards, creating an abstract graphic element.

UNRN

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO
Sede Alto Valle-Valle Medio

Licenciatura en Criminología y Ciencias Forenses
Trabajo Final de Grado

El sistema acusatorio adversarial y su relación con la situación carcelaria de
la Provincia del Neuquén

Autora: Débora J. Medel
Directora: Florencia María Martini
Ciudad de Neuquén
2023

Agradecimientos

En el transitar de esta carrera tan hermosa estuve rodeada de personas que ocuparon un lugar significativo para mi enriquecimiento personal en lo afectivo y por conocimiento que he recibido para mi futuro profesional.

Por eso y por mucho más, agradezco a mis familiares más cercanos, mis padres, hermano y compañero de vida, que siempre me alentaron para no bajar los brazos y concretar mis proyectos. A profesores y profesoras y al director de la carrera de grado por acompañar y transmitir el conocimiento necesario en el momento oportuno.

Mis rotundos agradecimientos a las personas entrevistadas por su tiempo y predisposición a la hora de brindarme sus apreciaciones y sapiencias en sus respuestas; y especialmente a mi directora del Trabajo Final de Grado por haber aceptado el compromiso de acompañarme y por su generosidad.

Índice

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción	6
Marco Teórico.....	9
Antecedentes Legislativos en Argentina y Neuquén.....	12
Teorías Criminológicas y el Modelo Judicial Vigente.....	16
¿Cómo se Castiga el Delito?	23
Sistema de Objetivos.....	24
Objetivo General	24
Objetivos Específicos.....	24
Estrategias de Investigación	25
Contexto Carcelario en el Marco del Modelo Acusatorio Adversarial y de la Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad	26
La Política de Persecución Penal de Neuquén	26
<i>Funciones del Ministerio Público Fiscal.....</i>	26
<i>Caso Ejemplificador: Intento de Reforma del Juicio Directo.....</i>	37
Sistema de Ejecución Penal.....	45
<i>El Fin de la Pena en el Modelo de Ejecución Penal Vigente.....</i>	46
<i>El Régimen Penitenciario de Neuquén: Encierro Carcelario y Prelibertad.....</i>	46
<i>Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad: Últimas Reformas Legislativas ..</i>	49
<i>Análisis Criminológico de la Situación Carcelaria</i>	54
<i>El Tratamiento Penitenciario</i>	60
<i>Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad: Órganos Provinciales de Control de Cumplimiento.....</i>	62
<i>Dispositivos Externos de Control de los Lugares de Detención</i>	65
Situación Carcelaria de la Provincia del Neuquén	67
<i>Establecimientos Carcelarios de la Provincia del Neuquén</i>	67
<i>Condiciones Carcelarias</i>	68
<i>El Rol de los Medios de Comunicación en la Situación Carcelaria de Neuquén</i>	76
Análisis de Entrevistas Cualitativas	78
<i>Metodología de la Entrevista y Descripción del Trabajo de Campo</i>	78

<i>Resultados y Análisis de las Entrevistas</i>	80
Consideraciones Finales.....	82
Conclusiones	85
Bibliografía	86
Anexo.....	99
Cuadros.....	99
Gráficos	109
Entrevista Semiestructurada.....	111
<i>Preguntas</i>	111
<i>Respuestas</i>	111

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por finalidad analizar la situación carcelaria en la que se encuentra la Provincia del Neuquén como consecuencia del devenir de las Unidades de Detención provinciales, cuya realidad demuestra una grave vulneración de derechos humanos en lo que refiere a las condiciones edilicias y acciones referidas al régimen penitenciario, que comenzaron a agravarse después de la entrada en vigencia del sistema acusatorio adversarial, lo cual tomó mayor estado público a partir de octubre del año 2022, debido a una medida judicial que significó el disparador de la declaración implícita de una emergencia carcelaria.

En este sentido, se intentará conocer cómo fue la articulación con el régimen penitenciario a partir de la reforma procesal que introdujo el sistema acusatorio adversarial, específicamente en cuanto a la política de ejecución penal en la Provincia del Neuquén, desde una mirada criminológica. Para llevar a cabo este estudio, se acudirá al método de triangulación de la información entre la recolección de datos de fuentes primarias y secundarias y las técnicas cualitativas de entrevistas semiestructuradas, que fueron realizadas a determinadas personas según las funciones que cumplen en diferentes áreas del Estado.

Palabras claves: situación carcelaria, vulneración de derechos, sistema acusatorio adversarial, política de persecución penal, sistema de ejecución penal, Provincia del Neuquén.

Abstract

The purpose of this research work is to analyze the prison situation in the Province of Neuquén as a consequence of the evolution of the provincial Detention Units, whose reality shows a serious violation of human rights in terms of building conditions and actions related to the penitentiary system, which began to worsen after the entry into force of the adversarial accusatory system, which became more public since October 2022, due to a judicial measure that meant the trigger of the implicit declaration of a prison emergency.

In this sense, we will try to know how the articulation with the penitentiary regime was after the procedural reform that introduced the adversarial accusatory system, specifically in terms of criminal enforcement policy in the Province of Neuquén, from a criminological point of view. To carry out this study, the method of triangulation of information between the collection of data from primary and secondary sources and the qualitative techniques of semi-structured interviews, which were conducted with certain people according to the functions they perform in different areas of the State, will be used.

Key words: prison situation, violation of rights, adversarial accusatory system, criminal prosecution policy, criminal enforcement system, Province of Neuquén.

Introducción

La reforma del sistema de enjuiciamiento penal demandó para la Provincia del Neuquén una enorme infraestructura puesto que tuvo que soportar un proceso arduo de reforma, comenzando por el sistema inquisitivo puro, pasando por el mixto (inquisitivo reformado)¹, hasta llegar al sistema acusatorio adversarial, que rige en la actualidad, y el cual entró en vigencia con el Código Procesal Penal en el año 2014².

Más adelante se explicará la diferencia conceptual entre los modelos procesales, inquisitivo y acusatorio, con el objeto de explicar cuáles son los roles fundamentales que cumplen los sujetos en el proceso. Ahora, resulta importante puntualizar las características principales del sistema acusatorio adversarial que sentarán las bases del presente trabajo de investigación.

En primer lugar, cabe mencionar que los sujetos procesales de este modelo cumplen funciones en lo jurisdiccional, administrativo, de requerimiento y de defensa, según quiénes realizan esas tareas. Por ello, este modelo representa un triángulo procesal en que dos sujetos- la Fiscalía y la Defensa- se encuentran en un plano de igualdad jurídica para debatir, mientras que un tercero imparcial e independiente se limita solo al ejercicio de la judicatura para decidir sobre la pretensión de las partes.

Una segunda característica del sistema acusatorio adversarial consiste en que el Ministerio Público Fiscal cumple un papel protagónico en este modelo. Precisamente, la Fiscalía es titular de la acción penal, es decir, direcciona el proceso penal y, a su vez, diseña y ejecuta las políticas públicas de persecución del delito que tienen por finalidad lograr una solución entre los distintos conflictos sociales, mediante el afianzamiento de la justicia y la satisfacción del interés general, para lo cual requiere de aptitud para reconocer cuál es el conflicto primario en el caso que se le presente.

En este sentido, el sistema judicial acusatorio adversarial, a diferencia del modelo inquisitivo, viene a buscar la paz social a través de una justicia penal que trabaje en el reconocimiento y la solución de los conflictos sociales mediante la reducción del poder punitivo del Estado para su tratamiento.

Tanto es así que, el Código Procesal Penal prevé la aplicación de medidas alternativas a la pena de prisión, siendo ésta el resultado de un juicio oral y público como el último recurso para la resolución del conflicto³.

¹ Ley Provincial 2153.

² Ley Provincial N.º 2784.

³ Código Procesal Penal de Neuquén, Art. 17.

Por otra parte, el sistema acusatorio adversarial incorpora el sistema penitenciario al espacio de litigación, con el objeto de que las personas privadas de su libertad puedan reclamar su situación carcelaria en ejercicio de sus derechos y garantías judiciales. Esto se corresponde con lo previsto por el principio de legalidad- Art. 18 de la Constitución Nacional- y el régimen de progresividad de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad⁴ en el marco del sistema procesal penal.

De esta manera, la ejecución de la pena de prisión queda comprendida en el sistema procesal, más precisamente en su última etapa. A partir de ello, los sujetos procesales -la fiscalía, la parte querellante (en caso de constituirse), la defensa de la persona imputada, la persona condenada, y el órgano jurisdiccional de ejecución de la pena- debieran poder trabajar de manera conjunta y articulada los temas referidos a la situación criminal de la persona privada de su libertad, tanto de aquella que ingresa por primera vez al sistema carcelario como la que ya ha pasado por allí.

En una situación hipotética ideal los sujetos deberían poder abordar los conflictos penales en base a lo que demande la sociedad, pero sin omitir el fin resocializador de la pena para las personas privadas de la libertad, principalmente, en el diseño de la política de persecución penal y criminal⁵.

No obstante, se puede decir que el sistema acusatorio adversarial continúa representando un verdadero desafío para su implementación, puesto que funciona como un sistema binario, sin zonas grises, en la que existe una pugna de intereses entre el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, lo que dificulta, aún más, el poder solucionar los conflictos mediante una mirada pacificadora. Como consecuencia de que, uno de ellos busca garantizar la tutela judicial efectiva de la víctima y de la sociedad, que se expresa en los delitos de acción pública; mientras que el otro tiene por finalidad garantizar los derechos del imputado.

En esta realidad, se observa que el Estado actúa en base a un modelo elaborado por determinadas políticas públicas criminales, en la cual se encuentra comprendida la de persecución penal. En respuesta a ello, la privación de la libertad sigue siendo aplicada como la principal sanción punitiva para reprimir los hechos delictivos, que se traduce en graves condiciones carcelarias para las personas privadas de la libertad.

⁴ Ley Nacional N.º 24.660.

⁵ El principio de la resocialización que fue incorporado, en forma expresa, en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 75 inc. 22, con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que integran el bloque de constitucionalidad.

El uso del encierro en las cárceles, como castigo directo de los tribunales jurisdiccionales, fue introducido en Europa occidental y en Norteamérica, en el siglo XVIII.

A partir de allí, comenzó a proliferar en diferentes países la idea de que las personas condenadas permanezcan en prisión durante prolongados periodos de tiempo y es así como fue que esta concepción llegó a nuestro país, siendo precursora de los graves problemas que actualmente sufre la Provincia del Neuquén.

Siguiendo con el presente análisis, las fuentes periodísticas de la zona de Alto Valle de Neuquén y Río Negro vienen a exponer la realidad carcelaria de Neuquén, lo cual será el disparador del presente trabajo de investigación.

A partir de octubre de 2022, el estado carcelario que atraviesa la Provincia del Neuquén tomó estado público, como consecuencia de la sobrepoblación y las graves condiciones de alojamiento en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en las unidades penitenciarias provinciales.

Esta situación fue expuesta por los Defensores de Ejecución Penal- de Neuquén capital y del interior- y, en respuesta a ello, las Juezas de Ejecución Penal- la Dra. Raquel Gass de la Primera Circunscripción y la Dra. Alicia Rodríguez del Interior- se vieron en la menester situación de tener que ordenar, en noviembre de 2022, una medida extrema como fue el cierre de las cárceles y el cese de ingresos de nuevos internos a las Unidades de Detención de la provincia durante un determinado periodo de tiempo, hasta tanto se mejoren dichas condiciones.

Este disparador plasma la realidad de una crisis institucional como resultado del proceso devastador del contexto carcelario, que comenzó a agravarse después de la entrada en vigencia del sistema acusatorio adversarial, del cual no se esperaba dicho resultado toda vez que sus objetivos tuvieron basamento en solucionar los conflictos sociales de manera pacífica, aplicando la pena de prisión como última ratio, y evitando el uso ilegítimo del poder punitivo del Estado.

En este contexto, es evidente que para lograr ello se debería haber acompañado, junto con la reforma del sistema procesal penal de la provincia, una planificación del sistema penitenciario, lo cual no se hizo.

En este sentido, se intentará conocer, desde una mirada criminológica, cómo fue la articulación con el régimen penitenciario a partir de la reforma procesal que transitó la Provincia del Neuquén, lo cual introdujo el sistema acusatorio adversarial.

Para lograr ello, se responderán las siguientes preguntas en el presente trabajo. Primero, me pregunto sobre la política de persecución penal que se encuentra vigente en la Provincia del

Neuquén, en el marco de aplicación del Código Procesal Penal de corte acusatorio adversarial; saber ¿en qué consiste y cómo es su abordaje? En segundo lugar, conocer ¿Qué política de ejecución penal privativa de la libertad se implementa en la Provincia del Neuquén? Finalmente, me pregunto ¿en qué condiciones carcelarias se encuentran las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios de la Provincia del Neuquén?

De esta manera, la Criminología resulta ser la ciencia empírica más apropiada para el estudio del presente trabajo puesto que permite analizar las diferentes teorías criminológicas asociadas al sistema judicial acusatorio adversarial y a la ejecución de la pena de prisión.

En este sentido, el derecho penal conforma el campo de estudio de la Criminología sobre el cual se tratan las diversas cuestiones del sistema integral penal, como son las causas del delito y su prevención, el proceso penal y el universo carcelario.

Zaffaroni (1998) ha afirmado lo siguiente:

La criminología es el saber (conjunto de conocimientos) que nos permite explicar cómo operan los controles sociales punitivos de nuestro margen periférico, qué conductas y actitudes promueven, qué efectos provocan y cómo se los encubre en cuanto ello sea necesario o útil para proyectar alternativas a las soluciones punitivas o soluciones punitivas alternativas menos violentas que las existentes y más adecuadas al progreso social. (p. 21)

En resumen, se puede afirmar que la persona especialista en Criminología se encuentra capacitada para la investigación de la población carcelaria sujeta a un sistema judicial que prevé la pena de prisión y funciona de acuerdo a las políticas de persecución penal y criminal.

Marco Teórico

El proceso de reforma de la justicia penal que culminó con la entrada en vigencia del sistema acusatorio adversarial, se produjo como resultado de los movimientos regionales que se venían generando en toda América Latina, desde Centroamérica hasta los países de América del Sur, dado que el sistema judicial formó parte de la herencia común de la colonización y la conquista española, lo cual marcó la institucionalidad durante varios siglos.

Por eso mismo, se habla de una metamorfosis en la reforma procesal que comenzó con el sistema inquisitivo puro, pasando por el modelo mixto hasta llegar a lo que se conoce como sistema acusatorio adversarial.

Al respecto, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2020) ha afirmado lo siguiente:

(...) Uno de los ejes de tales reformas ha sido la modificación de los procedimientos de persecución penal desde los modelos inquisitivos heredados desde la Europa Continental, pasando por los modelos mixtos o inquisitivos reformados, para arribar finalmente a modelos acusatorios de corte más o menos adversarial. Estas reformas tuvieron su foco principal en la necesidad de ir realizando mejoras incrementales en la protección de derechos y garantías de los ciudadanos frente al Estado y en particular frente a los órganos de persecución penal, incorporando mejoras en ámbitos como la publicidad de los sistemas, los plazos de duración de los procesos, los estándares de defensa adecuados, la generación de procedimientos comprensibles que se ajustaran a los criterios y exigencias del debido proceso. (CEJA-JSCA, p. 15)

¿Cómo era el sistema inquisitivo? Era verticalista, porque se centraba en la figura de una persona omnipresente, el juez, quien tenía la función de investigar y de juzgar. Esto implicaba concentrar en una persona las tareas de búsqueda, recolección y valoración de las pruebas. Por su parte, la Fiscalía y la Defensa se limitaban a auxiliar o asistir al magistrado. De esta manera, se llegaba a juicio mediante una instrucción escrita y secreta, que culminaba con una sentencia emitida por el mismo juez que había investigado.

El sistema acusatorio adversarial, por el contrario, constituye un cambio de paradigma que viene a reemplazar al sistema inquisitivo en la forma de administrar justicia en materia penal.

Este modelo está conformado por el juez, quien guarda una postura imparcial y se encuentra limitado a realizar actos propiamente jurisdiccionales, velando por el resguardo y los derechos de los sujetos que actúan en el proceso penal, que se esté llevando a cabo.

El segundo actor del sistema es el Ministerio Público Fiscal, quien es el titular de la acción penal y representa los intereses de la sociedad en procura de solucionar el conflicto primario, para lo cual debe fijar políticas de persecución penal con base en el interés general.

El tercer integrante en esta conformación sistémica es la Defensa penal, quien tiene la misión fundamental de garantizar la representación de la persona acusada en el proceso.

Por último, la víctima cobra un rol importante en el proceso penal, puesto que tiene el derecho de participar como querellante según lo establecido por la garantía constitucional del debido proceso.

A partir del siglo XXI se abrió paso a una nueva concepción y finalidad del proceso penal, el cual consiste principalmente en la paz social. Esto implicó rescatar una vieja idea de la justicia penal en su tradición europea occidental conocida como sistema acusatorio popular.

En relación con ello, Binder (2000) manifestó lo siguiente:

(...) Debemos recordar que si bien hay instituciones que fueron inventadas para procurar la paz, dejaron en el camino ese objetivo y muchas veces se convirtieron en instituciones gestoras de violencia. Insisto, en ocasiones ésta podrá ser una violencia legítima, podrá ser una violencia necesaria, pero fíjense el enorme camino que hay entre decir que el Ministerio Público es un gestor de castigo, y este castigo es violencia, a decir que el Ministerio Público es un gestor de paz. El Ministerio Público debe adecuarse a las necesidades y nuevas exigencias que la sociedad le está planteando en este sentido.

Se sostiene que la víctima se introduce al proceso desde su deseo de venganza. Sin embargo, la víctima introduce, y esto lo sabemos por experiencia, deseos de reparación, pero aún se encuentra en muchos manuales de derecho procesal penal que busca reparación económica, que es un fin espurio, ilegítimo, y que no hay que dejar que la víctima haga eso. Pareciera entonces que encerrar a una persona en nuestras cárceles, que son verdaderos depósitos inhumanos es un fin legítimo y racional y buscar la reparación no lo es. Esto no tiene ningún sentido. ¿Qué es lo que ha sucedido?, justamente que la justicia penal olvidó en el camino su función pacificadora (...)

(...) Nuestro principal problema es cultural, y consiste en que no sabemos pensar en los funcionarios judiciales o del Ministerio Público como “gestores de la paz”. Las herramientas del proceso son un elemento esencial para ello, no podemos tener una justicia penal que solo tenga institutos violentos. Tenemos que contar con una justicia con muchos instrumentos, porque estamos enfrentándonos a los conflictos más graves, y la finalidad no es castigar, sino solucionar, pacificar la sociedad, y sólo cuando eso no puede ser logrado es que el castigo aparece y puede tener justificación. (pp.114-115)

En este sentido, la violencia estatal o poder penal será legítimo siempre que sea empleado dentro de los parámetros determinados por un Estado de derecho, acorde al principio de última ratio cuando una sociedad esté atravesando una situación de conflictividad. Si el Estado recurre a mayor violencia para obtener una solución, esto generaría un efecto contraproducente que terminaría agravando la situación.

El mismo delito debe ser observado como fuente generadora de conflictos entre dos o más personas, por lo que resulta necesario superar la visión formalista y analizar cuáles son los problemas presentes en la sociedad, lo cual representa un desafío para el proceso penal en tener que recuperar los intereses de la víctima y sensibilizar la dimensión y efectos de los actos, puesto que si el delito afecta a la sociedad es porque antes afectó a una persona.

Para lograr dicho objetivo, tanto los jueces como fiscales deben coadyuvar a construir una cultura más pacífica en nuestra sociedad, que es la base del desarrollo institucional.

Ese proceso de transformación social y cultural de los actores, que cumplen un rol importante en la conservación de la paz y el uso legítimo del poder estatal, requiere del diseño e implementación estratégica de las políticas de persecución penal y criminal.

A nivel provincial, el proceso de reforma del sistema judicial comenzó a desplegarse en algunas provincias argentinas, luego de haberse incorporado en la Constitución Nacional de 1994 -Art. 75, inc. 22-, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que consolidaron principios e incorporaron nuevos derechos y garantías. Esas provincias fueron: Chubut, Santa Fe, Entre Ríos, Neuquén, Buenos Aires, entre otras.

Mediante una revisión histórica se puede observar que, la Constitución de 1853 a 1860 tuvo una gran influencia en el derecho procesal penal, debido a que significó la adopción de una ideología liberal y republicana que dio pie a las limitaciones del poder penal del Estado; y, por otro lado, representó la organización nacional bajo el signo del federalismo puesto que reconocía a las provincias como sujetos de derecho público y a la autonomía de gobierno como Estado federado.

De esta manera se puede decir, que, las provincias fueron experimentando una importante evolución en la modificación del enjuiciamiento penal con características propias de los diferentes sistemas judiciales. De hecho, Neuquén recorrió el mismo proceso largo y complejo de transición para la reforma; comenzando por el sistema inquisitivo, pasando por el mixto, hasta llegar al modelo acusatorio adversarial del 2011, que comenzó a implementarse en el año 2014.

Antecedentes Legislativos en Argentina y Neuquén

A nivel nacional, se encuentran en vigencia, simultáneamente, el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN)⁶, que funciona desde el año 1991 con diversas reformas de corte inquisitivo mixto; y, por otro lado, el Código Procesal Penal Federal (CPP Federal)⁷ correspondiente al modelo acusatorio adversarial, que se elaboró en el año 2015.

Desde el año 2019, el CPP Federal ha entrado en vigencia en algunas provincias, como en Salta y Jujuy⁸. Mientras que, en otras jurisdicciones provinciales, por el momento, continúa

⁶ Ley Nacional N.º 23.984.

⁷ Ley Nacional N.º 27.063.

⁸ <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/desde-el-lunes-comienza-a-regir-en-salta-y-jujuy-el-nuevo-codigo-procesal-penal-federal/>

vigente el CPPN, como sucede en Neuquén, en donde el Juez Federal asume las funciones de investigar y de juzgar.

Un ejemplo actual de ello, es la noticia que se conoció, en el año 2023, de la muerte del soldado voluntario Pablo Jesús Gabriel Córdoba, de 21 años de edad, quien fue hallado con dos disparos en diferentes sectores de la cabeza, mientras hacía guardia en el Grupo de Artillería 16 de la localidad de Zapala. En este caso, el magistrado que tomó la causa se encuentra realizando las investigaciones de rigor para esclarecer lo sucedido⁹.

En relación con la Provincia del Neuquén, la misma registra una vasta legislación procesal penal que culminó con la sanción de la ley que rige en la actualidad. En un comienzo, la provincia estuvo regulada por el sistema procesal de corte inquisitivo, después de veinticinco años de haber adquirido la autonomía y aun cuando todavía no era reconocida como Estado provincial. En este sistema, el juez concentraba el poder y las funciones, jurisdiccional y de investigación, con lo cual la Fiscalía tenía un papel desdibujado mientras que la Defensoría estaba limitada en el ejercicio de sus facultades.

A partir del restablecimiento de las instituciones democráticas, en el año 1983, se modificó el Código Procesal mediante la Ley Provincial N.º 1582. Luego, se dictó la Ley Provincial N.º 1677, a través de la cual se incorporó el juicio oral y público, y se le atribuyó a la persona imputada mediante la garantía del debido proceso, los principios de oralidad, publicidad e inmediación¹⁰. Mientras tanto, se continuaba con la primera etapa de instrucción y la modalidad escrita.

De este modo, el modelo inquisitivo del proceso penal se transmutó a uno mixto. No obstante, esto no brindaba respuestas a las necesidades y demandas de la sociedad frente a la suba del índice de la criminalidad, a partir de la aparición de hechos graves y violentos, por lo que se dio impulso a un plan de reforma. Esto mismo se materializó con la sanción de la Ley Provincial N.º 2153, impulsada por el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén, con la cual se modificó la competencia de los jueces y se incorporó el nuevo rol del fiscal y la figura del

⁹ <https://www.rionegro.com.ar/justicia/muerte-del-soldado-en-zapala-el-juez-greca-sigue-al-frente-de-la-investigacion-3047943/>
<https://www.rionegro.com.ar/justicia/muerte-del-soldado-en-zapala-la-familia-quiere-que-el-juez-greca-la-deje-participar-de-una-pericia-clave-3050686/>
https://www.clarin.com/policiales/muerte-ejercito-pruebas-confirman-soldado-zapala-asesinado_0_MFJrZ3WxlG.html

¹⁰ La oralidad indica que las audiencias deben ser orales. Este principio rector del sistema procesal permite que se garanticen otros principios como la publicidad, ya que las audiencias deben ser abiertas al público; la contradicción, debido a la existencia de igualdad en los mismos medios de ataque y de defensa tanto para la Fiscalía como la Defensa, lo cual hace de sí un verdadero sistema adversarial; concentración e inmediación, al tener el juez contacto directo con la causa, las partes y la prueba que se produzca; y, por otro lado, simplificar los procesos y eliminar el exceso ritualista; y la celeridad, debido a que todos los procesos son más breves.

querellante particular -querellante conjunto- para los delitos de acción pública, siendo que, anteriormente, el sistema penal mixto regulaba la figura del querellante adhesivo¹¹.

Es necesario aclarar que, en el sistema acusatorio adversarial de Neuquén, la figura del querellante particular tampoco es absolutamente autónomo toda vez que depende exclusivamente de la Fiscalía para la formulación de cargos.

En este sentido, el mismo Código Procesal Penal de Neuquén prevé que la participación de la víctima como querellante no altera las facultades atribuidas por la ley al Ministerio Público como tampoco lo exime de responsabilidades. Asimismo, la Fiscalía tiene la atribución de rechazar la petición de quien se quiera constituir como querellante cuando el interesado no logra acreditar su legitimidad, por lo que éste puede pedir que se revise la decisión dentro del plazo de los tres días¹².

La figura del querellante autónomo aparece, principalmente, en los momentos en que el Ministerio Público Fiscal decide no darle continuidad al caso por aplicación de las reglas de la disponibilidad de la acción, en cuya situación la persona se encuentra facultada para continuar por sí sola con el proceso penal. A su vez, el querellante toma intervención cuando decide impugnar el sobreseimiento, la absolución y la condena en el caso que la pena aplicada fuere inferior a la mitad de la pena pretendida.

En el año 1994, la incorporación de instrumentos internacionales en la Constitución Nacional, tal como se mencionó anteriormente, hizo que el sistema procesal de la provincia se conduzca hacia un modelo acusatorio basado en un equilibrio entre el uso del poder estatal con la presencia del rol de la víctima, y las garantías que le corresponden a la persona imputada. Estas mismas premisas fueron incorporadas en la última reforma constitucional de Neuquén¹³.

Entre los años 2000 y 2007 se intentó impulsar ante la Legislatura de Neuquén varios anteproyectos de reforma, pero no prosperó. Recién en el año 2008 se resolvió dar tratamiento a la reforma del proyecto de ley que fue aprobado en el año 2011, lo cual se conoce actualmente como el Código Procesal Penal de Neuquén.

A partir de allí, las funciones de la Fiscalía y de los jueces quedaron claramente determinadas. Las principales tareas del Ministerio Público consisten en perseguir y acusar, y, por otro lado, los magistrados sólo se limitan a la función de juzgar. Estas facultades

¹¹El querellante particular -conjunto- ejerce derechos autónomos para acusar colocándose al lado del Ministerio Público Fiscal. Con esta denominación se conoció al querellante de acción privada. Por otro lado, el querellante adhesivo es quien se integra a la actuación de la Fiscalía sólo en la medida en que colabora con la persecución penal oficial y la controla.

¹² Código Procesal Penal de Neuquén, Art. 68.

¹³ Reformada por la Convención Constituyente del año 2006.

permitieron la imparcialidad del juzgador que no tiene conocimientos previos sobre el caso a resolver.

Esa división de funciones necesitó de la sanción de leyes orgánicas como la del Ministerio Público Fiscal¹⁴, del Ministerio Público de la Defensa¹⁵ y la de la Justicia Penal¹⁶.

En el año 2018, la Fiscalía de Neuquén aprobó un manual que recoge los criterios para el abordaje de la política pública de persecución penal en la Provincia del Neuquén¹⁷. Esto responde a lo que el mismo sistema procesal pone en cabeza del Ministerio Público Fiscal, la persecución de los delitos, con lo cual se requiere que sea breve, sin ritualismos excesivos y respetuoso de las garantías constitucionales, con el objetivo de arribar a soluciones restaurativas para el derecho lesionado por el delito¹⁸.

En resumen, se introdujeron cambios importantes en el sistema acusatorio adversarial de Neuquén, destacándose: 1) los plazos fatales -de la duración total del proceso penal, la prisión preventiva y la investigación preparatoria¹⁹-; 2) la limitación para impugnar las decisiones judiciales sujeta a los casos, motivos y condiciones previstas por el Código Procesal Penal²⁰, en cumplimiento de los principios de taxatividad -se circunscribe un caso a la precisión de ciertas circunstancias- y de plazo razonable -para arribar a un juicio sin dilaciones-; 3) el rol que asume la víctima, que resulta ser la persona lesionada directa o indirectamente por el delito; 4) los métodos alternativos de solución del conflicto, que brindan respuestas diferenciadas para la resolución de los casos según su entidad y gravedad, y de acuerdo al requerimiento de la víctima; 5) el juicio por jurados populares, como un mecanismo de participación ciudadana en la administración de justicia, lo cual fue incorporado en la Constitución Nacional de 1853 y ratificado en la de 1994; 6) el reconocimiento de la paz social como la finalidad que debe estar presente en toda recomposición del conflicto frente a la comisión de un delito, siendo la imposición de la pena el último recurso²¹.

Por otra parte, las personas que fueron condenadas a la pena de prisión por algún conflicto con la ley penal y que actualmente se encuentran privadas de la libertad en las cárceles

¹⁴ Ley Provincial N.º 2893.

¹⁵ Ley Provincial N.º 2892.

¹⁶ Ley Provincial N.º 2891.

¹⁷ Manual de Política de Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal de Neuquén, Resoluciones N.º 09/2018 y 19/2019.

¹⁸ Ley Provincial N.º 2893. Art. 1 -Ubicación y funciones del Ministerio Público Fiscal-.

¹⁹ Código Procesal Penal, Arts. 87, 119 y 158.

²⁰ Código Procesal Penal, Art. 227.

²¹ Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, Art. 2, inc. f, y Ley Provincial N.º 2784, Art. 17º -Solución del conflicto-.

de la Provincia del Neuquén se rigen por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial²², y legislaciones provinciales, nacionales e internacionales.

A continuación, se enuncia la normativa más relevante, en la cual prima la resocialización como uno de los principios rectores del sistema de ejecución penal. La misma comprende: el Código Procesal Penal de Neuquén, los Decretos reglamentarios nacionales, la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad con sus correspondientes reformas²³, los Tratados Internacionales del bloque de constitucionalidad -Art. 75, inc. 22-, y demás instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos -Reglas Mandela-.

Al respecto, Marta Monclús (2016) expresó lo siguiente:

La reforma constitucional de 1994 reconoció jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22) al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana de Derechos Humanos -entre otros instrumentos internacionales- los cuales establecen que la pena privativa de libertad tendrá como finalidad esencial la reforma y readaptación social del condenado (art. 10 y 5 respectivamente). Por su parte, la Ley de Ejecución de la Pena²⁴, establece la finalidad de reinserción social de la ejecución de la pena privativa de libertad (art. 1). (p. 2)

Finalmente, cabe mencionar que el control administrativo de funcionamiento del régimen penitenciario de la Provincia del Neuquén es competencia exclusiva de los organismos públicos provinciales, que fueron creados por ley para tal fin²⁵.

Teorías Criminológicas y el Modelo Judicial Vigente

Para el estudio del sistema acusatorio adversarial será de gran utilidad el desarrollo de dos teorías criminológicas, como son: las Teorías del Conflicto y la Criminología Crítica, que se desprende de aquellas.

Estas teorías mencionadas representan una evolución en el pensamiento científico de la Criminología, apartándose de los postulados de la Criminología Positiva

²² Constitución de la Provincia del Neuquén, Arts. 70 a 73 -Lugares y condiciones de la privación de la libertad-.

²³ Ley Nacional N.º 24.660; Ley Nacional N.º 24.316, Arts. 76 y 26; y la Ley Nacional N.º 26.472.-

²⁴ Ley Nacional N.º 24.660.

²⁵ Ley Provincial N.º 1272 con su Decreto Reglamentario N.º 2900/84; y Decretos provinciales N.º 1248/95 y 119/15.

Por un lado, las primeras de las teorías aportan las herramientas principales para el abordaje de los conflictos que surgen de los hechos punibles, los cuales son considerados como la causa del proceso debido a los intereses contrapuestos que surgen entre dos o más personas²⁶.

La tesis de estas teorías considera que el conflicto es el que garantiza el mantenimiento del sistema y promueve los cambios necesarios, que se aparta de la idea de la Criminología positiva.

En relación con ello, Antonio García-Pablos de Molina (2009) prevén lo siguiente:

(...) el crimen es una función de los conflictos existentes en toda sociedad, sin que por ello tales conflictos deban reputarse necesariamente nocivos o disfuncionales.

Sus postulados básicos son: El orden social de una sociedad plural no descansa en un supuesto consenso, sino en el *disenso*. El conflicto es *inherente* a aquella, porque la sociedad moderna es antagónica y conflictiva.

El conflicto es *funcional*, en todo caso, cuando contribuye a un cambio social positivo. No expresa una realidad patológica, sino la propia estructura y la *dinámica* del proceso social(...). (p. 507)

A su vez, las Teorías del Conflicto se encuentran comprendidas por dos grandes corrientes como son: el pensamiento de base social (no marxistas) y la corriente de corte marxista, en la cual encontramos la “radical”, la (neo) marxista o “Nueva Criminología” y la Criminología “crítica”.

Las teorías no marxistas fueron impulsadas, en principio, por R. Dahrendorf y G. B. Vold, quienes analizaron la perspectiva conflictual desde lo social. Dicha corriente considera que el crimen es el resultado de los conflictos existentes por hechos históricos en toda la sociedad.

Dahrendorf proponía una tesis sustituta de la teoría marxista ortodoxa, que consideraba que las sociedades se mantenían unidas por el consenso. En este caso, el autor sostenía, en primer lugar, que el modelo de conflicto resulta ser el más idóneo para explicar el cambio social, por lo que viene a complementar su idea con la del consenso; y, en segundo orden, que toda sociedad está sometida a un proceso de cambio, lo cual genera disenso, constreñimiento, coerción y violencia de unos sobre otros.

El autor Vold sostenía que gran parte de los delitos se los puede explicar desde el modelo “conflictual” ya que son el resultado de una lucha de intereses. Asimismo, el autor recurrió a otros esquemas conflictuales elaborados por Dahrendorf para analizar la criminalidad

²⁶ Andrés Repetto, Lecciones de Derecho Procesal, p.33.

de los delitos en los que no existe esa confrontación entre diversos grupos de intereses. Por consiguiente, Vold consideraba que no se puede realizar una explicación general del delito, sino que se debe tener presente la relación existente entre la propia realidad del crimen y el proceso social que depende del continuo devenir social.

Los autores de las Teorías del conflicto social moderna explicaron el funcionamiento de la justicia penal mediante el enfoque conflictual y concluyeron que se corresponde con una función de las relaciones de poder.

Uno de los representantes de esa última corriente fue R. Quinney, quien, antes de su conversión al marxismo, combinó un enfoque interaccionista del delito y el modelo expuesto por los precursores de la teoría del Conflicto Social. Aun así, se apartaba del marxismo ortodoxo en aspectos fundamentales. Dicho autor explicaba que, la distribución diferencial del poder produce conflictos en los diversos grupos que lo buscan, pero no recaía en la utilización del término de “clase” social sino de “segmento”, y tampoco afirmaba que el poder residía en un grupo particular de la sociedad ni que la causa del delito establece relación directa con los “modos de producción”.

Por otra parte, las teorías de corte marxista fundaron sus raíces en el pensamiento de Marx y Engels, siendo ellos los más radicales. Mientras que la moderna criminología marxista fue impulsada en 1973 con la obra denominada “La Nueva Criminología”, de I. Taylor, P. Walton y J. Young, cuya obra se enlazó con las directrices de sociólogos británicos que, a través del enfoque interaccionista o “labeling approach” (teoría del etiquetado), criticaron el sesgo conservador de la Criminología inglesa y norteamericana y, fundamentalmente, cuestionaron la estrecha dependencia financiera de las agencias gubernamentales.

La tesis de estos autores se fundaba en la del “labeling approach”, que decía que el control social no constituía una mera respuesta del delito, sino que generaba la desviación criminal.

A partir de allí, se produjo una división de criterios para el examen de la naturaleza política del control social. Un sector sostenía el pensamiento marxista radical mientras que el otro seguía el enfoque interaccionista.

Las teorías radicales, en términos generales, estudiaban el conflicto de clases en la sociedad capitalista teniendo en cuenta su estructura y el sistema legal, como mecanismo del que se sirve la clase dominante para oprimir a la clase trabajadora.

Por otra parte, el enfoque teórico interaccionista o "labeling approach" reforzó el análisis de las teorías del conflicto y examinó el delito sin considerar la conducta del autor, sino teniendo en cuenta el propio status. Asimismo, esta teoría sostenía que el comportamiento

discriminatorio del control social potenciaba la situación conflictual, con lo cual terminaba siendo involucrada también la reacción social.

Finalmente, la Criminología Crítica parte de un modelo conflictual que supera los postulados de "labeling approach" ya que asocia la conducta delictiva con la estructura social (capitalista) y no solo la limita a la reacción social.

En resumen, las teorías del conflicto hicieron aportes fundamentales al estudio de la criminalidad, tales como criticar y quitarle protagonismo al concepto "consensual"; y determinar que la sociedad moderna es plural y, por consiguiente, es conflictiva. De este modo, el conflicto fue expuesto, en su modo de ver, ya no como algo nocivo o disfuncional sino como algo que acompañaba a la integración y al cambio social, de la misma manera en que se pensaba del "consenso".

No obstante, estas teorías también recibieron críticas por la manera de abordar la criminalidad, al pretender explicar todas las manifestaciones a través del "conflicto" del sistema social, lo cual recae en una generalización sin fundamento. Otra crítica fue que intentó trasladar el concepto de conflicto al ámbito filosófico-político sin verificación empírica.

Estos mismos cuestionamientos llegaron a los enfoques del neo-marxismo y del corte marxista ortodoxo. A esta última corriente se le objetó su método histórico-analítico por la rigidez dogmática en el empleo de conceptos que no resultan ser los adecuados para el análisis objetivo del fenómeno criminal de la sociedad capitalista.

El último análisis que se realizará, será sobre la teoría de la Criminología Crítica, de base marxista. La misma comenzó en el año 1970, que una década después se le sumaron otras corrientes abolicionistas de la pena de prisión y del derecho penal.

La Criminología Crítica postuló la resolución de los conflictos a través de la mediación entre la víctima y la persona en conflicto con la ley penal. A su vez, la misma cuestiona la utilización desproporcionada del Derecho Penal contra los sectores más vulnerables, desprovistos de poder en una sociedad, como son las personas marginadas, migrantes, pobres, etc. De este modo, advierte defectos estructurales en el sistema penal que generaron un sesgo inevitable en las formas del delito común.

A través de esta corriente se impuso el surgimiento del minimalismo o garantismo, como posición confrontativa de la legislación autoritaria de la postura neoliberal devenida del Estado de Bienestar, tal como ocurrió durante la Monarquía absoluta en que se amenazaban los principios de un derecho penal ilustrado, principalmente, en Italia y España. Esto mismo, si bien no llegó a expandirse del todo en Europa, esa práctica paralegal del neoliberalismo llegó a América Latina.

La corriente neoliberalista del derecho penal imponía un desmesurado poder punitivo que volvía sobre los pasos ilimitados del Estado del antiguo régimen de la Monarquía Absoluta, pero con ventajas propias de la precisión de métodos y de lo logrado por la modernidad tardía, por lo que era necesario que el pensamiento crítico saliera a defender las garantías y el Estado de derecho, tal como lo había hecho en su momento la Ilustración.

De esta manera, emergieron exponentes importantes a partir de la Nueva Criminología como Nils Christie, quien fue un destacado abolicionista anglosajón, y, por otro lado, los representantes de la Criminología Crítica con formación esencialmente jurídica- social del ámbito italiano y latinoamericano, como fueron: Alessandro Baratta, Luigi Ferrajoli y Eugenio Raúl Zaffaroni, quienes hicieron grandes aportes al pensamiento del sistema penal.

Por su parte, resulta importante remarcar el posicionamiento de Nils Christie. Si bien el presente trabajo no se funda precisamente en la corriente del abolicionismo, el autor realiza una gran contribución como criminólogo.

El mismo autor controvierte al castigo desde la perspectiva del sistema penal, pues sostiene que sus diferentes mecanismos legales, en su apariencia de “legítimos”, terminan castigando a la persona traduciéndose ello como una imposición consciente del dolor por parte del Estado. En resumen, para Nils el Estado infringe dolor deliberadamente.

En este sentido, el abolicionismo, a través de su mencionado exponente, viene a cuestionar el funcionamiento del sistema penal, la función que cumple la pena, y se replantea el posicionamiento de intereses que adoptan la víctima y el victimario en el conflicto.

En este último cuestionamiento, el autor sostiene que el Estado debe adoptar ciertos criterios. El primero, es el de evitar apropiarse de la conflictividad y de su solución, que le corresponde, a la víctima; el segundo consiste en limitarse a infringir dolor al acusado; y, finalmente, de suministrar de herramientas que necesite la víctima para llegar a una apropiada solución del conflicto.

Por otra parte, el autor Alessandro Baratta, desde una mirada positiva, plasmó una nueva disciplina integradora que involucró un nuevo discurso sobre la política, basado en una nueva versión del Estado y del derecho, y una novedosa concepción de la democracia con cimientos en la inclusión de las víctimas y de todas aquellas personas que más sufren²⁷.

²⁷ Lo mencionado por el autor Baratta guarda una directa relación con la Teoría de la Democracia Radical de Chantal Mouffe, en base a su obra de Hegemonía y estrategia socialista de 1985, coescrita con Ernesto Laclau, en la cual se expone el proyecto de una democracia radical y plural, que reivindica la teoría del Conflicto a partir del aporte de Karl Schmitt. Mouffe sostiene que la política tiene que ver con el conflicto mientras que la democracia permite la construcción de una identidad social sobre la base de una multiplicidad de elementos o valores que hacen surgir diferentes puntos de vista, los cuales permiten que las personas se expresen y disientan. Según la autora, el disenso parte del antagonismo amigo-enemigo (siendo éste su oponente) o del agonismo, que significa

De esta manera, se involucraron derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales para el tratamiento de las infancias y de la seguridad, para lo cual se incorporó la participación de la ciudadanía para el tratamiento de los conflictos en la democracia social y política.

En este sentido, se omitió el exclusivo abordaje del derecho penal y se fomentó el respeto de las diferencias frente al proyecto de globalización homogénea.

Desde una mirada negativa, Luigi Ferrajoli intentó poner límites a través del derecho penal a nuevas ampliaciones y definiciones del poder violento del Estado.

El autor no compartía con la postura abolicionista sobre la desaparición del sistema penal, puesto que se llegaría a una anarquía punitiva con respuestas estatales salvajes frente a un hecho considerado irrefutable.

También, Ferrajoli pensaba en que el abolicionismo penal podría llevar a la sociedad a un estado de disciplina extrema en la que sería factible la comisión de hechos inmorales debido a la existencia de una vigilancia extrema por parte del Estado.

En este sentido, el autor estuvo de acuerdo con la existencia de un sistema penal siempre que éste redujera la violencia arbitraria en la sociedad y que esa finalidad se logre con el amparo de las garantías penales y procesales del derecho penal mínimo.

En relación con ello, Ferrajoli (1995) llamaría “garantista” al sistema penal que incluye los siguientes principios:

- 1) principio de retributividad o de la sucesividad de la pena respecto del delito; 2) principio de legalidad, en sentido lato o en sentido estricto; 3) principio de necesidad o de economía del derecho penal; 4) principio de lesividad o de la ofensividad del acto; 5) principio de materialidad o de la exterioridad de la acción; 6) principio de culpabilidad o de la responsabilidad personal; 7) principio de jurisdiccionalidad, también en sentido lato o en sentido estricto; 8) principio acusatorio o de la separación entre juez y acusación; 9) principio de la carga de la prueba o de verificación; 10) principio del contradictorio, o de la defensa, o de refutación. (p. 93)

De este modo, el sistema judicial llegó a conformar un marco de garantías para la afirmación de la responsabilidad penal y la aplicación de la pena, logrando la deslegitimación del ejercicio absoluto de la potestad punitiva.

que el adversario reconoce la legitimidad del oponente y conduce el conflicto a través de las instituciones mediante la articulación de lógicas sociales, que implica una constante recreación y renegociación de las diferencias, lo cual prevé una lucha por la hegemonía.

Por otra parte, Ferrajoli planteó una dicotomía precursora entre los sistemas inquisitivo y acusatorio, en base a espontáneas y contingentes dinámicas histórico-políticas, que surgieron de arbitrarias legislaciones comprometedoras y de otras prácticas, por las cuales se conformaron en sistemas judiciales universalmente válidos y se plasmaron en todos los ordenamientos procesales que fueron evolucionando, aún más en la época moderna.

En relación con ello, el autor establece:

Hechas estas indispensables consideraciones previas, me parece que la dicotomía ~acusatorio/inquisitivo~ es útil para designar una doble alternativa: ante todo, la que se da entre dos modelos opuestos de organización judicial y, en consecuencia, entre dos figuras de juez; y, en segundo lugar, la que existe entre dos métodos de averiguación judicial igualmente contrapuestos y, por tanto, entre dos tipos de juicio. Precisamente, se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción. A la inversa, llamaré inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados la contradicción y los derechos de la defensa. Es claro que a los dos modelos se pueden asociar sistemas diversos de garantías, tanto orgánicas como procesales: si el sistema acusatorio favorece modelos de juez popular y procedimientos que valorizan el juicio contradictorio como método de investigación de la verdad, el sistema inquisitivo tiende a privilegiar estructuras judiciales burocratizadas y procedimientos fundados en poderes de instrucción del juez, acaso compensados por vínculos de pruebas legales y por pluralidad de grados en el enjuiciamiento. (Ferrajoli, 1995, p. 564)

Por último, Eugenio R. Zaffaroni se aproxima a la Criminología Crítica mediante su postura garantista escéptica y su oposición al abolicionismo radical.

El autor entiende que el sistema penal es necesario como contrapeso del poder punitivo del Estado. En caso de no existir, no existirían instrumentos para defender a las víctimas frente a ese poder coercitivo.

Por consiguiente, según Zaffaroni, los conflictos sociales deben ser abordados fuera del alcance del poder punitivo del Estado, siempre que el discurso jurídico-político pueda limitar

el ejercicio mediante la adopción de medidas de solución menos violenta o de liberación, en caso de que no sea necesaria la obtención de una definición coercitiva.

En definitiva, el sistema acusatorio adversarial toma notas típicas de estas teorías en lo que respecta a la restricción del poder punitivo del Estado como así también la solución pacífica de los conflictos sociales.

¿Cómo se Castiga el Delito?

En relación con la pregunta de, ¿cómo se castiga el delito?, Juan Pablo Mollo hace referencia a que el juez en su rol de intérprete de la ley analiza el caso particular y supone un uso de la sanción social, que apunta a que la persona condenada asuma la responsabilidad penal de manera consensual por la comisión de un delito mediante la introyección de la norma, lo que el autor denomina asentimiento subjetivo en la sujeción de una pena²⁸.

En este sentido, los jueces deciden el caso concreto e imponen la sanción penal en base a los fines y efectos de la pena. Para lograr ello, se sigue el sistema de teorías en la que existe una división entre las penas denominadas absolutas (retributivas) y las relativas o de prevención.

Las teorías absolutas hacen referencia a que la pena se justifica por sí misma, es decir, es el mismo castigo. Su aplicación se realiza en base al procedimiento de mirar hacia el pasado de la persona imputada, teniendo en cuenta la magnitud o gravedad del hecho como así también el juicio que representa el reproche para ella.

Por otra parte, las teorías relativas surgen del utilitarismo que introdujo la idea de que la pena cumple una función social. De allí surgen las penas con fines preventivos, que, a su vez, se dividen en generales y especiales.

En las teorías de prevención general, la pena está dirigida a toda la sociedad. Estas mismas se subdividen en: 1) Positiva: se dirige a fortalecer la confianza en el Estado, pues la aplicación de la norma tiene por finalidad fomentar el respeto a valores que integran la sociedad; 2) Negativa: intenta disuadir a los que delinquen con un sentido intimidatorio para la sociedad.

Por otra parte, en las teorías de prevención especial, la pena recae directamente sobre el sujeto para evitar que cometa nuevos delitos. De allí surgen dos teorías preventivas: 1) Positiva: refuerza en el autor del delito los valores sociales de la comunidad a través de la

²⁸ Esta idea es sostenida primigeniamente por el autor Carlos Santiago Nino en su obra “Ética y Derechos Humanos”, cuando desarrolla la teoría consensual de la pena.

resocialización y reeducación; 2) Negativa: aspira a neutralizar al sujeto para evitar que cometa hechos delictivos nuevos.

Asimismo, resulta interesante mencionar otras corrientes teóricas que surgieron en disidencia de las anteriores. Una de ellas es la “Agnóstica” de la pena, de Raúl Zaffaroni, la cual considera falso, desde el aspecto sociológico, el sentido y fin de la pena estatal expuestos por las teorías, principalmente, en su finalidad resocializadora ya que considera que estas mismas no se adecuan a todos los casos por igual, y no logran limitar el poder punitivo del Estado ni resuelve ningún conflicto, sino que se terminan legitimando la intervención estatal en cada situación que se presenta.

Zaffaroni (2023) mencionó al respecto:

Por regla general, el derecho penal así construido dice a los jueces que deben sentenciar como si la pena sirviese (a) para retribuir el mal del delito; (b) para intimidar a los que no delinquieron; o bien (c) para corregir o inutilizar al delincuente. No faltan quienes amontonan todos estos supuestos fines realizables. (p. 55)

Por otra parte, las “teorías retributivas mixtas o unificadoras”, que son defendidas por otros autores, sostienen que la pena parte de la idea de retribución, pero luego se le atribuye la relevancia de los fines de prevención general y especial.

Sistema de Objetivos

Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo consiste en analizar el fenómeno de la crisis carcelaria en la Provincia del Neuquén como resultado del proceso de situación de las cárceles provinciales, que comenzó a agravarse después de la entrada en vigencia del sistema acusatorio adversarial, lo cual tomó estado público a partir de octubre de 2022.

Objetivos Específicos

Explicar la política de persecución penal implementada en la Provincia del Neuquén, en el marco del sistema judicial acusatorio adversarial.

Analizar el modelo de implementación de la política de ejecución penal privativa de libertad en la Provincia del Neuquén.

Describir las condiciones carcelarias de las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios de la Provincia del Neuquén, de los años 2021 y 2022.

Estrategias de Investigación

El presente trabajo de investigación se basa en la compilación y triangulación de información, a través de fuentes diferentes, complementarias y de tipo cuali-cuantitativa, de las cuales se realiza un estudio de los resultados y efectos emergentes, teniendo en consideración los criterios previamente definidos.

Por esta razón, la metodología se sostiene del análisis de la recolección de datos de diferentes fuentes primarias y secundarias, entre ellas, los materiales escritos, documentos, información disponible en internet y la realización de entrevistas semiestructuradas.

Por otro lado, el control de la validez y confiabilidad de la evaluación en la recolección y análisis de los datos se lleva a cabo a través del empleo de la triangulación de la información, la cual se logra mediante las referencias cruzadas entre las distintas fuentes y las diferentes percepciones y juicios valorativos de las personas entrevistadas.

De esta manera, la interpretación de los resultados fue ilustrativa para la formulación de conclusiones y la configuración de posibles aportes sobre la elaboración de políticas públicas, que incluyen el estudio de las personas privadas de su libertad, quienes deben someterse al régimen de progresividad del sistema penitenciario.

Por consiguiente, durante la evaluación se utilizaron los siguientes métodos de recolección de datos, con la finalidad de lograr cada uno de los objetivos específicos:

- a) Revisión de documentos y análisis de fuentes secundarias de datos: informes anuales de 2021/2022 de Neuquén del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP); informe sobre inspecciones a la Provincia del Neuquén del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), de marzo de 2021, aprobado por Res. CNPT 07/2022; informes semestrales y anuales del Ministerio Público Fiscal;
- b) Informe sobre la eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina, de INECIP del año 2019; e informe de CEJA-JSCA sobre Persecución penal efectiva y estado de derecho: desafíos y líneas de acción para América Latina.
- c) Revisión de materiales escritos: artículos de revistas y periódicos, notas y tesis.
- d) Piezas audiovisuales y programas de radio y televisión.
- e) Información disponible en internet: páginas web, foros de discusión, redes sociales y otras.
- f) Teorías sostenidas por autores y autoras que desarrollen los siguientes temas: sistema procesal inquisitivo con sus reformas y sistema acusatorio adversarial; las políticas públicas de persecución penal del Ministerio Público Fiscal; población carcelaria y las

condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en instituciones carcelarias. Algunos de los nombres de autores y autoras de renombre son: Alberto M. Binder, Leticia Lorenzo, Eugenio R. Zaffaroni, Marta Monclús, David Garland, Luigi Ferrajoli, entre otros.

- g) Entrevistas semiestructuradas individuales: las mismas validan y triangulan la información y hallazgos obtenidos a través de los métodos mencionados anteriormente. Las entrevistas se realizaron de manera presencial y por videollamadas a las siguientes personas: representantes del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, en lo que refiere a la Unidad Operativa de Ejecución Penal y la Defensa Pública Penal; y funcionaria pública del área de Población Judicializada dependiente de la Secretaría de Seguridad de la Provincia del Neuquén.

Contexto Carcelario en el Marco del Modelo Acusatorio Adversarial y de la Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad

En el marco de la política criminal prevista por el legislador, que es aplicada por los órganos ejecutivo y judicial, se inserta el modelo de enjuiciamiento penal acusatorio adversarial donde la función esencial de la persecución penal del delito es delegada en el Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Neuquén.

A su vez, el sistema judicial penal y la política de ejecución de la pena se entrecruzan en algún punto, lo cual hace visible la situación carcelaria a nivel provincial.

La Política de Persecución Penal de Neuquén

Funciones del Ministerio Público Fiscal

El Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Neuquén es uno de los órganos que integran el sistema de administración de justicia, el cual posee autonomía funcional, es decir que toma decisiones de manera objetiva e independiente. Esto mismo resulta ser muy importante puesto que debe llevar a cabo las tareas que el mismo sistema acusatorio le delegó, como son: la selectividad de los casos penales, la dirección de la investigación, la persecución penal de los delitos, y solución de los conflictos primarios con el objeto de lograr la paz social.

Asimismo, los miembros de este Ministerio Público tienen la facultad de tomar decisiones sobre la base de criterios unificados en relación con la política de persecución penal y el abordaje de la conflictividad primaria, lo cual es adjudicado al Fiscal General y resulta

consensuado con la Asamblea Provincial de Fiscales. La misma se encuentra conformada por fiscales representantes de todas las circunscripciones de la provincia.

Dicha unidad de actuación se encuentra plasmada en el Manual de Política de Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal de Neuquén, elaborado bajo las Resoluciones N.º 09/2018 y 19/2019.

En ese mismo orden, resulta importante mencionar los principios sobre los cuales se sustentan las funciones de la Fiscalía, como son: 1) Legalidad, puesto que el Ministerio Público requiere la justa aplicación de las leyes; 2) Objetividad, hace mención a que, como órgano público, se funda en la correcta actuación de la ley penal, por lo que debe actuar con un interés objetivo en relación con la persona imputada. De este modo, puede decidir que se incorpore la prueba de su inocencia y reclamar una decisión que lo libere de la persecución penal o puede imputarle un hecho punible y demandar una consecuencia jurídica; 3) Unidad de actuación y de criterio, pues los integrantes del Ministerio Público actúan en su totalidad, en representación del mismo, como cuerpo colegiado. A su vez, los mismos integrantes deben actuar en base a criterios unificados de persecución penal y aplicación de las leyes que se encuentren previstas; 4) Accesibilidad, que es el deber que tiene la Fiscalía de garantizarle a la víctima el cumplimiento de los derechos establecidos por ley, siendo su principal el de acceso al sistema judicial; 5) Gestión del conflicto, pues debe implementar acciones o diligencias que permitan la solución de conflictos primarios como consecuencia del hecho punible, con el objeto de contribuir con el equilibrio entre las personas intervinientes y con la paz social; 6) Transparencia, hace referencia a que los integrantes del Ministerio Público deben actuar con criterios de transparencia, eficiencia y eficacia, y adecuar los medios que administran en base al uso racional; 7) Publicidad en los actos que comprenden el proceso penal, la cual implica el derecho de información a la ciudadanía sin obstaculizar la investigación, garantizando el principio de inocencia de la persona acusada y el derecho a la intimidad y el honor de la víctima y testigos; 8) Dependencia jerárquica, que tiene cada integrante del Ministerio Público con su superior jerárquico y conforme lo previsto en la legislación; 9) Cooperación, que puede ser solicitada por la Fiscalía a las autoridades del Estado nacional y provincial, a cualquier persona de existencia humana o jurídicas, y en caso de no obtener dicha colaboración, puede petitionar al juez o jueza de garantías o al Tribunal que ordene la aplicación de astreintes o medidas de coerción previstas por la ley pertinente; 10) Observancia, que asumen los integrantes del

Ministerio Público en relación con la instrucción general que recibe para el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de poder expresar su criterio personal²⁹.

En este sentido, tanto las funciones como los principios a los cuales responde la Fiscalía, se encuentran en sintonía con lo expresado en el Código Penal y en las leyes especiales, en referencia a qué delitos deben perseguirse.

En este caso surge un interrogante, que se da por sentado que ya fue formulado por la misma Fiscalía, el cual es el siguiente: ¿En qué consiste la persecución criminal?

En principio, es importante remarcar que la Fiscalía les da tratamiento a los casos penales de acuerdo a su mayor relevancia en defensa de los intereses generales de la sociedad. Es así como lo prevé la ley procesal penal y el Manual de Política de Persecución del Ministerio Público Fiscal de Neuquén.

En efecto, ese manual de política pública advierte que, la Fiscalía para concretar esta tarea de persecución del delito, debe concebirse como un órgano ágil y abierto a los cambios sociales, que reconoce las necesidades y demandas de la sociedad y adapta los recursos a la obtención de la mayor satisfacción posible en cumplimiento de los derechos vigentes y del respeto por las garantías judiciales.

Por este motivo, la autoridad fiscal cumple la función principal de resolver los conflictos primarios entre la víctima y el acusado u ofensor y ofendido a través de las diferentes vías establecidas por la ley sin desatender el interés general -esto mismo se relaciona con los aportes formulados por la corriente criminológica del Conflicto-.

En este sentido, el Manual de Persecución Penal determina que la Fiscalía, para resolver los conflictos, debe recurrir al medio más idóneo según la naturaleza del acto y la afectación del interés público. Para ello, el Fiscal General instruye a sus representantes a que privilegien las salidas alternativas en lugar del juicio oral y público y los procedimientos simplificados.

Respecto a los procesos abreviados, principalmente el juicio directo, se explicará más adelante que la realidad expone otra situación.

En definitiva, frente a un determinado caso penal el Ministerio Público debe elegir alguno de los caminos previstos por el Código Procesal Penal. Uno de ellos consiste en recurrir a alguno de los mecanismos para el abordaje de la conflictividad, abogando por la paz social.

Otro de los caminos sería el de perseguir penalmente el delito cuando el caso presenta una gravedad manifiesta y existen pruebas controvertidas, con la finalidad inmediata de recurrir al juicio oral y público. En el caso de los juicios abreviados, en principio, no están previstos

²⁹ Ley Provincial N.º 2893, Art. 2, y Manual de Persecución Penal del Ministerio Público Fiscal, pp. 6-9.-

para los delitos graves, y la pena acordada -entre la Fiscalía, el querellante, en caso de intervenir, y el imputado- no debe superar los seis años de privación de la libertad o debe tratarse de otro tipo de pena³⁰.

También, se debe tener presente que la Fiscalía puede optar por otras alternativas como el archivo o la desestimación de la denuncia o puede aplicar determinados criterios de oportunidad³¹.

Binder (2000) en una de sus tesis sobre la reforma de la justicia penal en América latina expresó lo siguiente:

(...) Se debe construir un proceso penal fuertemente orientado hacia la solución del conflicto. Ello es un imperativo que surge del principio del poder penal como ultima ratio y modifica los fines tradicionales del proceso penal, que no puede ser pensado únicamente como un proceso de cognición (aunque en tanto impone una condena no puede dejar de serlo), sino como un método de pacificación, abriendo sus puertas a la reparación integral como verdadera “solución del conflicto”. (p132)

Por su parte, en el Manual de Política de Persecución Penal se enuncian cuáles son los hechos en los que se considera que existe una grave afectación al interés público de la sociedad.

Esos hechos son: 1) aquellos realizados por funcionarios/as públicos/as en el ejercicio de su cargo o por razón del él (se excluye los culposos no inherentes a la función); 2) los ejercidos con violencia grave sobre la persona; 3) aquellos cometidos con armas; 4) los que se configuran contra la integridad sexual, incluidos los delitos de tipos agravados, con excepción a los abusos sexuales simples (salvo que la víctima fuere menor de edad); 5) aquellos que se corresponden con el homicidio doloso; 6) los configurados como delitos culposos en los que el deber de cuidado se haya quebrantado gravemente o resulten víctimas fatales y el autor haya obrado con temeridad o se haya dado a la fuga o presente alcohol o estupefacientes en sangre; 7) aquellos relacionados con el crimen organizado; 8) los cometidos en un contexto de violencia doméstica o de género o que impliquen maltrato infantil; 9) aquellos realizados por las personas reincidentes, es decir que fueron condenadas por delitos dolosos y como consecuencia de ello se acogieron al cumplimiento de un régimen de tratamiento penitenciario; 10) cualquier otro hecho que, por su modalidad comisiva o circunstancias de su comisión, genere una conmoción social por lo que será considerado un caso resonante en el ámbito público.

³⁰ Código Procesal Penal de Neuquén, Art.217.

³¹ Código Procesal Penal de Neuquén, Art.131.

A su vez, la Fiscalía determina una política de abordaje de los conflictos públicos complejos, según ciertos criterios de actuación en lo que respecta a la manera en que concurren determinadas variables, siendo algunas de ellas la multiplicidad de partes involucradas, el alto impacto en la opinión pública, afectación de bienes del Estado, intervención de personas asociadas con un fin determinado, etc.

En estos casos, la Fiscalía se adecua a un protocolo de actuaciones para intervenir en las situaciones complejas mencionadas anteriormente³². En principio, se recolecta información para determinar el alcance del contexto de la situación y, de acuerdo a ello, corrobora si existen medios alternativos de solución de conflictos por fuera del Ministerio Público.

En caso de que no hubiera ningún medio o que ello resulte insuficiente para la resolución, la Fiscalía evalúa, en función al grado de afectación del orden público y el interés general, una posibilidad de diálogo en el ámbito del Ministerio Público a través de la Oficina de mediación y conciliación penal o directamente valora la ejecución de una medida judicial.

Luego, el Ministerio Público Fiscal realiza un análisis del efecto producido por la mediación o conciliación o por la medida judicial aplicada con el objeto de valorar si resulta necesario recurrir a nuevas instancias de diálogo.

En esta instancia, si se logran constatar acciones derivadas del conflicto público complejo, la Fiscalía imputa a determinadas personas por la comisión de delitos de acción pública. Como consecuencia, inicia la investigación correspondiente, y, según la gravedad de los hechos y las condiciones personales de las personas sospechadas, evalúa la aplicación de una de las medidas alternativas de solución de conflictos previstas en el Código Procesal Penal.

En resumen, la Fiscalía debe resolver los conflictos sociales que emergen de los casos penales a los fines de coadyuvar a que la sociedad construya la paz, siendo ésta la finalidad principal de la justicia en el marco del sistema acusatorio adversarial, y en este caso la administración del derecho es el principal instrumento no violento para lograr la paz.

Puede observarse en esta función asignada a la Fiscalía, la influencia de las teorías criminológicas mencionadas anteriormente, del conflicto y el devenir de la Criminología Crítica, las cuales proclaman la resolución de los conflictos de manera pacífica entre la víctima y la persona acusada, y revisten de garantías al proceso. Todo ello vinculado con el derecho penal de carácter minimalista también conocido como el derecho de mínima intervención estatal.

³² Anexo B del Manual de Persecución Penal de Neuquén- Resoluciones N.º 09/2018 y 19/2019-.

Alberto Binder propone una política de Gestión de Conflictividad (PGC) -sigla determinada por el autor- que permite comprender un poco más el abordaje de la persecución del delito que es llevada a cabo por el Ministerio Público Fiscal de Neuquén.

El autor plantea estandarizar el funcionamiento de políticas sectoriales -judicial, de seguridad, criminal, económica, educativa, de salud y demás-, a través de un sistema institucional de gestión de conflictividad, para que los conflictos se puedan solucionar de manera gradual y pacífica, puesto que es necesario aprender a convivir con ellos ya que contienen la criminalidad y son considerados necesarios para impulsar los cambios y avances de la sociedad.

La implementación de las políticas sectoriales se realiza en base al orden de prioridad que se le dé en su interpretación. Según Binder, el sector judicial debería intervenir en última instancia, después de haberse obtenido una respuesta desfavorable de las otras políticas sectoriales.

Para alcanzar los objetivos mediante esas políticas implicaría, según el autor, tener que cumplir con algunas de las tres modalidades básicas de acción, como son: la preventiva, disuasiva y reactiva.

Las acciones preventivas se refieren a tener que identificar los factores de aparición de los conflictos con mayor precisión para intervenirlos y, además, realizar una constante evaluación del indicador de eficacia con el objeto de evitar que aparezca una manifestación o derivación del conflicto.

Es decir que las políticas sectoriales, al momento de intervenir en la conflictividad, deben intentar remover las causas de su aparición.

Por otro lado, la acción disuasiva evita que, en un corto plazo, un conflicto aparezca o que no se desarrolle, pero con alcances limitados. Eso quiere decir que, en caso de desaparecer la disuasión aparecerán nuevamente las manifestaciones del conflicto.

De este modo, esta acción no hace desaparecer al conflicto desde su raíz, porque no trata las causas, sino que las contiene, lo cual genera que los conflictos permanezcan latentes. Uno de los ejemplos que brinda el autor es el del patrullaje policial en una zona determinada que, si bien puede disuadir robos o delitos violentos en una determinada zona, es muy probable que los mismos se terminen concretando en cuanto se libere el lugar.

En último orden, Binder define a la acción reactiva como aquella que admite crear o extender los conflictos partiendo de la base de que resultan necesarios para el desarrollo de nuevos valores y reglas.

En este sentido, la política judicial adoptaría en mayor medida una acción reactiva, aunque generalmente intente adoptar acciones disuasivas, por ej. arbitrar medios para facilitar el acceso a la justicia; la búsqueda de la eficiencia de la persecución penal; etc. Por otro lado, las políticas de seguridad se corresponden con acciones preventivas y disuasivas.

Finalmente, Alberto Binder manifestó que la política criminal es antes que nada una acción reactiva puesto que su existencia depende de la misma conflictividad, no obstante, se le asigna determinadas acciones disuasivas para su abordaje.

Para el autor, las diferentes modalidades de intervención del Estado que involucran la participación de la sociedad, facilitan el diseño y ejecución de una política de gestión de conflictividad eficiente que permite lograr los resultados propuestos.

En resumen, la gestión de la conflictividad busca promover el empleo de otros mecanismos alternativos por parte del Estado antes que recurrir a intervenciones coercitivas o violentas. Aquí también se advierte la influencia de la corriente criminológica del Conflicto.

En definitiva, los representantes del Estado, incluyendo el Ministerio Público Fiscal, deben administrar los medios para evitar introducir la violencia en los casos donde todavía no existe y racionalizar el sentimiento de violencia de las víctimas con el objeto de abordarlo desde un acompañamiento respetuoso.

Sobre ello, Binder (2015) expresó:

(...) actualmente hay muchos casos en los cuales la PC (Política Criminal) introduce violencia donde no la hay. Por ejemplo, hay una enorme cantidad de delitos, de los llamados “de acción pública”, en los que la víctima no desea utilizar la venganza y más bien quiere lograr la recuperación de las cosas (en los hurtos) o una decisión reparatoria (p.ej., en muchos otros delitos contra la propiedad, en lesiones culposas) (...) -El agregado de “Política Criminal” me pertenece-. (pp. 217-218)

En este sentido, la propuesta de Binder sobre la Política de Gestión de la Conflictividad viene de alguna manera a interpelar el accionar del Estado, más aún, en todo lo que tiene que ver con las respuestas que brinda la Fiscalía de Neuquén frente a los conflictos sociales y, principalmente, referido a la persecución penal del delito³³. Con ello, se hace mención a los medios alternativos de solución de los conflictos, los procedimientos abreviados, y el juicio oral y público, previstos por el sistema acusatorio adversarial.

Por otra parte, la Fiscalía ha dejado bien en claro en el manual de actuaciones, que, la vía procedimental más idónea para resolver los casos penales será aquella que respete los

³³ Código Procesal Penal de Neuquén, Art. 131.

criterios de eficiencia y eficacia que son adoptados para el uso racional de los recursos que se administran, con la finalidad de descongestionar el sistema judicial, mejorar la capacidad de los operadores judiciales y concentrar los esfuerzos en los casos de mayor gravedad de los juicios orales.

Por este motivo, el Ministerio Público Fiscal tiene la facultad de considerar cuándo puede prescindir total o completamente del ejercicio de la acción o puede limitar la participación de alguna/s persona/s que intervinieron en el hecho penal por aplicación de alguno de los criterios de oportunidad, previstos en el Art. 106 del Código Procesal Penal de Neuquén.

Esto último constituye uno de los caminos que la misma ley le indica a la Fiscalía para su accionar, lo cual se encuentra comprendido en el principio de oportunidad que representa ser una excepción a la regla general del principio de legalidad, puesto que la Fiscalía ya no persigue toda acción delictiva, sino que se limita a determinados delitos.

Partiendo de los parámetros impuestos por esos dos principios (oportunidad y legalidad), la Fiscalía aclara en qué casos no debe aplicar los criterios de oportunidad. Esto es, principalmente, en los homicidios dolosos, los cometidos con arma, los cometidos con violencia doméstica o de género³⁴.

Otro de los motivos por el que la Fiscalía decide resolver los conflictos mediante mecanismos o soluciones alternativas que impliquen celeridad en el proceso, es decir, sin llegar a la realización de un juicio oral y público que pueda llevar un plazo máximo de dos meses, es el de brindar una solución rápida que permita evitar un colapso en el servicio de justicia debido a la ausencia de una respuesta estatal, lo cual significó un verdadero problema para el sistema penal inquisitivo.

En relación con ello, la legislación -Código Penal y Procesal Penal- establece dos métodos alternativos para la solución del conflicto primario, cuya adopción varía según la situación y las características del hecho penal, los cuales son la suspensión del juicio a prueba (probation) y los procedimientos abreviados (acuerdo pleno, acuerdo parcial y juicio directo).

Por un lado, la suspensión del juicio a prueba que se puede aplicar hasta la apertura a juicio, también denominada por Binder como “solución no violenta”. Es aquella que suspende la persecución penal cuando le corresponde a la persona acusada una pena de ejecución

³⁴ El Manual de Persecución Penal del Ministerio Público de Neuquén determina en qué casos la Fiscalía debe actuar en oposición a lo previsto por el Art. 106, inc. 1, del Código Procesal Penal de Neuquén.

condicional según el tipo de delito cometido, lo cual se encuentra expresamente determinado en los Arts. 76 a 76 quáter del Código Penal y en Art. 108 del Código Procesal Penal.

El otro medio alternativo que promueve celeridad procesal y respuestas rápidas por parte del Estado, es el de los procedimientos abreviados, que, si bien comprenden la función de la Fiscalía de perseguir el delito, son llevados a cabo a través de mecanismos simplificados, razón por la cual sólo pueden desarrollarse durante la etapa preparatoria del proceso penal, es decir, antes de llegar a la audiencia de requerimiento de apertura del juicio oral y público ³⁵.

Finalmente, en el caso de que la Fiscalía decida continuar con el proceso penal deberá asumir el rol de directora de la investigación con la finalidad de adquirir mayor solvencia para el juicio oral y público, como se mencionó anteriormente.

En este aspecto, el Ministerio Público debe controlar y coordinar la investigación llevada a cabo por la Policía del Neuquén, con el objeto de probar el acontecimiento de los hechos y la atribución de la responsabilidad de la persona acusada.

Para ello, la relación laboral entre los agentes de la policía y la Fiscalía requiere de una permanencia, ya que comienzan con las primeras tareas investigativas, transitan por la etapa de obtención y producción de la prueba, y culminan con la sentencia definitiva. En ese proceso, existe una retroalimentación funcional, puesto que los oficiales, agentes y auxiliares de la policía se supeditan a las actuaciones de los representantes de la Fiscalía mientras que éstos enriquecen la investigación con la experiencia aportada por aquellos, en base al ejercicio de sus funciones.

Asimismo, en el marco de lo previsto por el Manual de Política de Persecución Penal, los fiscales jefes de la Provincia del Neuquén tienen la facultad de organizar comisiones de trabajo con agentes jerárquicos de la policía, con la finalidad de elaborar un diagnóstico de la criminalidad según los criterios de la realidad actual que permitan de manera eficaz y eficiente realizar un completo abordaje. A su vez, el resultado que surja de ese diagnóstico se pone en conocimiento del Fiscal General, lo cual constituye un precedente para nuevas propuestas o modificaciones que se quieran realizar sobre las políticas de persecución penal.

Por otra parte, se hace mención sobre la existencia de un Centro de Análisis delictivo en el ámbito interno del Ministerio Público, el cual cumple la función de recabar todos los datos cuantitativos y cualitativos sobre los delitos cometidos en la Provincia del Neuquén.

³⁵ Código Procesal Penal de Neuquén, Artículos 108, 217, 221 y 222.-

La información obtenida al respecto constituye la creación de políticas criminales que son encomendadas al Fiscal General y a la Asamblea Provincial de Fiscales, la que, a su vez, trata los criterios y temas relacionados con la persecución penal del delito.

Por consiguiente, la revisión de la política de persecución penal de Neuquén se debería realizar en base a los resultados obtenidos del diagnóstico de criminalidad, que es elaborado conjuntamente por la Fiscalía y la Policía, y, por otro lado, de la recolección y análisis de datos procesados en el ámbito interno del Ministerio Público, que son publicados en la página oficial de la Fiscalía y puestos a disposición de los tres poderes para su conocimiento³⁶.

Las últimas publicaciones de los informes de datos estadísticos, que se pudo observar de la página web del Ministerio Público Fiscal, hacen referencia al quinto y último bimestre del periodo 2023 -desde el 01 de enero al 31 de octubre de 2023-. Dichos datos fueron diferenciados por circunscripciones, entre ellas, Neuquén, Cutral Có, Zapala, Junín de los Andes y Chos Malal. A su vez, la circunscripción de Neuquén se subdivide en Unidades Fiscales Especializadas -Atención al Público y Asignación de Casos, Violencia de Género y Doméstica, Delitos Sexuales, Delitos Económicos, Homicidios, Robos y Hurtos, Actuación Genérica, Delitos Ambientales y Leyes Especiales, y se agrega la Unidad de Rincón de los Sauces-.

Uno de los informes, publica la cantidad de casos ingresados al Ministerio Público Fiscal por bimestre del año actual respecto al mismo bimestre del año anterior -reflejada en la densidad demográfica-³⁷. En referencia a ello, se puede observar un total de 10.105 casos penales ingresados, correspondientes al último bimestre del año 2023, mientras que, en el año 2022, se registraron 9084, lo cual permite advertir que hubo un incremento ascendente de ingresos de causas penales a la Fiscalía.

El otro de los informes hace referencia a las audiencias judiciales agendadas, programadas y llevadas a cabo a nivel provincial y por circunscripción -se contemplan las audiencias efectivas, reconvertidas y suspendidas jurisdiccionalmente-, en las cuales interviene la Fiscalía. En el mismo, se puede observar que se han realizado un total de 7.682 audiencias durante el periodo comprendido entre 01 de enero al 31 de octubre de 2023³⁸. En este punto, Neuquén Capital es la jurisdicción en que se han realizado la mayor cantidad de audiencias -

³⁶ <https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/index.php/es/estadisticas>

³⁷ https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/images/estadistica/Informe_Estadistico_5to_bimestre_2023.pdf

³⁸ https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/images/estadistica/Informe_Estadistico_Audiencias_enero-octubre_2023.pdf

4.167-, pero también es donde más se han suspendido, lo cual representa un total de 988 audiencias suspendidas³⁹.

Surge de este último informe un dato llamativo que hace referencia a la falta de publicación de la cantidad de acuerdos por juicio directo realizados en dichas audiencias, a diferencia del informe del 2022 que publica un total de tres acuerdos a nivel provincial, los cuales se corresponden con la jurisdicción de Neuquén Capital⁴⁰.

Si bien se podría decir que, no se han realizado los acuerdos de juicio directo en el año 2023. No obstante, para llegar a dicha inferencia, la Fiscalía debería haber informado que no se celebró este tipo de audiencias agregando el valor cero (0) en la cantidad de las mismas, lo cual no se hizo.

De esta manera, el Ministerio Público Fiscal se constituye en una fuente directa de datos estadísticos, puesto que realiza su propia recolección, presentación y análisis de la información para la obtención de indicadores, los cuales dependen del tipo de datos que se quiera procesar.

En relación con ello, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2020) en uno de sus documentos más relevantes sobre la Persecución penal efectiva y estado de derecho, manifestó lo siguiente:

El Ministerio Público es un órgano que, sobre la base de los principios de independencia funcional, responsabilidad, y objetividad, representa a la comunidad en la persecución del delito. Ello delimita sus características y, al mismo tiempo, enfatiza su rol público como organismo estatal encargado de ejecutar las políticas de persecución penal. Sin perjuicio de ello, es un ente que recopila, sistematiza, analiza y utiliza información sobre el fenómeno de la criminalidad. Este punto es muy relevante pues los roles de prevención y persecución de la criminalidad requieren información oportuna y de calidad que permita mejorar normas, políticas públicas, protocolos de trabajo, organización y gestión de los organismos encargados de la persecución criminal. (p.34)

En este caso, resulta importante conocer la cantidad de casos que fueron resueltos a través de la instancia del juicio oral y público y de salidas alternativas a éste, para el correspondiente análisis de la resolución del conflicto y de la persecución del delito.

En definitiva, se observa que la Fiscalía de Neuquén cumple con determinar cuáles son los criterios de abordaje de las políticas públicas de persecución penal y realiza la publicación

³⁹ El Ministerio Público Fiscal define a la audiencia suspendida jurisdiccionalmente como aquella que se inició y ocupó los recursos previstos, pero que fue suspendida por el juez por algún motivo particular.

⁴⁰ https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/images/estadistica/Informe_Audiencias_Anual_2022.pdf

de los datos obtenidos al respecto. No obstante, en este escenario se advierte que, por el momento, no se cumple con el estudio de evaluación y revisión de esas políticas, lo cual resultaría relevante para realizar las correcciones que fueran necesarias en caso de reconocerse alguna falla.

También es cierto que, medir el impacto generado por la implementación de determinadas políticas públicas representa ser una tarea mucho más compleja que la sola recolección y lectura de los datos numéricos.

Caso Ejemplificador: Intento de Reforma del Juicio Directo

Un ejemplo de lo mencionado hasta aquí, es el intento de reforma del juicio directo mediante dos proyectos de ley que están siendo tratados en la Legislatura de Neuquén, y los cuales fueron promovidos por diferentes actores/as sociales y representantes del Estado.

Primero se hará una reseña de lo que se entiende por juicio directo, a los fines de comprender las modificaciones que se pretenden realizar a dicho instituto.

La legislación define al juicio directo como un procedimiento abreviado, el cual se lleva a cabo en los casos de flagrancia. Este instituto se encuentra regulado, actualmente, en el Art. 222 del Código Procesal Penal de Neuquén.

En la etapa preparatoria del proceso penal, la Fiscalía y la Defensa acuerdan la realización del juicio directo, es decir que solicitan la realización de este mecanismo ante el juez de garantías con la descripción del hecho por el que se acusa, el ofrecimiento de prueba y la pretensión punitiva provisional, cuando fuere necesario a los fines de integrar al Tribunal. En este caso, la acusación se fundamenta en audiencia y para lo demás se cumple con las normas comunes.

En este caso, la función de la Fiscalía se limita a anunciar los elementos probatorios reunidos, sin necesidad de producir la prueba -esto último lo diferencia del juicio oral y público- y, además, debe argumentar sobre la admisión de culpabilidad.

Por otra parte, las actuaciones de control que ejerce la Defensa resultan importantes para la decisión del imputado, es decir de prestar el consentimiento para acceder a un acuerdo, pues el Ministerio Público determina, según su análisis, si existe o no elementos suficientes para proseguir con el proceso penal y puede inferir si la actuación de la acusación está sobredimensionando un hecho no penal.

Asimismo, la Defensa controla que el juez o la jueza garantice que la persona acusada comprenda, por un lado, de los hechos que se le imputan de manera provisional, y, por otro lado, de cuál es el derecho al que está renunciando y qué consecuencias está asumiendo.

Hasta la fecha, fueron presentados dos proyectos en la Legislatura de Neuquén. Uno, en enero del año 2020, y otro en septiembre de 2022. Al momento de la realización del presente trabajo, ambos están siendo tratados en la comisión legislativa.

Los proyectos de ley tienen un solo punto en común, el cual consiste en que la Fiscalía puede solicitar la realización del juicio directo sin el acuerdo de la Defensa. No obstante, el primero, que fue presentado por el legislador Carlos Coggiola, prevé este tipo de procedimiento sólo para los casos de delitos flagrantes y propone que la Fiscalía solicite al juez el juicio directo, pudiendo la Defensa oponerse fundadamente, por lo que será el juez de garantías quien dirima la situación.

El segundo proyecto fue presentado por el Fiscal General de la Provincia del Neuquén, José Gerez, junto con el intendente de San Martín de los Andes, Carlos Saloniti. Con ello, se pretende promover la realización directa del juicio con la exclusiva solicitud de la Fiscalía, sin acuerdo ni argumentación de la Defensa, y no solo en casos de flagrancia sino en todos aquellos delitos en los que la Fiscalía recolecte la prueba de manera inmediata.

En los fundamentos del proyecto de reforma de Gerez-Saloniti (2022) se expresó:

Esta modificación permitirá la realización efectiva de juicios directos en casos de flagrancia o en otros donde la prueba es recolectada de manera inmediata, posibilitando que el delincuente sea condenado rápidamente. Se intenta con ello combatir al delincuente habitual y reiterante, especialmente a aquel que comete delitos contra la propiedad.

Se procura la disminución de hechos contra la propiedad u otros delitos que en su conjunto preocupan a la sociedad y alterna la armonía de comunidad. (Expte. O-115/22 – Proyecto de Ley N.º 15583, p. 4)

Asimismo, se fundamentan las modificaciones en querer mejorar el servicio de administración de justicia penal mediante el impulso de este tipo de procedimientos abreviados para obtener condenas rápidas.

Al respecto, el proyecto de reforma (2022) expresó:

Esta clase de proceso permite darle un trámite rápido al caso, pudiendo lograr una sentencia condenatoria en cuestión de horas. (Expte. O-115/22 – Proyecto de Ley N.º 15583, p.3)

Por otra parte, se hace mención sobre la actuación de la Defensa en responder de manera negativa toda vez que recibe la propuesta por parte de la Fiscalía para llevar el caso a un juicio directo, lo cual induce a una interpretación parcial de que esto habría sido el motivo de que no

se haya podido implementar dicho procedimiento abreviado desde la entrada en vigencia del Código Procesal.

En este contexto, la posición de la Defensoría de la Provincia del Neuquén se sustentó en la necesidad de que exista acuerdo de partes para la realización del juicio directo.

La Fiscalía por su parte recalcó que la reforma no vulnera los derechos y garantías de la persona imputada dado que ésta goza de los mismos en la instancia de juicio.

¿Cuáles son los riesgos de la implementación del juicio directo, tal como lo propone el proyecto de ley Gerez-Saloniti?

Uno de ellos es el de fomentar el uso frecuente de este mecanismo en reemplazo de los juicios orales y públicos, debido a que la Fiscalía podría solicitar que se lleve a cabo el juicio directo siempre que se logre recolectar las pruebas de manera inmediata.

En este sentido, no sólo son flagrantes los delitos contra la propiedad por lo que la defensa podría renunciar al control efectivo en los casos de gravedad como son los homicidios, que prevén penas muy elevadas. En efecto, el proyecto de reforma no limita el juicio directo a determinados delitos, por ejemplo, según la escala penal, sino que amplía el catálogo.

Por otro lado, si se piensa en resolver otros casos mediante el juicio directo, diferentes a los delitos flagrantes, ello convertiría al sistema penal en un modelo verticalista para la toma de decisiones, tal como lo denomina Zaffaroni, debido a que ya no se respetaría la respuesta de la víctima para la solución del conflicto, sino que el Estado, en cabeza de la Fiscalía, vendría a apropiarse de su decisión. Esto mismo traería algo que ya fue desterrado con el sistema acusatorio adversarial.

En relación a ello, Nils Christie realiza una crítica constructiva en cuanto a la participación de la víctima en la solución del conflicto, tal como se mencionó en el marco teórico del presente trabajo. Al respecto, el autor expresa lo siguiente:

(...)<<Participación en el conflicto >> podría ser el mejor; ya que no dirige la atención hacia el resultado, sino hacia el acto. Quizá la participación es más importante que las soluciones.

Los conflictos no son necesariamente << cosa mala >>. También pueden verse como algo de valor, como un producto que no debe desperdiciarse. Estos no abundan en una sociedad moderna; más bien escasean. Están en peligro de perderse, o de que alguien se los robe. La víctima en un caso penal es una especie de perdedor por partida doble en nuestra sociedad: en primer lugar, frente al infractor, y después frente al Estado. Está excluido de cualquier participación en su propio conflicto. El Estado le roba su conflicto, un todo que es llevado a cabo por profesionales (...). (Christie, 2019, p.80)

Otro riesgo que se asumirá sería el desdibujamiento del rol que cumple el juez o jueza de garantías cuando debe dirimir cuestiones que son controvertidas por las partes en el caso de que ambas no llegasen a un acuerdo.

La actuación del magistrado es esencial toda vez que tiene la potestad de habilitar el ejercicio del poder punitivo en forma manifiesta y de indagar en caso de que no se esté ejerciendo dentro de los márgenes autorizados por el poder jurídico.

Por lo tanto, sí el fiscal decide llevar de todos modos el caso penal a juicio directo, sin el consentimiento de la defensa, se estaría ignorando aquella función judicial.

Por otro lado, se desvirtúa el significado del acuerdo en los procedimientos abreviados. En este sentido, la norma legal ubica al juicio directo en este tipo de institutos -Capítulo II- donde la ausencia del imputado es importante para los alcances y el grado de controversia que representa este tipo de procedimientos.

En otro orden, el instituto de juicio directo que se pretende reformar demandaría una mayor utilización de recursos, que son necesarios para otros delitos complejos que, si bien no se cometen con frecuencia, requieren de estrategias inteligentes para la investigación criminal y del esfuerzo conjunto y articulado del Ministerio Público Fiscal con otros cuerpos auxiliares y operativos⁴¹. En este caso estamos hablando de delitos contra la administración pública, contra la integridad sexual y los delitos informáticos.

En este contexto, es relevante mencionar el desaprovechamiento de recurso humano y de tiempo que existe en el sistema judicial toda vez que fracasan las audiencias por la conjunción de diferentes motivos, siendo uno de los más recurrentes el que sucede cuando la Fiscalía y la Defensa llegan a un acuerdo a último momento y deciden desistir de realizar el juicio ya programado.

Otra de las causas se debe a la programación de una determinada cantidad de días de audiencias, en base a la prueba que se debe producir, pero cuando llega el debate oral una de las partes o ambas deciden desistir de los testigos, por lo cual los juicios orales demoran menos horas o días de lo previsto⁴².

De hecho, en la actualidad, se encuentran agendados los juicios para lo que resta del año 2023 y hasta agosto del año próximo⁴³, por lo cual, aunque se sancione y promulgue dicho

⁴¹ <https://www.rionegro.com.ar/justicia/politica/estafa-con-planes-sociales-recien-el-lunes-sumaran-una-contadora-a-la-investigacion-2499284/>

⁴² <https://www.rionegro.com.ar/justicia/la-justicia-penal-de-neuquen-al-borde-del-colapso-faltan-jueces-o-falla-la-organizacion-2724025/>

⁴³ http://200.70.33.137/consultapublicancpp.nsf/NCPP_AudienciasxFecha.xsp

proyecto de ley, no habría fechas disponibles para celebrar los juicios directos. En este caso, se desvirtuaría la finalidad de la reforma por la falta de celeridad procesal y la vulneración del plazo razonable.

Asimismo, se advierte que el proyecto de ley afecta los principios básicos tenidos en cuenta para la definición de los criterios de implementación de la política pública de persecución penal, los cuales son mencionados por Binder (2015):

(...) el de ultima ratio (primacía de los instrumentos no violentos); el de mínima intervención (su motivación es no introducir violencia donde no existe); principio de no naturalización (no asociar “naturalmente” el uso de la violencia con el tipo de conflicto); principio de economía de la violencia (la autorización del uso de la violencia debe realizarse teniendo en cuenta los gastos que demanda); y el de utilidad (en caso de decidir usar algún mecanismo de violencia, se debe prever que no arroja resultados ineficaces o representa mayores dañosos) (pp. 201-225).

En definitiva, podría advertirse en el proyecto de ley, una incongruencia respecto a los principios proclamados por el sistema acusatorio adversarial, en relación con la búsqueda de la paz social y la protección de las garantías y derechos de la víctima y de la persona acusada.

¿Por qué una incongruencia? Porque el proyecto de reforma del juicio directo prioriza una vía coercitiva, precisamente, cuando expresa su intención de combatir a la persona reiterante, al “delincuente habitual”, a aquella persona que comete delitos contra la propiedad. En este sentido, es evidente que se busca un perfil criminal en base a los estereotipos que fueron definidos y motivados por el mismo aparato estatal.

Sobre ello Zaffaroni (2009) expresó:

(...)Los legisladores proyectan la punición en abstracto, lo que se llama criminalización primaria. La criminalización primaria es un proyecto legal tan enorme que en sentido estricto abarcaría a casi toda la población. Es un programa irrealizable que se cumple en muy escasa medida, pues sólo en un pequeño número de casos las agencias ejecutivas seleccionan a personas sobre las que ejercen el poder punitivo (esta selección se llama criminalización secundaria). La desproporción entre lo programado por la criminalización primaria y lo realizado por la secundaria es inconmensurable, por lo que esta última inevitablemente tiene un amplísimo espacio de arbitrio selectivo. Este arbitrio no se ejerce al azar ni por la gravedad del delito, sino siguiendo las reglas de todas las burocracias: se hace lo más sencillo y lo que ocasiona menos conflictos. De ello resulta una preferente selección conforme a estereotipos. (p.22)

Como se ha hecho referencia anteriormente, se estaría buscando neutralizar a la persona reiterante que comete generalmente delitos como el hurto, robo simple y demás delitos contra la propiedad a través de la aplicación, en principio, de una condena condicional pero que, en caso de quedar nuevamente imputada, aunque sea por otro delito leve, termine siendo sancionada con prisión efectiva, lo cual generará un incremento de la población carcelaria.

De este modo, el proyecto de ley tal como se expone, involucra el estudio de varios temas del sistema penal integral, como el proceso penal, el derecho penal preventivo y el régimen penitenciario. No obstante, es evidente que sólo se hizo foco en el control de la criminalidad y no se estudió el impacto que produciría dicha reforma en la situación carcelaria de la Provincia del Neuquén, lo cual resulta ser un panorama desolador desde hace mucho tiempo, que será analizado en los apartados siguientes.

Por este motivo, las personas condenadas y/o reincidentes deberían haber sido tenidas en cuenta al momento de pensarse en la elaboración de las políticas criminales y de persecución penal, debido a que forman parte del problema de la criminalidad que aqueja a la sociedad.

En segundo lugar, resulta interesante describir el contexto que motivó la reforma del juicio directo.

En agosto del año 2023, sucedieron hechos referidos a una secuencia de robos en comercios y supermercados de la ciudad de Neuquén y Cutral Có, luego de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO).

Los medios periodísticos a nivel nacional y los de mayor publicación de la zona de Alto Valle de Neuquén y Río Negro, informaron que existieron noticias falsas y un mensaje de audio que comenzó a circular en cadena, lo cual fue interpretado como una incitación a realizar saqueos en diferentes puntos de la provincia. Como resultado de estos actos ilícitos, varias personas resultaron detenidas y la Fiscalía pudo recabar numerosos elementos probatorios. De este modo, el Fiscal Jefe de Cutral Có, que se abocó a la causa, solicitó que las personas imputadas sean juzgadas mediante un juicio directo.

Según información de algunos portales de diarios, el procedimiento abreviado no se llevó a cabo porque la defensa de las personas imputadas no prestó el consentimiento, por lo que se abrió la etapa de investigación por un periodo de un mes.

Ante estos hechos delictivos, los representantes de la Cámara de Comercio de Neuquén difundieron un mensaje a los comerciantes con la finalidad de que tomen los recaudos necesarios para su protección, y solicitaron al Gobierno a que se refuerce la seguridad en las calles.

Frente a los reclamos sociales, el Gobierno de la Provincia del Neuquén decidió empatizar con la ciudadanía. De hecho, el mismo Gobernador solicitó a la Legislatura que se trate con inmediatez el proyecto de reforma del juicio directo. Al respecto, expresó que este tipo de procedimientos resulta ser un proceso más rápido, que permite en poco tiempo obtener una respuesta rápida de la justicia, lo cual es una necesidad de la población.

Durante el tratamiento del proyecto de reforma del juicio directo, en la comisión legislativa, se hizo una presentación para que la Legislatura solicite a la Fiscalía y a la Oficina Judicial Penal, que se acompañen datos estadísticos sobre la cantidad de pedidos de juicio directo que fueron aceptados y rechazados; de casos que ingresaron por año a la Unidad de Delitos Flagrantes, con un detalle del tipo de delitos; el porcentaje de casos que finaliza por medidas alternativas (como criterios de oportunidad o suspensión de juicio a prueba); la cantidad de casos que se archivan y los que finalizan en sentencia condenatoria.

Es evidente que, el Estado brinda respuestas rápidas frente a la reacción social, recurriendo a reformas legislativas sin la planificación adecuada para el diseño y ejecución de la política pública que permita medir el impacto de su implementación.

En relación a lo mencionado previamente, Garland (2001) expresó lo siguiente:

(...)Las decisiones organizacionales y la elaboración de políticas públicas son típicamente reactivas y políticas y están atrapadas en las exigencias de la competencia electoral. Un observador informado podría reconocer las motivaciones específicas que subyacen a ciertas medidas: como si se tratara de fichas que han de ser movidas en un juego, responden a las críticas, reaccionan ante el escándalo y reparan el problema. (p.21)

En resumen, se puede decir que el impulso de reformar el instituto del juicio directo, a través de los proyectos de ley, representa la acción estatal de tener que dar una respuesta inmediata frente al reclamo de la sociedad.

Por este motivo, el Ministerio Público Fiscal responde de esa misma manera a causa de su rol protagónico que le atribuye el sistema acusatorio adversarial de tener que resolver la conflictividad como una función esencial para la prevención del delito y el control de la criminalidad.

Esto mismo lo explicó el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) en el informe del 2019 titulado “La eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina”.

En dicho informe el INECIP se dirige a medir en qué grado los Ministerios Públicos de nuestro país están cumpliendo con las funciones principales que la ley les encomendó. A su

vez, estas mismas son traducidas a través de los objetivos básicos y generales de la tasa de eficacia político criminal y la tasa básica de eficacia⁴⁴. Para ese año, la Fiscalía de Neuquén se ubicaba en el segundo puesto de eficacia político criminal mientras que, en relación con la segunda medición, se ubicaba en el quinto puesto.

Independientemente de dichos resultados, el INECIP remarcó en su investigación que resulta difícil medir la calidad del servicio que brindan los Ministerios Públicos Fiscales a nivel nacional atento a que ninguno ha planteado, hasta el momento, objetivos claros, cuantitativos y medibles sobre la eficacia de su organización y funcionamiento que contribuya a incidir en la pacificación de la sociedad.

Esa misma deducción abarca a la Provincia del Neuquén, puesto que la medición de la calidad del servicio de justicia todavía se encuentra anclado en un planeamiento normativo, que se enfoca en el cumplimiento de la legislación y omite las acciones principales del diseño, ejecución y medición de los resultados de las políticas públicas mediante mecanismos que involucren la participación de diferentes actores y actoras sociales. En este caso, el sistema de objetivos de la norma legal también se torna difícil de cumplir.

En razón de eso, la política pública debería ser pensada desde lo que se conoce como el planeamiento estratégico, que permite explicar la situación de los diferentes problemas sociales a partir de una mirada integral que intente dar una solución a través de los aportes propios de la tecnicidad y la política del racionalismo.

En materia de planificación estratégica se ha expresado lo siguiente:

Este concepto de intercambio de problemas es clave en la planificación moderna y en el análisis estratégico. No puede ser olvidado cuando pensamos en la reforma del aparato público, pues desde muchos aspectos, cualquier cambio en las reglas, en los sistemas y en las prácticas de trabajo, genera intercambio de problemas entre los participantes del juego organizativo: ciudadanos, empresarios, funcionarios públicos, ejecutivos públicos y dirigentes políticos. Por esta razón, todo diseño o rediseño del aparato público tiene tanto aspectos políticos como técnicos. Es una cuestión tecnopolítica. (Matus, 2021, p.18)

⁴⁴ Tasa de eficacia político criminal: busca medir la cantidad de casos, que ingresan a la Fiscalía, obtienen una respuesta que incide, aunque sea mínimamente, sobre el control de la criminalidad, que es uno de los objetivos principales del Ministerio Público.

Tasa básica de eficacia: intenta medir cuántas de las causas que ingresan a la Fiscalía reciben una salida de calidad, es decir, una respuesta ante el conflicto que está en la base del caso, la cual debe ser comprensible por la ciudadanía, aunque no responda precisamente a esa pretensión.

En este sentido, cobra importancia la tarea de evaluar la política pública de persecución penal en los temas referidos al control de la criminalidad y el abordaje de los recursos que contribuyen a resolver los conflictos en pos de garantizar el interés público y la paz social.

Para lograr ello, sería necesaria la implementación de diferentes indicadores como la eficacia, eficiencia y sustentabilidad, que permitan medir el impacto de resultado que produce la ejecución de la política pública en la sociedad; y en caso de advertirse ciertos desaciertos pueda revisarse lo que se esté llevando a cabo.

En resumen, el juicio directo no representa ser la vía más idónea para recomponer el conflicto social, toda vez que implica una renuncia al juicio previo y la obtención de una condena rápida, lo cual vulnera las garantías constitucionales y procesales fundamentales de la persona acusada.

En consecuencia, la incorrecta interpretación del Código Procesal Penal y las malas prácticas ejercidas por operadores/as jurídicos/as, funcionarios/as judiciales, y magistrados/as, frente a los reclamos sociales de mayor coerción, son las causas generadoras de la masificación de la respuesta penal de juicio directo, como solución del Estado, el cual termina recayendo en los grupos más vulnerables.

Sistema de Ejecución Penal

El sistema de ejecución penal mantiene una relación directa con el modelo acusatorio adversarial, puesto que el servicio de justicia asienta sus bases en la política criminal que es determinada por el legislador y es implementada por los órganos ejecutivo y judicial, para lo cual se requiere de una mirada global de la persona que se encuentra en conflicto con la ley penal.

En otras palabras, el Estado debe tomar intervención desde que la persona es perseguida penalmente como consecuencia del delito presuntamente cometido. Durante, la ejecución de la pena de la persona condenada que ingresa a la cárcel; y terminando su injerencia con la extinción de la pena.

Por este motivo, en primer lugar, se estudiará qué teoría de la pena rige durante la ejecución penal, a los fines de conocer los efectos que produce la pena en la sociedad carcelaria.

En segundo lugar, se revisará la legislación en materia penitenciaria, que se aplica en la Provincia del Neuquén, principalmente en lo que refiere al régimen de progresividad y el tratamiento que reciben las personas privadas de la libertad.

El Fin de la Pena en el Modelo de Ejecución Penal Vigente

En la actualidad, la teoría de la pena preventivo-especial, mencionada en el marco teórico de este trabajo de investigación, resulta ser señalada como la más efectiva para nuestro sistema penal, puesto que tanto la legislación internacional como nacional y provincial hacen referencia al fin de la reinserción social de la pena, que debe garantizarse a la persona condenada durante el cumplimiento de la pena privativa de la libertad.

En definitiva, el Estado no debe apartarse del principio resocializador y tiene que ajustar la política penitenciaria a esa finalidad.

De hecho, la Constitución de la Provincia del Neuquén establece:

Las cárceles y todos los demás lugares destinados al cumplimiento de penas de privación de libertad, en la provincia, serán sanas y limpias y organizadas sobre la base de obtener primordialmente la reeducación y readaptación del detenido, mediante el trabajo productivo y remunerado. Toda medida que, a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos física o moralmente, hará responsable al que la ejecuta, autoriza o consienta. (Art. 70, 2006)

En otras palabras, se puede decir que el principio de resocialización obliga al Estado a garantizar las condiciones carcelarias óptimas para la persona privada de la libertad durante su acogimiento al régimen de progresividad en cumplimiento de la pena de prisión, con el objeto de que adquiera las herramientas necesarias que le permitan convivir en sociedad, manteniéndose alejada del ámbito delictivo.

El Régimen Penitenciario de Neuquén: Encierro Carcelario y Prelibertad

El régimen penitenciario de Neuquén se encuentra regulado por la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la libertad y por los Decretos Reglamentarios Nacionales⁴⁵, en el marco de la Constitución Nacional y los convenios internacionales introducidos en el bloque de constitucionalidad para la vigencia de los derechos humanos⁴⁶.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece en su Art. 5.1:

(...) Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral (p.11).

Mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) prevé en su Art. 10.1:

⁴⁵ Ley Nacional N.º 24.660 y Decretos reglamentarios nacionales N.º 303/96, 18/97, 1058/97, 1.136/97, 396/99, y 1139/2000.

⁴⁶ Constitución Nacional, Arts. 18 y 75 inc. 22.

(...) Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (p. 5).

En principio, es importante hacer referencia a que el proceso de ejecución penal comienza con una sentencia firme, es decir que ya no puede ser revertida. A su vez, la persona que resulta condenada puede recibir una pena de reclusión, prisión, inhabilitación o multa, la cual se impone como respuesta proporcional al hecho ilícito y a la culpabilidad por ser autor del delito.

Para la realización del presente trabajo de investigación sólo se estudia la pena de prisión, la cual cumple con el fin resocializador para la persona condenada, tal como se mencionó anteriormente.

En este sentido, resulta importante mencionar los principios del derecho penal que son factibles de aplicación durante la etapa de ejecución de la pena privativa de la libertad, con el objeto de garantizarse los derechos de las personas privadas de la libertad. Los mismos son:

1) Principio de legalidad ejecutiva, se refiere a que toda pena o medida de seguridad que se aplique debe adecuarse a la ley, la cual será anterior al hecho cometido.

Este principio se relaciona con el de irretroactividad de la ley penal, puesto que no debe aplicarse una ley sancionada con posterioridad a la comisión del hecho, salvo que se corresponda con la ley penal más benigna para la persona condenada.

2) Prioridad de reserva, consiste en que toda persona condenada a prisión pierde un único derecho que es la libertad ambulatoria. Todos los demás derechos como el sufragio, la responsabilidad parental, disposición de bienes y demás, serán privaciones discutidas según el análisis de cada caso puntual.

Por otra parte, los derechos a la salud, educación, trabajo, fortalecimiento afectivo de la familia de la persona condenada, etc. deben ser garantizados por el Estado puesto que son indispensables para la resocialización de la persona cuando se encuentre en el medio libre.

3) Principio de humanidad, se refiere a que ninguna persona debe ser discriminada por su condición de género, religión, raza, condición social, etc. La igualdad debe primar en la ejecución de la pena privativa de la libertad que está prevista en el Artículo 16 de la CN.

No obstante, puede existir desigualdad en el tratamiento penitenciario individual que debe realizar la persona que está privada de la libertad, puesto que dependerá de los objetivos que deba cumplir durante la etapa de ejecución de la pena.

Además, no es lo mismo el tratamiento para la persona que comete el delito por primera vez de aquella que reincide varias veces. Es decir que, no puede haber un abordaje igualitario o estándar para todas las personas privadas de libertad.

En este sentido, las autoridades del servicio penitenciario o del organismo competente en materia carcelaria debe observar las características de cada persona, del delito, de la personalidad, edad y demás, para fijar el tipo de tratamiento penitenciario individual.

4) Otro de los principios que rige la etapa de ejecución penal es la de progresividad.

El mismo consiste en la posibilidad que tiene la persona condenada de ir avanzando progresivamente, de regímenes más estrictos a los más laxos de cumplimiento de pena. Es decir, del régimen cerrado, pasando por el semiabierto, hasta llegar al abierto.

De este modo, dependiendo del régimen en que se encuentre, la persona privada de la libertad podrá gozar de ciertos beneficios como son las salidas transitorias en el régimen semiabierto, siempre que cumpla con los demás requisitos que fija la ley.

5) El principio de resocialización, como ya se dijo anteriormente, alcanza jerarquía constitucional a través de los tratados internacionales incorporados con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, precisamente con el Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Se debe remarcar que, la reinserción o resocialización es el fin exclusivo de la pena privativa de la libertad que adopta el Estado. Entonces, la persona condenada con una pena de prisión cuando deba regresar a la sociedad, de la cual fue expulsada, necesitará de la comprensión y respeto de la ley para no caer nuevamente en el delito.

Lograr ello implicaría que la persona condenada reciba del Estado las herramientas necesarias durante el cumplimiento del régimen penitenciario de progresividad a través de diferentes beneficios y del ejercicio de sus derechos.

6) Otro de los principios es el de judicialización, el cual hace referencia a que el juez o la jueza tiene la facultad de tomar todas las decisiones que garanticen los derechos de la persona privada de la libertad durante la etapa de ejecución de la pena. De hecho, el control jurisdiccional y demás funciones se encuentran comprendidas en este principio⁴⁷.

7) El último principio es el de inmediatez, que se refiere al trato y comunicación inmediata que debe tener la persona privada de la libertad con su abogado/a defensor/a, y con el Juez o jueza de Ejecución Penal, con el objeto de garantizar sus principios y derechos.

⁴⁷ Ley Nacional N.º 24.660, Art. 3 y Código Procesal Penal de Neuquén en sus Art. 259 y sgtes.

Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad: Últimas Reformas Legislativas

En esta oportunidad, se analizarán las dos modificaciones relevantes que fueron introducidas a la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad⁴⁸, que, de acuerdo a lo que se mencionó en el apartado anterior, también fueron aplicadas por la Provincia del Neuquén.

Una de las reformas, sucedió en el año 2004 mediante la Ley N.º 25.948; y la segunda en el 2017, a través de la Ley N.º 27.375.

La primera de las leyes introdujo el artículo 56 bis en la Ley N.º 24.660, por la cual se excluyó de los beneficios del periodo de prueba -salidas transitorias o semilibertad, libertad asistida y del régimen de prisión discontinua y semidetención-, a las personas condenadas por ciertos delitos extremadamente graves como son: homicidio *criminis causae* (Art. 80, inc. 7, CP); delitos contra la integridad sexual cuyo resultado sea la muerte de la víctima (Art. 124 CP); privación ilegal de la libertad coactiva en caso de ocasionarse de manera intencional la muerte de la persona ofendida (Art. 142 bis, anteúltimo párrafo del CP); homicidio en ocasión de robo (Art. 165 CP) y secuestro extorsivo en caso de ocasionar intencionalmente la muerte de la persona ofendida (170, anteúltimo párrafo del CP).

Asimismo, en ese mismo año, se sancionó la Ley N.º 25.892 que modificó el Art. 14 del Código Penal, el cual rige en la actualidad. Por ello, se excluye de la libertad condicional a las personas reincidentes y a aquellas condenadas por los delitos mencionados anteriormente.

La otra ley que reformó la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad -N.º 27.375- generó modificaciones importantes que endurecieron los requisitos legales para acceder a los beneficios correspondientes a los regímenes de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, semi detención y prisión discontinua. Además, se amplió el catálogo de delitos establecido en el Art. 56 bis, para las personas condenadas.

En definitiva, los tipos penales que excluyen de los beneficios del periodo de prueba, se encuentran previstos textualmente de la siguiente manera:

- 1) Homicidios agravados previstos en el artículo 80 del Código Penal; 2) Delitos contra la integridad sexual, previstos en los artículos 119, 120, 124, 125, 125 bis, 126, 127, 128 primer y segundo párrafos, y 130 del Código Penal; 3) Privación ilegal de la libertad coactiva, si se causare intencionalmente la muerte de la persona ofendida, previsto en el artículo 142 bis, anteúltimo párrafo, del Código Penal; 4) Tortura seguida de muerte, artículo 144 ter, inciso 2, del Código Penal; 5) Delitos previstos en los artículos 165 y

⁴⁸ Ley Nacional N.º 24.660, de 1996.

166, inciso 2, segundo párrafo del Código Penal; 6) Secuestro extorsivo, si se causare la muerte de la persona ofendida, conforme a los supuestos previstos en el artículo 170, antepenúltimo y anteúltimo párrafos, del Código Penal; 7) Delitos previstos en los artículos 145 bis y ter del Código Penal; 8) Casos en que sea aplicable el artículo 41 quinquies del Código Penal; 9) Financiamiento del terrorismo, previsto en el artículo 306 del Código Penal; 10) Delitos previstos en los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley Nacional N.º 23.737 o la que en el futuro la reemplace; 11) Delitos previstos en los artículos 865, 866 y 867 del Código Aduanero. (Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, 2017)

Por otra parte, cabe mencionar que la Ley Nacional N.º 27.375 introdujo a la ley de ejecución penal un cambio de paradigma en referencia a la participación de la víctima del delito⁴⁹, de acuerdo a lo previsto por la Ley Nacional N.º 27.372, que fue precursora de aquella⁵⁰.

Por eso, el Estado debe garantizar los derechos de la víctima durante la etapa de ejecución de la pena de prisión. De este modo, al momento del dictado de la sentencia condenatoria, siempre que ella preste su consentimiento, debe ser informada y tiene el derecho de expresar su opinión o todo lo que considere pertinente ante el juez o la jueza de ejecución o competente, con el objeto de fundar el planteo que realice respecto de la persona condenada, quien esté en condiciones de acceder a unos de los beneficios.

Un dato importante para remarcar es que todas estas reformas a la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad fueron impulsadas a partir de los acontecimientos de determinados hechos delictivos, que fueron difundidos por los medios de comunicación, lo cual generó movilizaciones masivas.

En efecto, antes de que recibiera tratamiento el proyecto de ley del 2004, correspondiente a la Ley Nacional N.º 25.948, se sancionó un catálogo de leyes que modificaron el Código Penal argentino, el cual fue conocido como “Leyes Blumberg”⁵¹. El principal impulsor de ellas fue Juan Carlos Blumberg, conocido como un empresario textil de Buenos Aires, quien resultó ser víctima por el secuestro y el asesinato de su hijo Axel, en abril de 2004. Este hecho generó que dos manifestaciones populares concurrieran al Congreso y a Tribunales en reclamo, por un lado, de la reforma de la legislación, y, por otro lado, de respuestas a la justicia y a representantes del Estado.

⁴⁹ Ley Nacional N.º 24.660, Art. 11 bis.

⁵⁰ Ley Nacional N.º 23.772, Art.12.

⁵¹ Leyes Nacionales N.º 25.882 y 25.886.

No obstante, con la sanción de estas leyes Blumberg se obtuvieron soluciones más punitivas, como la imposición de una pena máxima de 50 años para la persona condenada por la sumatoria de graves delitos cometidos, como, por ejemplo: el delito de violación seguida de muerte, el secuestro extorsivo seguido de muerte, etc.

Por otro lado, en el año 2016 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, que avanzó su tratamiento en el Congreso y terminó con la sanción de la Ley Nacional N.º 27.375 del año 2017, como consecuencia de un hecho criminal que conmocionó a la sociedad argentina. El caso es el de Micaela García, de 21 años de edad, víctima del delito de una violación seguida de femicidio, perpetrado por Sebastián Wagner el día 1 de abril de 2017, en la localidad de Gualeguay de la Provincia de Entre Ríos. Al momento de consumarse el hecho, el perpetrador se encontraba cumpliendo el beneficio de libertad condicional por el delito de abuso sexual contra otras dos mujeres, del cual había recibido una pena de 9 años de prisión. Además, se conocieron otras cuestiones relacionadas con el victimario como los informes técnicos desfavorables para la liberación y que, a pesar de ello, el juez de ejecución autorizó su egreso del penal.

Al respecto, uno de los medios periodísticos comunicó lo siguiente:

El colectivo Ni Una Menos había advertido el uso político del proyecto de ley y recordado las legislaciones punitivistas de 2004, tras el crimen de Axel Blumberg (...) “Las respuestas como las que busca ahora el Poder Legislativo no modifican en absoluto las violencias en que vivimos. Como Ustedes bien saben, el derecho penal llega tarde: se activa cuando estamos muertas”, advirtió el colectivo de mujeres en abril pasado. (Página 12, 2017)

De igual modo, el Senado aprobó las modificaciones introducidas en la ley nacional con fuertes críticas por parte de diferentes organizaciones sociales y aquellas especializadas, a pesar de haber sido consultadas en su momento. El CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) opinó que la reforma agudizaba la crisis penitenciaria y remarcó la falta de un diagnóstico para enfrentar el problema de mucha preocupación para la sociedad. Además, agregó que no se hacía mención sobre el tratamiento para los ofensores sexuales y de la política penitenciaria y postpenitenciaria para evitar la reincidencia. Dicho planteo fue compartido por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Asociación de Pensamiento Penal (APP).

A su vez, el director de Protección de Derechos Humanos de la Procuración Penitenciaria, Ariel Cejas Meliari, mencionó que el proyecto de reforma significaba “25 años de retroceso”.

En referencia a ello, Javier de la Fuente (2019) expresó:

(...)Evidentemente se nos presentan algunos interrogantes elementales: ¿Se efectuaron y analizaron estadísticas previas para determinar el impacto que tenían los delitos cometidos por internos o internas que se hallaban gozando de los aludidos beneficios en el denominado problema de la inseguridad? ¿De todas las personas alojadas, qué porcentaje llegaba a acceder a los regímenes ahora excluidos y qué porción de ellos incumplió las condiciones establecidas reincidiendo en el delito? Por otra parte, ¿qué porcentaje de la población penitenciaria se verá afectado por la reforma? Es decir, del total de personas condenadas ¿cuántas lo han sido por los delitos actualmente previstos en el artículo 56 bis? (p.21)

De hecho, según el diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, se trataron los proyectos de ley a partir del aumento de la tasa de criminalidad. No obstante, se omitieron tener en cuenta otros datos relevantes como la franja etaria de quienes cometen los delitos, los delitos de mayor prevalencia, y la relación entre las variables de criminalidad y la población carcelaria.

Otro de los cuestionamientos para realizar es que, los representantes del Poder Legislativo debatieron el régimen de progresividad desde un enfoque positivista, con la idea de que la persona privada de la libertad deba ser sometida a un proceso penitenciario de manera obligatoria, con lo cual, de esa manera, quedaba sujeto a un tratamiento desprovisto de toda motivación necesaria, que resulta contrario a lo que establece el sistema de premios y castigos. Esto mismo se observa en los casos de las personas condenadas por los delitos graves, que quedan excluidas de todos los beneficios del periodo de prueba y del derecho de libertad condicional, como así también de las actividades y acciones positivas que son esenciales para lograr la convivencia social y alejarse del delito una vez que alcanzan su libertad.

En resumen, las reformas penales que fueron tratados en el Congreso para sus correspondientes sanciones terminaron por endurecer las condenas de prisión e impactaron directamente en las condiciones de cumplimiento de la pena como consecuencia de no haber tenido en cuenta una estrategia técnica que refleje la realidad carcelaria.

Muy por el contrario, sólo se hizo foco en el planteo político, es decir, en la búsqueda de una respuesta inmediata ante el clamor popular exacerbado por los medios masivos de comunicación.

¿Qué se quiere decir con ello?, que, para la elaboración de los proyectos de reforma legislativa, se omitió trabajar con los organismos esenciales en materia penitenciaria, como

son: la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura ⁵².

Estas entidades tienen por finalidad, controlar el cumplimiento de los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de la libertad, por lo cual son relevantes para la recolección y obtención de los datos que se necesitan para el diseño de la política criminal, cuya función es propia del Congreso de la Nación.

En la Provincia del Neuquén, el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se creó en el año 2021, con autonomía funcional en la órbita de la Legislatura neuquina⁵³. Es importante agregar que, hasta la fecha de elaboración del presente trabajo final, dicho organismo no se encuentra en funcionamiento.

En este contexto, ciertos órganos administrativos en materia carcelaria tanto del ámbito nacional como provincial, principalmente de Neuquén, vienen implementando políticas penitenciarias y post penitenciaria de corte punitivista, como producto de la falta de una mirada resocializadora para el tratamiento de los graves problemas carcelarios que se observan en la provincia.

Por lo pronto, algunos autores sostienen que las reformas legislativas introducidas en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad son inconstitucionales en base a la vulneración de los principios amparados por la Constitución Nacional y las convenciones internacionales. Tal como menciona el INECIP, las personas privadas de la libertad deberían poder reclamar, por la vía judicial, el acceso a los beneficios que le son denegados, lo cual constituye el agravamiento de los principios de proporcionalidad y resocialización⁵⁴.

De hecho, los máximos tribunales de algunas provincias del país, que se han pronunciado al respecto, declaran la inconstitucionalidad del Art. 56 bis de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad⁵⁵. En este sentido, determinan una estricta limitación de sus facultades, aclarando de que dichas decisiones no implican una intromisión indebida en las funciones del Poder Legislativo.

⁵² La Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) funcionan en la órbita del Poder Legislativo de la Nación. La primera fue creada en el ámbito del Ejecutivo por Decreto N.º 1598/1993 y, en el año 2004, fue trasladada al otro poder por Ley N.º 25.875.

⁵³ Ley provincial N.º 3213 y su Dcto. reglamentario N.º 2162.-

⁵⁴ Principio de proporcionalidad: consiste en que tiene que existir una relación adecuada entre la pena impuesta a la persona en conflicto con la ley penal y el daño ocasionado por el delito.

Principio de resocialización: ya se hizo referencia anteriormente. Se remarca que es la base de la ejecución de la pena, sobre la cual se orienta el régimen de progresividad.

⁵⁵ Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, Sala I, "CHIMENTO, MARCELO ENRIQUE -Ejecución de Pena-S/IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIA", Expte. N.º 5042, 22 de abril de 2021.

Mientras que otros Tribunales Supremos, como el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén⁵⁶, han declarado que el Art. 56 bis y quáter -régimen preparatorio para la liberación- son constitucionales puesto que no vulneran los principios de igualdad y progresividad. En referencia a ello, algunos autores, si bien sostienen la constitucionalidad de la norma, reconocen que ello terminará afectando tarde o temprano la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Análisis Criminológico de la Situación Carcelaria

Desde el enfoque criminológico, si se analiza la situación criminal y carcelaria de la sociedad actual, que se viene describiendo hasta el momento, se podría establecer un paralelismo con la vida cotidiana desarrollada por el autor David Garland, quien en una de sus obras trata la cultura del control y la justicia penal en la modernidad tardía.

Si bien el autor estudia a los países de Estados Unidos y Gran Bretaña, surgen similitudes importantes en relación con los problemas que se plantean en la actualidad y según las respuestas que se brindan frente al delito tanto en esos países como en nuestra realidad cotidiana.

En ese marco, Garland hace referencia a la existencia de un modelo de teorías denominadas “de elección racional”, que se apartan de la criminología correccionalista entendida como la conducta criminal atravesada por influencias sociales y conflictos psicológicos que le impedían a la persona imputada comprender y controlar su comportamiento. Diferente a ello, el modelo “de elección racional” estudia a los actos delictivos como una conducta que se apropia del oportunismo de la situación para maximizar los beneficios del delito en un contexto de costumbres consumistas, lo cual viene aparejado con la perspectiva utilitarista propia de las teorías positivistas y sociológicas de la conducta delictiva.

En este sentido, para tratar los delitos expuestos por estas teorías, se puso foco en las instituciones y personas de las organizaciones de la sociedad civil para la prevención del delito, fijando una limitación funcional de las agencias estatales como la policía, los organismos judiciales o las prisiones.

⁵⁶"IEP – ABOY LUIS ALBERTO S/ EJECUCIÓN DE LA PENA (EX. OFIZA LEG. 62/14) (A.C.)" - Tribunal Superior de Justicia - Sala Penal - (Expte.: OFINQ 1216/2014) – Interlocutoria: 69/21 - Fecha: 29/11/2021.

La crítica que hace el autor al respecto es que esta estrategia de prevención delictiva asume el riesgo de endurecer las condenas penales cuando no se le brinda a la sociedad las soluciones o respuestas esperadas.

Al estudiar a la sociedad carcelaria y el conflicto penal del Siglo XXI, se observa una situación muy similar a la descrita anteriormente, puesto que se vive en una sociedad de consumo en el que el Estado adopta la estrategia de delegar en la ciudadanía diferentes mecanismos para la prevención del delito. No obstante, a la larga ello no revierte el problema del incremento de los hechos delictivos, lo cual genera, a su vez, masivos reclamos de un mayor control de la criminalidad y penas mucho más restrictivas.

¿Cómo Funciona el Sistema de Progresividad de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad?

El régimen penitenciario se caracteriza por la progresividad, lo cual quiere decir que, las personas condenadas que son alojadas en establecimientos cerrados deben ser estimuladas para que, en lo posible y conforme su evolución favorable del tratamiento, sean incorporadas en instituciones abiertas, semiabiertas o en secciones separadas donde rige el principio de autodisciplina.

Para ello, la persona privada de la libertad debe ir transitando los distintos períodos y fases del sistema carcelario hasta llegar al egreso del penal. Ese progreso depende del cumplimiento de los objetivos fijados por el Gabinete Criminológico para el tratamiento, el cual debe adecuarse a las condiciones, necesidades e intereses de la persona condenada durante su encierro y para el momento del egreso.

El INECIP (2006) define al sistema progresivo como:

(...) el modo en que se cumple la pena, incluyendo el avance, a través de etapas o periodos hasta la libertad. (p 61)

El régimen penitenciario aplicable a la persona condenada, independientemente de la pena impuesta, comprende los siguientes periodos: observación, tratamiento, prueba y libertad condicional.

Por esta razón, el avance de un periodo a otro dependerá del cumplimiento de los requisitos objetivos (el tiempo necesario para transitar) y de los subjetivos (pautas de evolución personal).

A continuación, se desarrollarán las diferentes etapas.

La Observación es el primer periodo del régimen de progresividad en el que se realiza el diagnóstico y pronóstico de la persona condenada, en base a sus estudios médico, psicológico y social, para determinar la vida que llevará adelante mientras cumpla la pena.

El tiempo de esta etapa es de 30 días desde la recepción del testimonio de sentencia y cómputo remitido por el tribunal que lo juzgó o por la Oficina Judicial Penal dependiente del Tribunal Superior de Justicia, como sucede en Neuquén.

En esta instancia, el equipo interdisciplinario del organismo técnico-criminológico elabora la historia criminológica, para lo cual recurre a la cooperación de la persona condenada y escucha sus inquietudes, para proyectar y desarrollar su tratamiento con el objeto de que se adhiera al mismo.

Asimismo, es importante la etapa de observación porque se determina en qué fase del periodo de tratamiento va a ser incorporada la persona condenada.

El periodo de Tratamiento es la segunda etapa del régimen progresivo y consiste en el conjunto de actividades que realizará la persona durante su vida carcelaria, siendo su principal finalidad la reeducación y la reinserción social.

A su vez, este periodo se divide en tres fases o etapas, las cuales se encuentran incorporadas en la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. La primera normativa que las reguló fue el Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución - Decreto reglamentario nacional N.º 396/99-.

Dichas fases son las siguientes:

1) Socialización, en la cual es aplicado de manera intensiva el programa de tratamiento con la finalidad de fomentar y consolidar los aspectos positivos de la personalidad del interno y desalentar sus rasgos disvaliosos;

2) Consolidación es aquella etapa que se inicia una vez que la persona condenada logra alcanzar los objetivos previstos en la fase 1 y cumple con ciertos requisitos que se encuentran establecidos en el Art. 20 del Dcto. reglamentario.

En esta instancia, la persona es sometida a un régimen intermedio donde se atenúa el nivel de custodia mientras que se le realiza la supervisión de introyección de pautas de conducta y normas sociales, y se le asignan actividades laborales y de otro tipo con menores medidas de contralor.

3) La Confianza está dirigida a brindarle a la persona condenada una creciente facultad de autodeterminación mientras se evalúa la medida en que internaliza los valores esenciales para la convivencia social, según lo previsto por el programa de tratamiento.

Tal como se mencionó anteriormente, la persona condenada para pasar a la etapa de Confianza debe, por un lado, cumplir los objetivos previstos por la de Consolidación y, asimismo, cumplir con ciertos requisitos establecidos en el Art. 23 del Dcto. Reglamentario.

El tercer periodo del régimen de progresividad es el de Prueba. Éste es la última instancia por la que transita la persona condenada antes de obtener los egresos transitorios, como las salidas transitorias y de semilibertad⁵⁷, que sufrieron modificaciones desfavorables luego de las reformas a la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad⁵⁸.

En esta instancia la persona condenada recibe un control mínimo respecto de la seguridad pues el cumplimiento de la condena se basa en la autodisciplina y se realiza en lugares abiertos dentro del establecimiento carcelario o en secciones independientes.

Además, con la última modificación de la Ley Nacional de Ejecución Privativa de la Libertad se incorporaron los requisitos para el ingreso a este periodo -Art. 15-, agravando las condiciones que ya se encontraban previstas en el Dcto. Reglamentario.

Uno de los mayores cambios fueron los tiempos mínimos de ejecución exigidos. En la pena temporal sin accesoria del Art. 52 del Código Penal, se elevaron de un tercio de la condena a la mitad de la condena exigible; en la pena perpetua sin accesoria del Art. 52 del Código Penal, se agravaron de 12 a 15 años; y accesorias del Art. 52 del Código Penal, antes se exigía cumplimiento de la pena y ahora no solo basta con el agotamiento de la condena, sino que, además, se exigen tres años más.

Otro de los requisitos consistía, antes de la reforma, en que la persona tuviera en el último trimestre una conducta muy buena (8) y concepto muy bueno (7), como mínimo. Después de la modificación, la ley exige conducta y concepto ejemplar durante al menos las dos terceras partes de la condena cumplida al momento de petitionar la obtención de los beneficios⁵⁹.

Por otra parte, las salidas transitorias, tal como sus palabras lo indican, consisten en egresos transitorios del establecimiento carcelario por parte de las personas condenadas, por los cuales se pueden ausentar por periodos cortos de tiempo (salidas hasta 12, 24 y 72 horas) según la graduación de las penas ejecutadas, teniendo en cuenta el plazo de detención que llevan cumplido, desde el ingreso al periodo de prueba.

⁵⁷ Ley Nacional N.º 24.660, Arts. 16 a 27.-

⁵⁸ Leyes Nacionales N.º 25.948 y 27.375.

⁵⁹ La conducta es el comportamiento que adopta la persona en cumplimiento de condena sobre las normas de disciplina y convivencia, exigidas en el servicio carcelario para el orden.

El concepto consiste en la evolución personal que va teniendo la persona condenada a medida que transita el régimen de progresividad, la cual es evaluada para su reinserción en la sociedad.

Además, las salidas transitorias son solicitadas por motivos fundados en afianzar los lazos familiares y sociales; educacionales para cursar sus estudios; y motivos de participar en el programa de prelibertad con el objeto de disminuir los efectos negativos del encierro, previo a acceder a un egreso por libertad condicional, asistida o por agotamiento de condena.

En esta instancia, según el nivel de confianza adquirido por la persona condenada, se debe designar a alguien (empleado del servicio, familiar o persona responsable) para el control de sus actuaciones o puede salir bajo palabra de honor, y la supervisión debe ser realizada por un/a profesional del servicio social mientras se encuentra en el medio libre.

Quedan excluidas de este beneficio las personas reincidentes y aquellas alcanzadas por el Art. 56 bis de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

Por otro lado, la semilibertad es otro tipo de egreso transitorio motivado en que la persona condenada pueda realizar un trabajo u ocupación fuera del establecimiento, sin supervisión continua y en igualdad de condiciones a las demás personas que viven en el medio libre, bajo la condición de regresar a la unidad carcelaria una vez culminada la jornada laboral.

Las personas alcanzadas por el Art. 56 bis también quedan excluidas de este tipo egreso anticipado.

Finalmente, la libertad condicional es el último periodo del régimen penitenciario en el cual la persona condenada tiene la posibilidad de recuperar la libertad definitiva, es decir, de convivir en sociedad luego de haber cumplido una parte de la pena, computada al momento de solicitarla. En este sentido, se puede solicitar: a los treinta y cinco años en pena perpetua, a los ocho meses o doce meses en penas menores de tres años, y a los dos tercios de cumplimiento de la condena en el resto de las penas temporales.

La libertad condicional es autorizada por el juez o la jueza de ejecución o juez competente siempre que se cumplan con los requisitos pertinentes, quedando la persona condenada sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones.

Según expresó el INECIP (1996), la libertad condicional es un derecho, no es un beneficio, por lo cual el juez debe otorgar su ejercicio si se reúnen las exigencias legales.

La excepción para acceder al ejercicio de la libertad condicional es que la persona haya sido condenada por alguno de los delitos establecidos por el Art. 56 bis de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

En este periodo, la libertad asistida es un derecho del que gozan las personas condenadas que consiste en un egreso anticipado del establecimiento carcelario cuando se

cumplen los tres meses antes del vencimiento de la condena⁶⁰, lo cual fue modificado por la reforma de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, del año 2017. Antes se exigían seis meses de condena efectiva previa a la salida del penal.

En este caso, solicitan la libertad asistida las personas condenadas que, por algún motivo, se les haya revocado la libertad condicional o no la hayan obtenido, como es el caso de aquellas personas que son declaradas reincidentes.

La exclusión del ejercicio de este derecho les corresponde a las personas que, al momento de ser condenadas, quedan alcanzadas por las accesorias del Art. 52 del Código Penal y/o por el Art. 56 bis de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

La persona condenada antes de cumplir el plazo mínimo exigible para la concesión de la libertad condicional o libertad asistida, entre 60 y 90 días, debe participar de un programa intensivo denominado “Programa de Prelibertad”, el cual consiste en una preparación para su retorno al medio libre. Esto mismo le permite adelantarse en ciertas cuestiones personales y prácticas que deben ser afrontadas por la persona en su egreso para su conveniente reinserción familiar y social⁶¹.

Para el desarrollo del Programa de Prelibertad, profesionales del servicio social del organismo de control deben coordinar con el Patronato de Liberados para la supervisión y asistencia de las personas condenadas. Con posterioridad, esta última entidad fue reemplazada por la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal, la cual fue creada en el ámbito del Poder Judicial de la Nación⁶².

En caso de agotamiento de pena deben sumarse a la coordinación las organizaciones de asistencia postpenitenciaria y otros recursos de la comunidad.

Es importante advertir que, en la Provincia del Neuquén, la Dirección de Liberados dependiente de la Dirección Provincial de Población Judicializada, de la Secretaría de Seguridad del Gobierno de Neuquén, viene a suplir la función de lo que se conoce como la figura del Patronato de Liberados.

Por otro lado, la última modificación de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad incorporó el Régimen Preparatorio para la Liberación de las personas condenadas por consumación de los delitos previstos en el Art. 56 bis.

En definitiva, el legislador no sólo decidió excluir a las personas condenadas de los beneficios y derechos, mencionados anteriormente, por la comisión de delitos graves, sino que

⁶⁰ Ley Nacional N.º 24.660, Art. 54.

⁶¹ Ley Nacional N.º 24.660, Art. 30.

⁶² Ley Nacional N.º 27.080.

también incorporó para aquellas un régimen especial dentro del sistema progresivo -Art. 56 quáter de la Ley Nacional de Ejecución de Pena Privativa de la Libertad-.

El Tratamiento Penitenciario

El tratamiento se caracteriza por ser programado, individualizado y obligatorio para el cumplimiento de las normas que regulan la convivencia, la disciplina y el trabajo -Art. 5 de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad-.

No obstante, toda otra actividad que integre el tratamiento tiene carácter voluntario, y en caso de que la persona condenada no quiera acogerse a la misma, eso no debe ser valorado como un elemento negativo para la evaluación.

Tal como se mencionó anteriormente, el tratamiento es individual porque es programado y abordado según las condiciones personales y las necesidades e intereses de las personas privadas de la libertad para su correspondiente egreso al medio libre.

Por ende, los programas, actividades y servicios que estén destinados a la población carcelaria dependerá del tratamiento adaptado para cada persona privada de la libertad.

Tanto la administración penitenciaria como otros organismos deben brindar las herramientas y asistencias necesarias que permitan reducir las diferencias entre la vida en contexto de encierro y la vida en el medio libre, tendiente a fortalecer la responsabilidad de la persona condenada y garantizar el respeto por la dignidad humana.

Para ello, se deben generar las condiciones óptimas destinadas a las personas privadas de la libertad para el cumplimiento de los derechos y deberes a lo largo del régimen de progresividad a través de una asistencia integral basada en la salud y en lo deportivo como así también otro tipo de asistencias de carácter recuperativo, moral, espiritual y social, referidas a: 1) el bienestar psicofísico de la salud⁶³; 2) las condiciones ambientales e higiénicas de los establecimientos; 3) los lugares acondicionados para su habitabilidad; 4) la vestimenta y ropa de cama que, sin perjuicio del contexto de encierro, no deben incurrir en la humillación; 5) la alimentación que debe ser adecuada a los criterios de higiene y nutrición según las necesidades que presente la persona privada de la libertad; 6) conservación y fortalecimiento de los lazos

⁶³ La OMS para definir a la salud, no solamente tiene en cuenta la ausencia de afecciones o enfermedades, sino que considera el estado de completo bienestar físico, mental y social. El derecho a la salud, si bien se encuentra reconocido y garantizado por la Constitución Nacional, es un derecho natural de la persona humana preexistente a toda legislación positiva.

familiares; 7) actividades y servicios referidos a la educación, la formación de oficios y el trabajo⁶⁴.

Es importante resaltar que el encarcelamiento degrada las relaciones familiares y afectivas por los cambios que genera en la persona condenada y en su entorno social, por lo que la comunicación personal a través de las visitas y la telefónica son fundamentales para evitar que se agrave las condiciones que transita⁶⁵, más aún en los casos en que la persona es alojada en una cárcel alejada de su núcleo familiar o aquella que por haber cometido algún delito grave recibe una condena de varios años, quedando excluida de los beneficios del periodo de prueba.

Al respecto, el Observatorio del Sistema Penal de Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona (2006), manifestó en su informe:

Las comunicaciones son fundamentales para los familiares, que quieren ver y saber de la salud y el estado anímico del hijo/a, marido, esposa, compañero/a, etc. encarcelado/da, que necesitan comprobar o sentir que el vínculo afectivo existe, que necesitan comentar o consultar cuestiones relacionadas con la ejecución penal o cuestiones relacionadas con la educación de los hijos/as o con la economía familiar, por citar algunos ejemplos. (p.144)

En este contexto, es importante identificar a la sobrepoblación carcelaria como una barrera de acceso a los derechos que le asisten a las personas condenadas dentro del establecimiento penitenciario, por lo cual se debe mencionar diferentes hipótesis de su existencia.

Una de ellas consiste en el incremento de la tasa de criminalidad de personas con una condena efectiva de prisión, en cárceles refaccionadas con ampliaciones, lo cual no resulta ser lo suficientemente abarcativo.

La otra hipótesis se refiere a que esa tasa de criminalidad permanece en un nivel medio-bajo, pero se decide disminuir el espacio de la cárcel por clausuras de celdas o sectores.

La tercera premisa es la más calamitosa de todas, en la cual confluyen el incremento de la tasa de criminalidad y el achicamiento del establecimiento.

⁶⁴ Reglamento General de Procesados -Decreto Nacional N.º 303/96-, Decreto de Disciplina para los internos- Decreto Nacional N.º 18/97-, Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución- Decreto Nacional N.º 396/99-, Decreto Nacional N.º 1139/2000, que introduce el Reglamento de Recompensas en el decreto anterior.

⁶⁵ Reglamento de Comunicaciones de lo internos que introduce las Relaciones Familiares y Sociales- Decreto Nacional N.º 1136/97-.

Es notable que en las tres conjeturas la variable de capacidad limitada para el alojamiento de las personas condenadas en cada establecimiento carcelario, cumple una función importante.

En este caso, los estándares de habitabilidad son exigidos por normativas de organismos nacionales, como: los estándares de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre las condiciones materiales en lugares de privación de libertad; y de los Estándares Mínimos de Capacidad de Alojamiento y Condiciones de Detención en Establecimientos Penitenciarios, elaborado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura -Resolución CNPT 16/2021⁶⁶.

Más adelante se analizará en qué situación se encuentran las cárceles de la Provincia del Neuquén y se desarrollará con mayor profundidad el tema de la sobrepoblación carcelaria.

Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad: Órganos Provinciales de Control de Cumplimiento

En el derecho penitenciario conviven disposiciones de diferente naturaleza debido a sus diferentes regulaciones, las cuales son: de fondo, que es aquella legislación creada por el Congreso de la Nación; la administrativa, que hace referencia a las normativas emitidas por autoridades públicas competentes; la procesal, refiere a la legislación creada por el órgano legislativo de cada provincia; y aquellas que regulen las condiciones de alojamiento y detención.

El conocimiento de esas regulaciones permite identificar el organismo o autoridad estatal facultada para intervenir y ejercer el control judicial o administrativo de las cuestiones que se planteen en materia penitenciaria.

En el año 2013, en la Provincia del Neuquén, se sancionó la ley de creación de dos Juzgados de Ejecución Penal, con asiento en la ciudad de Neuquén y Zapala respectivamente⁶⁷, a través de los cuales se ejerce el control judicial, en cumplimiento de lo previsto por la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad y el Código Procesal Penal de Neuquén.

De este modo, el juez o la jueza de Ejecución Penal debe cumplir determinadas funciones, entre ellas de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados

⁶⁶ Guía de Estándares sobre condiciones materiales en lugares de privación de libertad, en etapa de elaboración por la Procuración Penitenciaria de la Nación, y Estándares Mínimos de Capacidad de Alojamiento y Condiciones de Detención en Establecimientos Penitenciarios, elaborado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura- Resolución CNPT 16/2021-.

⁶⁷ Ley Provincial N.º 2.859.

internacionales, que integran el bloque constitucional, y los derechos de las personas condenadas a la pena privativa de la libertad que no se encuentren afectados por la condena o por la ley. Además, debe controlar el cumplimiento de las garantías de las personas condenadas que se presentan en las audiencias orales para efectuar sus correspondientes reclamos o peticiones.

Finalmente, el juez o la jueza de Ejecución Penal está facultado para autorizar cuestiones que representan una modificación en el cumplimiento de la pena, como el egreso del establecimiento carcelario⁶⁸.

Por otra parte, la autoridad de aplicación de la política penitenciaria de la Provincia del Neuquén se encuentra a cargo del órgano administrativo que funciona actualmente en la órbita de la Secretaría de Seguridad y de la Policía de la provincia, bajo la siguiente estructura orgánica que tiene su asiento en la ciudad de Neuquén y sus delegaciones en las cabeceras de las circunscripciones judiciales.

A) La Dirección Provincial de Asuntos y Políticas Penitenciarias, dependiente de la Secretaría de Seguridad, se encuentra en funcionamiento desde el año 2007 y se encarga de la planificación y articulación interinstitucional en materia de ejecución de la pena.

En esta organización se encuentra la Dirección de Unidades de Detención con asiento en la ciudad de Neuquén. La misma fue creada en el año 1995 por Decreto Provincial N.º 931, y actualmente se encuentra supeditada a la Secretaría de Seguridad, siendo sus principales funciones la coordinación y planificación del control técnico que realiza el personal penitenciario a las personas en contexto de encierro.

Cada unidad carcelaria tiene su director/a que se encuentra bajo el arbitrio de la Dirección de Unidades de Detención. Mientras que, el personal perteneciente al cuerpo penitenciario depende directamente de la Policía del Neuquén.

Ese cuerpo comprende a los agentes del Departamento de Traslado y Seguridad de Detenidos de la ciudad de Neuquén y del Interior, y del de Seguridad Judicial que realizan funciones complementarias.

La División de Capacitación del Cuerpo Penitenciario, creada en el año 2003 y dependiente de la Subjefatura de Policía, brinda la formación de agentes penitenciarios. La misma está destinada a la ciudadanía en general o personal subalterno que aspira a un ascenso.

Asimismo, esta entidad brinda una determinada capacitación a aquellas personas que quieran realizar su labor en dependencias del poder judicial.

⁶⁸ Ley Nacional N.º 24.660, Arts. 3 y 4.

El principal objetivo de dicha capacitación consiste en que agentes carcelarios puedan desempeñarse en el tratamiento y custodia de las personas privadas de la libertad que se encuentran en Unidades de Detención como también en comisarías, bajo la normativa y legislación vigente.

B) La Dirección Provincial de Población Judicializada (DPPJ) dependiente de la Secretaría de Seguridad, a partir de su creación en el año 2015, comprende las direcciones generales que fueron creadas con anterioridad.

La principal función de esta dirección consiste en garantizar la reintegración a la persona condenada, el adecuado trato de las personas procesadas, y la efectiva asistencia y supervisión de las personas que están transitando regímenes postpenitenciarios y alternativos a la prisión.

Siguiendo con la línea de dependencia, los organismos que se encuentran bajo la órbita de la DPPJ, son:

- La Dirección General de Ejecución de la Pena, de la cual dependen: (a) la Dirección de Gabinete Criminológico (equipo técnico creado en el año 1995 mediante Decreto Provincial N.º 1248/95); y (b) la Dirección General de Sistemas Penales Alternativos, que supervisa las obligaciones impuestas por el órgano jurisdiccional a las personas que gozan de los beneficios previstos en la normativa nacional como son la Suspensión del juicio a prueba y Condena condicional, establecidos en los Arts. 76 y 26 del Código Penal, respectivamente, y la Sustitución de pena prevista en el Art. 50 de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

- La Dirección de Liberados, que realiza la supervisión de las personas que se encuentran en determinadas situaciones previstas por la legislación, ya que deben cumplir con ciertas medidas judiciales para la permanencia en el medio libre durante un plazo determinado. Esas situaciones, son: 1º) régimen de prelibertad para las personas condenadas prontas a retornar a su medio libre; 2º) etapa post penitenciaria, en la cual la persona condenada se encuentra usufructuando los regímenes de libertad condicional o asistida; 3º) personas procesadas con arresto domiciliario; 4º) personas que se encuentran con prisión domiciliaria.

Un dato histórico para tener en cuenta es que, en el año 1981, se creó la Dirección General de Asistencia a Liberados y Excarcelados que fue el primer organismo provincial que asumió la responsabilidad de atender a la población judicializada adulta en conflicto con la ley penal y garantizar el cumplimiento de las normas vigentes para tal fin⁶⁹.

⁶⁹ Ley Provincial de creación N.º 1272, y Decreto Provincial de reglamentación N.º 2900/1984.

Es importante mencionar que, las dependencias administrativas que concurren a trabajar con la población carcelaria deben actuar en el marco de la legislación vigente⁷⁰ en referencia al régimen de progresividad y del tratamiento penitenciario que involucran actividades terapéutico-asistenciales, las cuales contribuyen a colaborar con el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad.

Dispositivos Externos de Control de los Lugares de Detención

En el año 2004, Argentina ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigencia en junio de 2006. Dicha normativa fue incorporada a los Tratados con jerarquía constitucional consagrados por el artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna.

La mencionada Convención (1984) define “tortura” de la siguiente manera:

(...) todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas. (Art. 1)

Asimismo, la misma normativa internacional prohíbe otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que no lleguen a configurarse como tortura, que sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de sus funciones oficiales o por instigación o con el consentimiento de tal funcionario o persona.

Sobre ello, Marta Monclús (2016) expresa lo siguiente:

Debemos tener en cuenta que estas cláusulas prohíben la tortura y también otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, que pueden venir constituidos por las condiciones carcelarias de infraestructura, por el régimen de encierro (por ejemplo, aislamiento prolongado), por la deficiente alimentación, falta de atención médica, entre otras posibles vulneraciones de derechos. (p.4)

⁷⁰ Ley Nacional N.º 24.660 y Decretos reglamentarios nacionales.

Además, desde la entrada en vigencia o ratificación del Protocolo, los Estados debían implementar en el término de un año el o los mecanismos nacionales independientes para el control y monitoreo de la situación carcelaria.

Por esta razón, nuestro país sancionó en el año 2012, la Ley Nacional N.º 26.827 por la cual se creó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo sistema se encuentra integrado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), el Consejo Federal de Mecanismos Locales, los Mecanismos Locales que se designen, y aquellas instituciones gubernamentales, entes públicos y organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

Tanto el Comité internacional como el nacional contra la Tortura se basan, principalmente, en lo que establecen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -Art. 10- y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Art. 5-. En el caso de Argentina, se adiciona la norma nacional rectora de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) es el organismo principal para la recopilación de datos, debido a su tarea de inspección en los lugares de detención, los cuales se encuentran bajo jurisdicción y control del Estado nacional, provincial o municipal, en instituciones públicas, privadas o mixtas, en donde se encuentran personas privadas de su libertad por orden judicial o decisión de la autoridad administrativa, a instigación suya o por expreso consentimiento de la persona.

En el informe de observaciones del año 2017, el Comité Internacional para la Prevención de la Tortura insta al Estado argentino a realizar una auditoría a nivel federal y provincial, con el fin de adecuar las condiciones de reclusión de los centros penitenciarios y puestos policiales a las Reglas Mandela.

Para ello, cada provincia fue creando su propio mecanismo de control local en el marco de la legislación nacional e internacional. Tal es así que, en el año 2021, se creó en la Provincia del Neuquén el Comité Provincial para la Prevención de la Tortura⁷¹, el cual hasta el día de la fecha no se ha puesto en funcionamiento, tal como se mencionó anteriormente.

En último orden, el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (SNEEP) es un órgano dependiente de la Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, del Ministerio de Justicia y

⁷¹ Ley Provincial N.º 3213.

Derechos Humanos de la Nación, que realiza todos los años el censo penitenciario -en diciembre de cada año-, a partir de la información proporcionada por las provincias de nuestro país sobre las unidades de detención y de la población carcelaria.

Este organismo tiene por finalidad, actualizar la base de datos de consulta y elaborar los informes anuales, a nivel nacional y jurisdiccional.

Situación Carcelaria de la Provincia del Neuquén

A continuación se analizará en profundidad las cárceles de la Provincia del Neuquén, respecto al estado edilicio y a las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, a través de la revisión del informe del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), aprobado por Resolución N.º 7/2022⁷², de los informes del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (SNEEP), correspondientes a los años 2021-2022, como así también de las fuentes periodísticas y portales digitales de mayor circulación de la zona del Alto Valle, de Neuquén y Río Negro.

Establecimientos Carcelarios de la Provincia del Neuquén

En la actualidad, se encuentran funcionando diez Unidades de Detención (UD) en la Provincia del Neuquén.

Los establecimientos carcelarios están ubicados en las siguientes ciudades:

- Neuquén: UD N.º 11, UD N.º 12 y UD 16 de Mujeres.
- Cutral Có: UD N.º 21 y UD N.º 22 de Parque Industrial.
- Zapala: UD N.º 31 y UD N.º 32 de Parque Industrial.
- Junín de los Andes: UD N.º 41.
- San Martín de los Andes: UD N.º 42.
- Chos Malal: UD N.º 51.

Es importante hacer referencia sobre el Complejo Penitenciarios de la localidad de Senillosa, el cual fue un proyecto del Gobierno de la Provincia del Neuquén, que se puso en marcha aproximadamente en el año 2008, y que comenzó a funcionar en junio de 2014.

Con ello, se intentó concretar los lineamientos básicos para el funcionamiento del sistema carcelario provincial con el propósito de alojar a las personas condenadas y procesadas que habían quedado sujetas a la justicia provincial por conflictos con la ley penal.

⁷² Informe sobre inspecciones a la Provincia del Neuquén, 2021.

Más adelante, en el año 2015, el Gobierno de la Provincia del Neuquén celebró un convenio con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación por el que ambas partes asumieron el compromiso de realizar las acciones tendientes a poner en marcha el Complejo Penitenciario de Senillosa, con la finalidad de trasladar allí a las personas que se encontraban alojadas en el lugar que se conoció como Prisión Regional del Sur (U.9) de la Nación, y que actualmente se conoce como “Ex U9”.

En el año 2017, se continuaron con las gestiones pertinentes para transferirse recíprocamente, entre la Nación y la Provincia del Neuquén, los predios donde se asentaban la Unidad Carcelaria Federal N.º 9 y, por otro lado, el Complejo Penitenciario Provincial de Senillosa.

Finalmente, en los últimos cinco años se terminó por realizar el traspaso definitivo y, actualmente, la Cárcel de Senillosa es conocida como Complejo Penitenciario Federal V.

Condiciones Carcelarias

Estándares Mínimos de Capacidad de Alojamiento e Infraestructura. En primer lugar, se advierte un dato llamativo extraído de los informes proporcionados por el Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución Penal (SNEEP), del año 2021 y 2022, en relación con la evolución de la población carcelaria alojada en los centros de detención de Neuquén, y aquí viene el quid de la cuestión⁷³.

Se deduce un crecimiento ascendente de la población en las cárceles de la provincia, desde el año 2014 en adelante.

Esa línea de tiempo coincide con el periodo en que comenzó a implementarse el sistema acusatorio adversarial, siendo el modelo contemporáneo de la administración de justicia que comprende las políticas públicas de control de la criminalidad y de persecución penal del delito para la resolución de los conflictos.

Figura 1

Evolución de la Población Penitenciaria de la Provincia del Neuquén, desde el año 1972 hasta el 2022.

⁷³ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/10/sneepneuquen2021.pdf>
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/sneepneuquen2021.pdf>

Figura 2

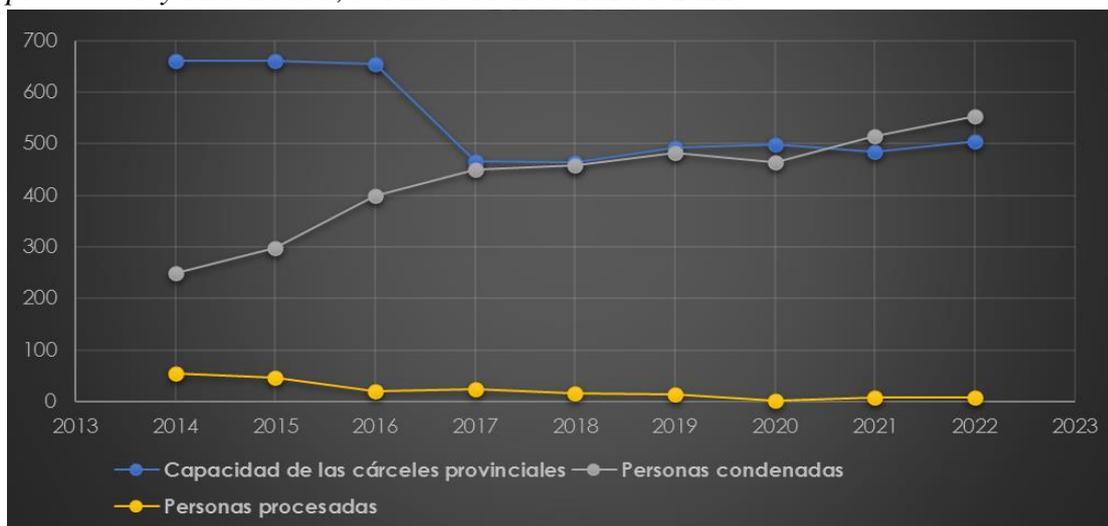
Capacidad de alojamiento de las cárceles de la Provincia del Neuquén durante los años 2014-2022



Fuente: Elaborado a partir de los informes anuales de 2014 a 2022, de SNEEP.

Figura 3

Capacidad de alojamiento de las cárceles de la Provincia del Neuquén, para personas procesadas y condenadas, durante los años 2014 a 2022.



Fuente: Elaborado a partir de los informes anuales de 2014 a 2022, de SNEEP.

En este sentido, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), en su último informe del año 2021, que realizó para la Provincia del Neuquén, evaluó la situación carcelaria en el marco del Sistema Acusatorio Adversarial, el cual entró en vigencia en el año 2014.

Al respecto, el CNPT advierte graves problemas en las condiciones de detención y en la protección de los derechos que le asisten a las personas privadas de su libertad, en todo lo que refiere a la alimentación, salud, educación, trabajo, y demás.

En esta revisión, el Comité Nacional destaca que la reforma procesal penal viene generando cambios en el funcionamiento de la justicia y en las personas tanto en su condición de imputadas como condenadas.

En este contexto, se informa que algunos cambios resultaron ser beneficiosos, como: la aceleración de los tiempos procesales, la limitación de la prisión preventiva, la aplicación de salidas alternativas al encierro, y la solución primaria de los conflictos.

No obstante, el organismo advierte un leve aumento interanual del 2% aproximadamente de la población detenida de manera preventiva y de una prolongación excepcional del plazo legal de la prisión preventiva, hasta nueve meses de duración, ocurrida durante el periodo de la pandemia del año 2020⁷⁴.

La ampliación del plazo de la detención preventiva, más allá de la prevista por el Código Procesal Penal de Neuquén en sus Arts. 119 y 224, inc. 1, se produjo como consecuencia de la sanción de la Ley Provincial N.º 3234, impulsada por el Ministerio Público Fiscal de Neuquén⁷⁵. La presente norma legal preveía su aplicación para los juicios que no se habían realizado o no se podían realizar por la suspensión de las audiencias de juicio producto de la situación sanitaria del COVID-19.

Por otra parte, el CNPT menciona que la mayoría de las personas privadas de su libertad se encuentran cumpliendo condenas largas, según el tipo de delito que cometieron.

En relación con el punto anterior, el Comité no es claro cuando dice “condenas largas”. En este sentido, se entiende por "condena larga" aquella que contiene una pena de prisión o reclusión perpetua o la condena que comprende una pena mayor a los diez años.

Se toma en cuenta el patrón anterior, puesto que la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, en su Art 17, prevé que la persona que resulta condenada al cumplimiento de una pena de prisión mayor a diez años, debe esperar el tiempo mínimo legal de ejecución para la concesión de las salidas transitorias o la incorporación al régimen de semilibertad, las cuales asisten a las personas privadas de la libertad⁷⁶.

En relación con lo mencionado anteriormente, el SNEEP publicó en sus informes correspondientes a los años 2021-2022, la cantidad de personas condenadas según las

⁷⁴ SNEEP, 2021, pp. 13-14.

⁷⁵ Ley Provincial N.º 3234, Art. 1.

⁷⁶ Ley Nacional N.º 24.660, Art. 17.

diferentes penas de prisión, las cuales se estratifican según el siguiente parámetro: más de tres años; de tres a seis años; de seis a nueve años; de nueve a doce años; de doce a quince años; más de dieciocho años; y sin datos.

En estos casos, se advierte un rápido incremento de un año a otro, de las condenas mayores de seis años y menores de dieciocho años -ver anexo-.

A ello se le suma el agravamiento de las condiciones para acceder a la libertad anticipada a aquellas personas condenadas por la comisión de determinados delitos graves, según lo previsto por el Art. 56 bis de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. Por ello, las personas condenadas permanecen encerradas durante un largo periodo de tiempo.

De hecho, el mismo CNPT señaló que las personas con condenas largas o aquellas excluidas de los beneficios del periodo de prueba, dificultan la renovación de las plazas en las cárceles generando, de esta manera, una mayor ocupación de los diferentes espacios en los contextos carcelarios.

Por otra parte, el SNEEP refiere que, en el año 2021, el delito de robo y/o tentativa de robo fue el segundo de mayor mención en las unidades carcelarias. Mientras que, en el 2022, ese mismo delito pasó a estar en el tercer lugar, quedando los delitos de violaciones/abusos sexuales en el primer orden y los homicidios dolosos en el segundo lugar -ver anexo-.

Finalmente, el Comité Nacional hace referencia sobre varias falencias en los cupos y condiciones de habitabilidad de las comisarías y cárceles de la Provincia del Neuquén.

En lo que respecta al cuestionamiento de los faltantes de cupos, se toma en cuenta la capacidad de alojamiento según las medidas de las celdas, que no cumplen con los estándares determinados por la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT)⁷⁷. Especialmente, la Unidad Carcelaria N.º 11 incurre en dicha falencia, la cual evidencia la necesidad de reformas en el corto plazo.

Según los datos aportados por el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal (SNEEP), se observa una disminución escalonada en la disponibilidad de plazas de las unidades carcelarias de la Provincia del Neuquén, desde el año 2014 a 2022 -ver anexo-.

En relación con ello, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) informa que las administraciones de los establecimientos carcelarios hacen hincapié en el

⁷⁷ Estándares de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre condiciones materiales en lugares de privación de libertad.

aumento de los cupos penitenciarios mediante la incorporación de colchones y camas en sectores no habilitados para tal fin.

En resumen, se observa que las unidades carcelarias tienen una capacidad de plazas al límite y condiciones precarias de infraestructura en lugares muy deteriorados con poca luz natural; faltante de los servicios básicos como la luz eléctrica y el gas natural; y falta de inspección de artefactos para uso doméstico.

Protección de los Derechos que le Asisten a las Personas Privadas de la Libertad.

En lo que respecta a los derechos de las personas privadas de la libertad, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) advierte problemas en la protección de la salud, alimentación, género, trabajo, educación, comunicación y visitas con familiares, y en el trato digno.

En primer lugar, se informa sobre los avances realizados por el Ministerio de Seguridad conjuntamente con el área de Salud en cuanto a la prestación de los servicios sanitarios, pero se advierte un suministro de medicación por encima del parámetro normal y sin los registros adecuados.

Asimismo, el organismo observa la falta de programas para el abordaje de consumos problemáticos e inexistencia de protocolos de prevención, detección e intervención del riesgo suicida⁷⁸.

Esto último es considerado un tema de salud mental⁷⁹, por lo que las personas condenadas debieran recibir un acompañamiento especializado por profesionales de la salud.

No obstante, en las situaciones de autoagresión, las personas privadas de su libertad, en lugar de ser atendidas como usuarias del servicio de salud mental y adicciones, terminan recibiendo una sanción administrativa, por aplicación del artículo 17 inc. f del Reglamento de Disciplina de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.

En segundo lugar, el CNPT advirtió de que algunas personas se quejan del sistema de viandas por presentar malestar luego de ingerirlas.

En relación con ello, el organismo informa sobre la necesidad que tienen las personas privadas de la libertad de apoyarse en lo que le suministran los familiares o vínculos afectivos.

En tercer orden, se observa una falta de atención a la población de mujeres cis alojadas en unidades penitenciarias.

⁷⁸ Los informes del SNEEP del año 2021 y 2022 informan un total de seis personas con intentos de suicidio mientras que once no brindaron datos al respecto.

⁷⁹ Ley Nacional N.º 26.657.

Tampoco se observa que, en las cárceles de la provincia, se alojen a personas trans, no binarias o de géneros diversos y, menos aún, que existan protocolos, capacitaciones o planes que prevean la inclusión de esta población.

En cuarto lugar, el CNPT expresa una preocupación de que las personas privadas de la libertad no reciban una contraprestación por las actividades laborales que desempeñan. De este modo, no se estaría cumpliendo con lo establecido por la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, en los Arts. 14 bis, 106 y 107, inciso f, y con lo que determina la Constitución Provincial de Neuquén, en lo que respecta al deber del Estado de brindar trabajo productivo y remunerado a las personas en contexto de encierro carcelario⁸⁰.

Además, se recuerda que, hasta el momento, sigue sin aplicarse el régimen laboral y la seguridad social vigentes a la población carcelaria, los cuales se encuentran previstos en la legislación nacional e internacional⁸¹.

En quinto orden, la educación que se le brinda a las personas privadas de la libertad en las Unidades de Detención de la Provincia del Neuquén, se encuentra a cargo del Centro de Enseñanza Provincial Integral (CEPI) dependiente del Consejo Provincial de Educación, que incorpora la educación en contextos de privación de libertad para promover la formación integral y el desarrollo pleno⁸².

En los últimos años, algunas fundaciones o instituciones educativas brindan cursos a distancia a las personas privadas de su libertad mediante la implementación de planes de conectividad en algunas Unidades de Detención como la U.D. 11, U.D. 12 y U.D. 16, mediante el Programa “Conectar Igualdad”.

No obstante, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura advierte que, durante la última visita, no pudo constatarse que se esté garantizando esta última modalidad de enseñanza. Asimismo, el Comité informó dificultades para el proceso de aprendizaje por la falta de acompañamiento y de suministro de cuadernillos.

Por otro lado, desde el año 2017 viene funcionando el programa denominado “Laborterapia”, que tiene por objeto brindar capacitaciones de oficios y materias primas a las personas privadas de la libertad, que les son de utilidad para cuando emprenden labores en el medio libre. En este sentido, el Estado provincial les garantiza el seguro de las tareas que realizan y entrega un pago simbólico, ya que todavía continúa no siendo redituable su trabajo⁸³.

⁸⁰ Constitución Provincial de Neuquén, Art. 70.

⁸¹ Reglas Nelson Mandela, reglas 96-103; Ley N.º 24.660, Art. 107, inc. g; Ley Contratos de Trabajo N.º 20.744.

⁸² Ley Orgánica de Educación de la Provincia del Neuquén, N.º 2945, Art. 88.

⁸³ XVI Encuentro Nacional de Ejecución Penal, Observatorio Permanente de Análisis y Propuestas para la Ejecución Penal, 2021.-

En sexto lugar, el Comité Nacional expresa una regulación diferenciada de cada unidad carcelaria sobre la comunicación y las visitas de las personas privadas de la libertad con los familiares, las cuales denotan una mayor restricción luego de la pandemia.

De hecho, el CNPT informa que, en la U.D. 11, la sanción que más se aplica es la suspensión de las visitas.

Finalmente, el CNPT advierte del empleo de otras prácticas en la U.D. 11, que vulneran el trato digno de las personas privadas de la libertad. Una de ellas, es la permanencia dentro de las celdas durante un tiempo prolongado, de 5 a 10 días; y la otra práctica consiste en el traslado frecuente como castigo informal frente a los reclamos.

Finalmente, el Comité Nacional señala una falta de registro de protocolos que regulen el uso de la fuerza dentro de los establecimientos penitenciarios.

Por este motivo, frente al uso ilegítimo de la fuerza, el Comité internacional y nacional recomiendan investigar sin demora, exhaustivamente y de manera imparcial todos los casos de violencia cometidos en los centros de detención, a los fines de evaluar el accionar y la responsabilidad de los agentes estatales y superiores por actos de tortura o por complicidad⁸⁴.

En el caso de que se confirme el mencionado delito de tortura, el Estado debe castigar debidamente a los culpables y proporcionar una reparación a los familiares de las víctimas.

Por estas razones y para evitar situaciones de gravedad institucional, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura recomienda a las autoridades competentes de la Provincia del Neuquén, la adopción de las medidas necesarias para que el servicio carcelario se transforme en un modelo institucional de naturaleza civil, con el objeto de mejorar la profesionalización y transparencia de la actuación de los agentes estatales, y para separar de manera efectiva las funciones de seguridad y tratamiento de reclusos.

Estas recomendaciones del CNPT coinciden con lo resuelto por la Cámara en lo Criminal de Neuquén N.º 2 -organismos que funcionaba antes de la entrada en vigencia del sistema acusatorio adversarial-, en el año 2012, a partir de una acción de Habeas Corpus correctivo y colectivo formulada por los Defensores Oficiales, Dres. Pedro Telleriarte y Gustavo Vitale. La misma tuvo por objeto peticionar que se declare la emergencia carcelaria en la Unidad de Detención N.º 11 y se adopten medidas urgentes tendientes a corregir las situaciones fácticas o al menos minimizar los hechos de crueldad padecidos por las personas alojadas allí, debido a la grave vulneración de las condiciones dignas de detención y de la seguridad personal de los internos. Cabe recordar que, la situación carcelaria había llegado a

⁸⁴ Protocolo de Estambul y Protocolo de Minnesota.

hechos inaceptables como la muerte violenta de Cristian Ibazeta⁸⁵, principal testigo en un juicio contra veintisiete guardias del penal acusados de torturas contra internos de la unidad carcelaria. En sus considerandos, el fallo remarca la importancia de la implementación de talleres en donde los internos puedan desarrollar trabajos remunerados, y a su vez recomienda la sanción de una ley integral del servicio penitenciario provincial⁸⁶.

El Rol de los Medios de Comunicación en la Situación Carcelaria de Neuquén

Los problemas mencionados anteriormente vienen siendo advertidos por los medios periodísticos y portales de mayor circulación de la zona del Alto Valle, de Neuquén y Río Negro, aproximadamente, a partir del mes de octubre del año 2022.

En esa fecha, el Diario LM Neuquén informa sobre la existencia de graves condiciones de detención en las cárceles de la provincia debido a un evidente deterioro de los lugares de detención y por hacinamiento de la población carcelaria.

En ese contexto, vienen sucediendo hechos violentos en las unidades carcelarias, tanto para las personas condenadas que se encuentran alojadas allí, así como aquellas que concurren a trabajar, como, por ejemplo, el personal penitenciario y profesionales del Gabinete Criminológico, de la salud, educación y demás.

En relación con ello, el periódico LM Neuquén advierte de la producción de ciertas situaciones críticas en los penales de la provincia, como la muerte de dos personas privadas de la libertad en la Unidad de Detención N.º 11; los reclamos de docentes en contexto de encierro por quitarles las aulas para convertirlas en celdas; y, la fuga en una alcaidía donde se alojaban personas condenadas.

En definitiva, el periódico expone una situación de crisis carcelaria. Como consecuencia de ello, las Juezas de Ejecución Penal de la Provincia del Neuquén se adelantaron a decir que se tomarían medidas drásticas si dicha situación no se revirtiera.

A partir de allí, según lo informado por el diario LMNeuquén, el Gobierno de la Provincia del Neuquén comenzó a gestionar con Nación el alquiler de un sector del Complejo Penitenciario Federal de Senillosa para ocupar un total de ochenta y cinco nuevas plazas que ayudarían a descomprimir las cárceles de la provincia, mientras se avanzaba con la construcción de pabellones en las Unidades Carcelarias N.º 11, de Cutral C6 y Zapala, lo cual demandaría un plazo máximo de tres años.

⁸⁵ <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-195044-2012-05-28.html>

⁸⁶ Cámara en lo Criminal de Neuquén N.º 2, “Defensores de Cámara s/Habeas corpus” Expte. CNQCR2, año 2012: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/fallos34238.pdf>

Para lograrlo, se conformó una comitiva que visitó el Penal de Senillosa. La misma se encontraba integrada por la Secretaría de Seguridad, el jefe de Policía, la jueza de Ejecución Penal de Neuquén capital, la titular del Ministerio Público de la Defensa, y un representante del Tribunal Superior de Justicia.

El medio periodístico remarcó el cuestionamiento realizado por las juezas y Defensora Pública de Ejecución Penal, sobre el canje formal que realizó la Provincia del Neuquén con la Nación respecto al Complejo Penitenciario de Senillosa, siendo uno de los motivos que desencadenó la crisis carcelaria, puesto que no se previeron los riesgos que podía generar la falta de inversión en las unidades penales provinciales en el marco de un sistema acusatorio adversarial que agiliza los plazos judiciales y las condenas.

De este modo, según indica el diario, se genera un amontonamiento de personas que satura el sistema carcelario y copa las alcaldías de personas procesadas y condenadas.

Por otra parte, el diario Río Negro informó en el mes de noviembre de 2022, que la Defensoría de Ejecución Penal había interpuesto un recurso de habeas corpus por las condiciones de hacinamiento y grave vulneración de derechos de las personas alojadas en las cárceles de la provincia.

Frente a esta acción iniciada por la Defensoría, la Jueza de Ejecución de la Pena de Neuquén, decidió ordenar que durante seis meses la Unidad Carcelaria N.º 11 no reciba más personas condenadas y que se congele el plantel de la Unidad de Detención N.º 12.

En el mismo mes de noviembre, otro portal de noticias -Neuquén Post- informa que esa medida de restricción a las cárceles de la ciudad de Neuquén también había sido adoptada por la Jueza de Ejecución Penal del Interior, quien ordenó cerrar por cinco meses las unidades de detención de Cutral Co, Zapala, San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Chos Malal.

A partir de diciembre del año 2022, todas las cárceles de Neuquén, excepto la Unidad Carcelaria N.º 16 de la ciudad de Neuquén, que solo aloja a mujeres, se encuentran en un estado de “cuarentena”, tal como lo define el diario LMNeuquén, debido a la decisión judicial del cierre temporal de las cárceles.

Las últimas noticias periodísticas del año 2023 informan que la situación no presenta ninguna mejora hasta el momento.

De hecho, el diario LMNeuquén indica que, en el mes de mayo, las cárceles de la provincia presentan una sobrepoblación del 17%; graves condiciones por la falta de sistema contra incendios y problemas de cloacas; quejas por las demoras de los informes necesarios para acceder a la libertad condicional y asistida; denuncias por la comida y falta de atención

médica, educación, talleres laborales y demás herramientas que son indispensables para el medio libre.

En el interior, se denuncian hechos deshumanizantes por las condiciones de habitabilidad de los lugares de detención, puesto que las personas privadas de libertad se encontraban durmiendo en el suelo y en espacios no aptos como aquellos donde se reciben las visitas íntimas.

Por otra parte, los periódicos de la zona advierten que una cantidad determinada de personas que fueron condenadas con sentencia firme se encuentran alojadas en comisarías y alcaidías.

Frente a esta situación, la solución apremiante que encontró el Gobierno de Neuquén fue avanzar en un convenio con la provincia de San Luis para trasladar a cuarenta personas, que se encuentran alojadas en las unidades penales de nuestra provincia, al complejo penitenciario Pampa de las Salinas también conocido como La Botija.

No obstante, hasta el momento no existen novedades sobre dicho acuerdo.

Ante este panorama, tanto la Jueza de Ejecución Penal de Neuquén como la del Interior resolvieron prorrogar la medida de mantener cerradas todas las cárceles de la provincia por otros cuatro meses, haciendo mención de que no habrá ingresos de nuevas personas condenadas si no hay egresos.

Análisis de Entrevistas Cualitativas

Para lograr validez y fiabilidad de los datos recolectados y analizados, se recurrió a la triangulación de la información mediante las referencias cruzadas entre las distintas fuentes secundarias y las diferentes percepciones y juicios valorativos de las personas entrevistadas.

Metodología de la Entrevista y Descripción del Trabajo de Campo

En principio, se optaron por entrevistas cualitativas semiestructuradas para obtener información de manera directa y personalizada.

Por ese motivo, fueron realizadas a determinadas personas de manera presencial y por videollamadas.

Previo a llevarse a cabo la entrevista, se le informó al entrevistado sobre la práctica que se emplearía y se le dijo que los datos recabados a través de las respuestas iban a ser utilizados con fines académicos.

Por otra parte, la conversación fue guiada por una serie de preguntas abiertas -ver anexo-, mientras que las respuestas siguieron un orden, el cual no fue rígido y admitió salirse del guion cuando era necesario.

El empleo de esta técnica tuvo como finalidad conocer el pensamiento, los valores y la opinión de las personas entrevistadas sobre determinados subtemas, los cuales fueron profundizados en la investigación.

En cuanto a la selección de los entrevistados, se llevó a cabo de acuerdo a las funciones que ejercen en los organismos competentes en materia penitenciaria.

Las entrevistas fueron realizadas a: representantes del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa en lo que refiere a la Unidad Operativa de Ejecución Penal y la Defensa Pública Penal; y funcionaria del área de Población Judicializada dependiente de la Secretaría de Seguridad de la Provincia del Neuquén.

Tabla 1. Información de las personas entrevistadas

PERSONA ENTREVISTADA	DATOS	CARGO PÚBLICO
E1	María Gabriela Gorostizaga Licenciada en Sociología	Directora General de Ejecución de la Pena dependiente de la Dirección Provincial de Población Judicializada de la Secretaría de Seguridad del Gobierno de la Provincia del Neuquén
E2	Luciana Petraglia Abogada	Defensora Pública del Equipo Operativo de Ejecución Penal de la Unidad Operativa del Ministerio Público de la Defensa de la Primera Circunscripción-Neuquén Capital-
E3	José María Maitini Abogado	Defensor Público Penal del Equipo Operativo N.º 4 de la Unidad Operativa del Ministerio Público de la Defensa de la Primera Circunscripción Judicial- Neuquén capital-
E4	Horacio Maitini	Fiscal del caso de la Unidad Fiscal de Robos y Hurtos del Ministerio Público Fiscal de la Primera Circunscripción

		Judicial- Neuquén capital-
--	--	----------------------------

Fuente. Elaboración propia (2023).

Resultados y Análisis de las Entrevistas

Una vez obtenida la información de las entrevistas, se realizó el análisis cualitativo mediante las transcripciones de las mismas -ver anexo-, con el objeto de interpretar las respuestas en contraste con los datos recolectados por medio de fuentes secundarias.

Los subtemas que surgieron de las preguntas, fueron los siguientes:

- Los efectos generados por el sistema acusatorio adversarial en el sistema penitenciario de la Provincia del Neuquén.
- La política de persecución penal implementada en Neuquén.
- La política de Ejecución Penal Privativa de la Libertad adoptada por el Estado neuquino.
- La garantía del principio de resocialización por el Estado provincial.
- El impacto generado por la última reforma de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.
- Condiciones carcelarias en que se encuentran las personas privadas de la libertad en los establecimientos carcelarios de la Provincia del Neuquén.
- La situación penitenciaria difundida por los medios de comunicación de mayor circulación de la zona de Alto Valle, de Neuquén y Río NEGRO, llevada a la expresión de “Crisis carcelaria”.
- La medida temporal adoptada por las Juezas de Ejecución Penal sobre la prohibición del ingreso de nuevos internos a las unidades de detención de la Provincia del Neuquén hasta tanto se mejoren las condiciones carcelarias.
- Los aportes de las personas entrevistadas con miras a mejorar la situación carcelaria de la provincia.

Al respecto, se logra inferir que las respuestas de los entrevistados guardan una relación directa con el rol que cumplen en los diferentes ámbitos laborales.

En ese contexto, determinadas personas entrevistadas calificaron de positivo los cambios generados por el sistema judicial, en lo que respecta a la ejecución de la política pública de persecución del delito y de la ejecución penal, debido a una mayor intervención de los diferentes organismos del Estado -los Ministerios Públicos de la Fiscalía, de la Defensa,

magistradas de ejecución de la pena, y órganos del Poder Ejecutivo competentes en materia penitenciaria-.

"Si (...) desde el 2014 con el sistema acusatorio adversarial surgieron dos Ministerios Públicos con funciones específicas de la defensa y la fiscalía y que impactaron a mi entender de manera favorable en el seguimiento de la ejecución de la pena de personas privadas de su libertad ambulatoria. A partir de allí, comenzaron a tener un rol muy activo y participativo en las Unidades de Detención y en la Dirección Provincial de Población Judicializada, sobre todo en el Gabinete Criminológico". (E1)

Además, los entrevistados sostienen que el sistema acusatorio adversarial genera que, en un corto periodo de tiempo, la Fiscalía investigue el hecho criminal para someterlo a juzgamiento u opte por una salida alternativa para resolver el conflicto, que surge del delito. De este modo, el proceso llega a condenas rápidas y, como consecuencia de ello, existen más personas condenadas que procesadas en los establecimientos carcelarios.

"En la actualidad, como consecuencia de las distintas salidas alternativas para solucionar el conflicto primario, que surge del delito, y la existencia de plazos procesales perentorios para investigar y juzgar torna más rápido el proceso y de esta manera se llega de forma más rápida a condenar a la persona investigada. Esto lleva a que en la actualidad existan más condenados que procesados dentro de la población carcelaria". (E4)

Por otro lado, es indudable que los entrevistados indican que es claramente visible el panorama calamitoso de la situación carcelaria, puesto que el sistema judicial de Neuquén genera mayores personas condenadas, en un corto periodo de tiempo, frente a una deficiente planificación carcelaria.

"Bueno, te puedo decir que no hay desarrollo de una política penitenciaria en la provincia, creo que es un extremo absolutamente abandonado. Puedo abonar esto desde el conocimiento de la falta de planificación orientada a la reinserción social(...)" (E2)

A ello se le suma, una selectividad de casos penales que responde a estereotipos de criminalización de fácil y rápida persecución penal por parte de la Fiscalía.

"(...)detrás de cada persecución penal hay una política criminal, es decir del mundo de los delitos, ¿qué se selecciona? ¿Quién entra y quién no? Descontando los homicidios y los abusos, hay una selectividad que se traduce en una política criminal.

Hoy en día, sí, no podría decir con sinceridad cuál es la política criminal del Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Neuquén, sinceramente. No podría mencionarlas. Soy Defensor, pero, aun así, haciendo este análisis, sigo este pensamiento, eh, porque detrás debería estar un abordaje integral de la conflictividad social. ¿A qué me refiero? ¿que veo

particularmente de que, no se sale de la lógica de caso a caso, qué quiere decir esto? que, cuando hay un conflicto resonante y social el sistema lo atrapa. Además de atrapar a todos aquellos delitos que son callejeros, vamos a decir en la gran mayoría robos y hurtos, o sea, descontando los abusos y homicidios, veo una política criminal en la lógica del caso a caso tapando las urgencias, sin el análisis integral de la situación.

Hoy en día, y esto lo he hecho en una investigación personal, hay más de 100 personas en situación de calle y en distintos barrios. Estas personas en situación de calle o que también tienen conflictos con consumos problemáticos con el alcohol y con estupefacientes, son los que terminan luego atrapados por el sistema penal. Que atrapa a los pobres en su gran mayoría, y los jefes de comisarías de todos los barrios se encuentran solos, sin ningún tipo de cooperación mutua entre la Fiscalía, la Defensa, incluso, el Poder Judicial (...) el diálogo entre el Poder Judicial y los jefes de Seguridad(...)" (E3)

Finalmente, la reforma legislativa de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, que recorta derechos a las personas condenadas, agrava el principio de resocialización.

"La reforma de la 24.660 también generó que el estándar para que una persona pueda gozar de los beneficios de los derechos de las salidas transitorias en adelante, sean cada vez más restrictivos y esto llevó a un desborde que lo vemos hoy en día. Con estos habeas corpus generados por la defensa que llevaron a las ampliaciones, a ordenar al ejecutivo la ampliación de los pabellones." (E3)

Consideraciones Finales

Por todo lo expuesto hasta aquí, se puede inferir que el sistema acusatorio adversarial representa un modelo judicial que involucra la ejecución de políticas pacificadoras. Asimismo, promueve el cumplimiento de garantías y derechos de la persona acusada y de la víctima, a través de la resolución de conflictos primarios y del empleo de mecanismos alternativos a la imposición de la pena.

Para ello, el sistema judicial asigna funciones a los sujetos procesales que cumplen roles significativos durante el proceso, los cuales se encuentran en representación de la Fiscalía, la Defensa Pública Penal, y la Judicatura.

En este sentido, el Ministerio Público Fiscal adopta un rol importantísimo ya que, al tomar conocimiento del presunto hecho criminal, decide cómo proseguir al respecto, pudiendo

definir si adopta algún mecanismo alternativo para la resolución de conflictos sociales o, por el contrario, continúa con la persecución del delito para llevar el caso a juicio.

El modelo judicial que se trata en el presente trabajo, involucra la elaboración y ejecución de políticas públicas comprendidas en la política criminal, las cuales requieren de una mirada integral del sistema penal ya que se dedican conjuntamente a las causas del delito y su prevención, el proceso penal y el universo carcelario.

La elaboración de la política criminal, si bien es competencia del Congreso Nacional, la ejecución de la misma dependerá de los modelos que cada Estado provincial establezca.

A su vez, dentro de cada provincia los organismos públicos tienen funciones entrelazadas. Por ejemplo, si bien la prevención del delito es una tarea que primordialmente tiene asignada la Policía, desde una mirada más amplia, la Fiscalía también tiene funciones asociadas a la prevención del delito, dado que al resolver conflictos primarios realiza un control de la criminalidad.

Por su parte, el Ministerio Público Fiscal cuenta con la atribución para seleccionar los casos penales según la relevancia que representan para la defensa de los intereses de la sociedad, donde la política de persecución se dirige prioritariamente a los delitos de mayor demanda social. Esto implica adoptar medidas de eficacia y eficiencia para la administración de recursos que permitan descongestionar el sistema judicial y brindar respuestas rápidas frente a los posibles reclamos sociales.

Esta política no está exenta de críticas. Se ha reflejado en este trabajo de investigación que, desde los medios periodísticos, demás fuentes secundarias y algunas respuestas de las personas entrevistadas, refieren a la existencia de una selectividad para la persecución penal por parte de la Fiscalía. Sin perjuicio de la existencia de delitos graves y violentos, que de por sí requieren una mayor atención por parte del Estado, se verificaría en los hechos una política de persecución penal fuertemente dirigida a la criminalización de personas que cometen, en su gran mayoría, robos y hurtos, los cuales muchos se encuentran atravesados por problemas de consumo de estupefacientes.

Otro cuestionamiento que se hace a la forma de implementación del modelo acusatorio adversarial es que, prevé plazos procesales perentorios para investigar y juzgar, lo cual, si bien torna al proceso más rápido, de esta manera se llega a condenar a la persona investigada en un muy corto plazo. De este modo, si se obtiene con ello una mayor cantidad de condenas de prisión, esto genera un desbarajuste del sistema carcelario.

Por otra parte, los cambios que ha generado la implementación del sistema acusatorio adversarial en la Provincia del Neuquén, reflejan una falta de planificación en materia penitenciaria.

En este orden de ideas se ha mencionado que, el Gobierno de turno no ha invertido en mejoras edilicias como tampoco en actividades y acciones positivas que se encuentran comprendidas en el régimen de progresividad para el cumplimiento de la resocialización de las personas privadas de la libertad, tan como lo prevé la teoría de prevención especial de la pena.

De hecho, el traspaso del Complejo Penitenciario de Senillosa a la Nación, hizo que las mismas Unidades de Detención de la provincia continuaran funcionando en un estado carcelario mucho más crítico. Se suma a ello, las reformas legislativas de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la libertad, principalmente del año 2017, puesto que presenta ser de mayor corte punitivista.

De esta manera, se logran identificar tres cuestiones que llevaron a la situación carcelaria a un estado de gravedad, en la que se encuentra actualmente la Provincia del Neuquén. Ellas son: la política de persecución penal prevista en el marco del sistema acusatorio adversarial; la reforma legislativa en materia de ejecución de la pena privativa de la libertad; y el modelo de implementación de la política de ejecución penal privativa de libertad.

Por todo lo expuesto hasta aquí, se puede aseverar que la realidad carcelaria refleja un estado de situación donde la sobrepoblación, hacinamiento, y las graves condiciones de detención, vulneran los derechos y principios constitucionales de las personas privadas de la libertad.

Esta crisis carcelaria tomó mayor estado público a partir de octubre de 2022 a través de un disparador, que consistió en una medida judicial adoptada, en noviembre de ese año, por las Juezas de Ejecución Penal de la Ciudad de Neuquén y del Interior, mediante la cual se resolvió el cierre de las cárceles de la provincia, lo que representó la prohibición del ingreso de las personas condenadas hasta tanto se mejoren las condiciones de detención.

Es decir que, implícitamente, se puede hablar de emergencia carcelaria, aún sin ser declarado expresamente por parte de representantes del Gobierno de Neuquén.

Resulta importante mencionar que, actualmente, las personas condenadas a prisión son ubicadas en comisarías para luego ser trasladadas a las Unidades de Detención, es decir, a medida que se liberan los cupos de alojamiento. De este modo, el lugar de detención de las personas privadas de la libertad se define en base a la disponibilidad sin priorizarse la cercanía con los familiares, por lo que el Estado continúa agravando la situación.

Conclusiones

A modo de cierre, se reconoce la existencia del andamiaje para la implementación del sistema acusatorio adversarial, principalmente, en lo que respecta a la política de persecución del delito. No obstante, se advierte la ausencia de mecanismos de revisión de las políticas públicas ejecutadas para la medición de la calidad del servicio que se le está brindando a la ciudadanía.

Además, falta adoptar mayores estrategias políticas para la solución de conflictos sociales, como en su momento propuso Alberto Binder, al mencionar la necesidad de crear un sistema de gestión de la conflictividad en armonía con el principio de “mínima intervención”, que prohíbe utilizar instrumentos violentos donde no se los requiera.

Para ello, debería concebirse a la conflictividad no como un problema que necesita ser erradicado sino como un instrumento de cambios que presenta desafíos para desarrollar la tolerancia y fortalecer la venia en una sociedad donde es inevitable encontrarse con diferentes intereses y voluntades.

En este sentido, no sólo se debería pensar en los mecanismos previstos por el Código Procesal Penal para la resolución de la conflictividad sino también en herramientas que ayuden a desactivar conflictos que, si bien al principio pueden ser minúsculos, pueden ir escalando a pasos agigantados hasta llegar a un hecho delictivo.

Por eso mismo, podrían proyectarse dispositivos intermedios o previos a la judicialización desde diferentes órganos del Estado como educación, salud, seguridad, desarrollo y planificación social, con la finalidad de que se aborden las conflictividades en ámbitos sensibles para la sociedad.

Ahora bien, el sistema acusatorio adversarial produjo un incremento ostensible en la cantidad de personas privadas de su libertad dada las características de celeridad y agilidad que estos procesos poseen. Se advierte, en este sentido, que no ha existido una política integral en materia penitenciaria, que acompañe la implementación de este sistema de enjuiciamiento.

Por su parte, la reforma de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, principalmente del año 2017, también generó la saturación de la capacidad de alojamiento penitenciario provincial con el recorte de derechos para las personas privadas de la libertad, al encontrarse éstas impedidos de acceder a los beneficios de libertades anticipadas.

Esta carencia detectada y la reforma normativa apuntada, requieren que la Provincia del Neuquén realice imperiosamente, en un corto plazo, la redefinición de su política carcelaria. Una de las formas en que podría realizarse es a través del dictado de una ley, con aportes

derivados de la participación ciudadana, que regule la ejecución penal para un sistema penitenciario provincial. Para ello, se necesitaría de la creación de un modelo institucional de naturaleza civil, puesto que mejoraría la actuación de los agentes estatales en lo que respecta a su profesionalización y transparencia, y permitiría separar de manera efectiva las funciones que comprenden la seguridad y tratamiento de las personas privadas de la libertad.

Bibliografía

- 07/2022, C. N.-R. (marzo de 2021). Informe sobre Inspecciones a la Provincia del Neuquén. Obtenido de https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-SOBRE-INSPECCIONES-A-LA-PROVINCIA-DE-NEUQUEN-APROBADO-POR-RES.CNPT-07_2022.pdf
- 18/1997, P. P.-D. (9 de enero de 1997). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41366/norma.htm>
- 303/96, P. P.-D. (25 de marzo de 1996). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/35551/norma.htm>
- 303/2018, R. (12 de abril de 2018). Convenio. Obtenido de GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN y el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/308979/norma.htm>
- 396/99, E. D.-D. (21 de abril de 1999). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/57365/texact.htm>
- 1058/97, E. D.-D. (3 de octubre de 1997). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46288/norma.htm>
- 1136/97, E. D.-D. (30 de octubre de 1997). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47102/norma.htm>
- 1139/2000, E. D.-D. (30 de noviembre de 2000). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65267/norma.htm>

- 1598/1993, P. P.-D. (29 de julio de 1993). Argentina.gob.ar. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1598-1993-15196>
- 2.162/2021, R. d.-D. (9 de diciembre de 2021). SAJ. Obtenido de <http://www.saj.gob.ar/2162-local-neuquen-comite-provincial-para-prevencion-tortura-otros-tratos-penas-cruelles-inhumanos-degradantes-reglamentacion-ley-3213-q20210002162-2021-12-09/123456789-0abc-261-2000-1202qvorpced?&o=6&f=Total%7CFecha%5B50%2C1%5D%7CEs>
- 23.054, C. A.-L. (19 de MARZO de 1984). Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- 24.660, E. D.-L. (2017, actualización). InfoLEG- Información Legislativa. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/texact.htm>
- 25.875, P. P.-L. (20 de enero de 2004). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92063/norma.htm>
- 25.882, C. P.-L. (22 de abril de 2004). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94458/norma.htm>
- 25.886, C. P.-L. (14 de abril de 2004). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94769/norma.htm>
- 25948, E. D.-L. (11 de noviembre de 2004). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100947/norma.htm>
- 26.657, S. P.-L. (2 de diciembre de 2010). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>
- 27.080, J. L. (27 de enero de 2015). Infoleg. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241806/norma.htm>
- 2784, L. (13 de enero de 2012). Código Procesal Penal de Neuquén. Neuquén, Argentina.
- 29/11/2021, T. S.-S.- (. -I.-f. (2014). "ABOY LUIS ALBERTO S/EJECUCIÓN DE LA PENAL (EXPT. OFIZA LEG. 62/14)". Neuquén.

2945, L. O.-L. (diciembre de 2014). LEGISLATURA DE NEUQUÉN. Obtenido de <https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/svrfiles/Neuleg/normaslegales/pdf/LEY2945.pdf>

Adolfo Alvarado Velloso, J. P. (2012). *LECCIONES DE DERECHO PROCESAL*. Neuquén, Provincia del Neuquén: Fundación para el desarrollo de la Ciencia Jurídica.

Agencia Nova. (agosto de 2023). Obtenido de https://www.agencianova.com/nota.asp?n=2023_8_27&id=128873&id_tiponta=10

Anitúa, I. G. (2013). *Historias de los Pensamientos Criminológicos*. Buenos Aires: Didot Ediciones.

Avellaneda, U. d. (23 de julio de 2021). Proceso de Ejecución Penal - Charla de capacitación. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=OigtSfM5Vc4&t=1971s>

Ávila, M. E. (2020). Beneficios del Sistema Acusatorio. *UNRN*.

Berto, G. (22 de noviembre de 2022). *Una jueza «cerró» dos cárceles de Neuquén porque están desbordadas*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/policiales/una-jueza-cerro-dos-carceles-de-neuquen-porque-estan-desbordadas-2606602/>

Berto, G. (16 de marzo de 2023). *Radiografía de la crisis carcelaria de Neuquén que preocupa al papa Francisco*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/radiografia-de-la-crisis-carcelaria-de-neuquen-que-preocupa-al-papa-francisco-2797906/>

Berto, G. (6 de febrero de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/la-justicia-penal-de-neuquen-al-borde-del-colapso-faltan-jueces-o-falla-la-organizacion-2724025/>

Berto, G. (29 de abril de 2023). *Crisis carcelaria en Neuquén: «¿El Poder Judicial va a quedarse de rodillas mientras el Ejecutivo nos tira los problemas?»*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/crisis-carcelaria-en-neuquen-el-poder-judicial-va-a-quedarse-de-rodillas-mientras-el-ejecutivo-nos-tira-los-problemas-2880940/>

Berto, G. (10 de mayo de 2023). *Crisis carcelaria en Neuquén: otra intimación judicial al gobierno*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/crisis-carcelaria-en-neuquen-otra-intimacion-judicial-al-gobierno-2902073/>

- Berto, G. (16 de mayo de 2023). *Crisis carcelaria: ahora Neuquén propone «exportar» presos a San Luis*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/crisis-carcelaria-ahora-neuquen-propone-exportar-presos-a-san-luis-2912318/>
- Berto, G. (17 de mayo de 2023). *Crisis carcelaria en Neuquén: el nuevo pabellón estará listo recién en 2025*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/crisis-carcelaria-en-neuquen-el-nuevo-pabellon-estara-listo-recien-en-2025-2913943/>
- Berto, G. (21 de junio de 2023). *Crisis carcelaria en Neuquén: «Se busca en la Justicia una respuesta que debe dar el Ejecutivo»*. Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/crisis-carcelaria-en-neuquen-se-busca-en-la-justicia-una-respuesta-que-debe-dar-el-ejecutivo/>
- Berto, G. (27 de julio de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/muerte-del-soldado-en-zapala-el-juez-greca-sigue-al-frente-de-la-investigacion-3047943/>
- Berto, G. (29 de julio de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/muerte-del-soldado-en-zapala-la-familia-quiere-que-el-juez-greca-la-deje-participar-de-una-pericia-clave-3050686/>
- Berto, G. (12 de septiembre de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/juicio-directo-hay-consenso-para-endurecer-el-codigo-procesal-de-neuquen-3137263/>
- Berto, G. (23 de septiembre de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/juicio-directo-en-la-legislatura-quieren-ver-las-estadisticas-de-la-fiscalia-3123313/>
- Binder, A. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires: AD-HOC.
- Binder, A. (2011). *Análisis político criminal*. Buenos Aires: Astrea.
- Bobbio, N. (2015). *Iusnaturalismo y Positivismo Jurídico. Estructuras y Procesos*. Trotta S.A.
- Branda, M. (23 de abril de 2023). *La Tecla Info*. Obtenido de <https://www.neuquenalinstante.com.ar/noticias/2023/08/30/99036-gutierrez-elogia-la-tarea-de-la-policia-provincial-y-el-ministerio-publico-fiscal>
- Buta Ranquil: Condenados por abuso sexual comenzaron a cumplir la pena en una comisaría*. (19 de enero de 2023). Obtenido de <https://www.noticiasnqn.com.ar/noticias/2023/01/19/271688-buta-ranquil->

[condenados-por-abuso-sexual-comenzaron-a-cumplir-la-pena-en-una-comisara](#)

CNCT. (2021). *Informe sobre inspecciones a la Provincia del Neuquén*.

Código Procesal Penal de la Nación. (9 de septiembre de 1991). *Ley Nacional N.º 23.984*. Argentina.

Código Procesal Penal Federal. (10 de diciembre de 2014). *Ley Nacional N.º 27.063*. Argentina.

Con el cierre de la U51, Neuquén puso a todas sus cárceles en "cuarentena". (1 de diciembre de 2022). Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/policiales/con-el-cierre-la-u51-neuquen-puso-todas-sus-carceles-cuarentena-n972121>

Constitución de la Provincia del Neuquén. (2006). Obtenido de SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/0-local-neuquen-constitucion-provincia-neuquen-lpq0000000-2006-02-17/123456789-0abc-defg-000-0000qvorpyel>

Contreras, J. (15 de febrero de 2023). *La crisis carcelaria y el choque de derechos que mandaron a casa a un ladrón*. Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/policiales/la-crisis-carcelaria-y-el-choque-derechos-que-mandaron-casa-un-ladron-n994171>

Crisis carcelaria en Neuquén: admiten que es difícil una salida rápida. (24 de noviembre de 2022). Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/politica/crisis-carcelaria-en-neuquen-admiten-que-es-dificil-una-salida-rapida-2610476/>

Decreto N.º 119/15. (2015). *Creación de la Dirección Provincial de Población Judicializada*. Neuquén, Argentina.

Decreto N.º 1248/95. (1995). *creación del Gabinete Técnico Criminológico*. Neuquén, Argentina.

Decreto Reglamentario 2900/84. (1984). *Ley Provincial N.º 1272*. Neuquén, Argentina.

“Defensores de Cámara s/Habeas corpus”, Expte. CNQCR2 (Cámara en lo Criminal de Neuquén N.º 2 14 de junio de 2012).

Después de la carta del papa Francisco, qué falta para mejorar las cárceles en Neuquén. (15 de marzo de 2023). Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/justicia/que-falta-para-mejorar-las-condiciones-carcelarias-ante-el-desborde-de-presos-en-neuquen-2795290/>

"CHIMENTO, MARCELO ENRIQUE- Ejecución de Pena- S/ IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIA", 5042 (Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, Sala I 22 de abril de 2021).

Diario Río Negro. (10 de agosto de 2022). Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/politica/proyecto-doble-amarilla-la-defensa-negro-que-se-oponga-al-juicio-directo-2436658/>

Diario Río Negro. (16 de septiembre de 2022). Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/justicia/politica/estafa-con-planes-sociales-recien-el-lunes-sumaran-una-contadora-a-la-investigacion-2499284/>

Diario Río Negro. (5 de septiembre de 2023). Obtenido de <https://www.lmneuquen.com/neuquen/gutierrez-insistio-impulsar-juicios-rapidos-los-delitos-in-fraganti-n1054235>

Duff, A. (2015). *Sobre el castigo*. Siglo XXI.

Elía, G. (23 de octubre de 2022). *Arrancó la operación de retorno al penal de Senillosa*. Obtenido de <https://www.lmneuquen.com/policiales/arranco-la-operacion-retorno-al-penal-senillosa-n959556>

Elía, G. (4 de diciembre de 2022). *Cárceles: \$5 mil millones para ampliar las plazas*. Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/carceles-5-mil-millones-ampliar-las-plazas-n973368>

Elía, G. (26 de octubre de 2022). *Vivir en el reino del revés*. Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/neuquen/vivir-el-reino-del-reves-n960717>

Elía, G. (4 de marzo de 2023). *El pistolero, el violador y la jueza que desnudó la crisis carcelaria*. Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/policiales/el-pistolero-el-violador-y-la-jueza-que-desnudo-la-crisis-carcelaria-n999729>

Eugenio Raúl Zaffaroni, A. A. (2002). *Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: EDIAR.

EXPTE.O-016/16, P. 9. (7 de marzo de 2016). Proyecto de Reforma de la Ley Provincial N.º 2784. Neuquén, Neuquén, Argentina: Legislatura de Neuquén.

EXPTE.O-059/16, P. 9. (27 de abril de 2016). Proyecto de Reforma de la Ley Provincial N.º 2784. Neuquén, Neuquén, Argentina: Legislatura de Neuquén.

Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.

- Firpo, J. (28 de septiembre de 2023). *Diario Río Negro*. Obtenido de https://www.clarin.com/policiales/muerte-ejercito-pruebas-confirman-soldado-zapala-asesinado_0_MFJrZ3WxlG.html
- Foucault, M. (1983). *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI editores.
- Fuente, M. S. (2019). *Ejecución de la pena privativa de la libertad*. Editores del Sur.
- Garland, D. (2005). *La cultura del Control*. Barcelona (España): Gedisa.
- Garland, D. (2018). *Castigar y Asistir*. Argentina: Siglo XXI.
- Gobierno de la Provincia del Neuquén. (24 de agosto de 2023). Obtenido de <https://w2.neuquen.gov.ar/noticias/12472-gutierrez-reclamo-cambios-para-darle-celeridad-a-la-justicia>
- González, R. L. (2018). *Derecho Penal-Parte General-*. Buenos Aires: Astrea.
- Gorostizaga, L. M. (23 de agosto de 2023). Los desafíos para el estudio de la sociedad carcelaria en el marco del Sistema Acusatorio Adversarial de Neuquén. (D. J. Medel, Entrevistador)
- Holguín, D. P. (2015). *¿Reformar o abolir el sistema penal?* Siglo del Hombre.
- HUMANOS, C. A. (s.f.). Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicacion_es_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf
- "IEP- ABOY LUIS ALBERTO S/EJECUCIÓN DE LA PENA (EX. OFIZA LEG. 62/14) (A.C)"-Interlocutoria: 69/21, OFINQ 1216/2014 (Tribunal Superior de Justicia de Neuquén, Sala Penal. 29 de noviembre de 2021).
- INECIP. (agosto de 2000). *INFORME DE ANTECEDENTES PARA LA REFORMA PROCESAL PENAL*. Obtenido de Cejamericas: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5090/rpp-neuquen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INECIP. (2019). *Informe sobre la eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina*. Obtenido de INECIP: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2022/09/Inecip-Publicacion-La-eficacia-de-los-MPF.pdf>
- Infogo. (25 de agosto de 2023). Obtenido de <https://infogo.com.ar/contenido/2099/gutierrez-exige-condenas-rapidas-a-robos-organizados-en-neuquen-enterese-sobre-e>
- La crisis carcelaria en Neuquén es absoluta: cerraron otras seis unidades*. (28 de noviembre | de 2022). Obtenido de Río Negro:

<https://www.rionegro.com.ar/justicia/politica/la-crisis-carcelaria-en-neuquen-es-absoluta-cerraron-otras-cuatro-unidades-2616973/>

La crisis carcelaria en Neuquén es absoluta: cerraron otras seis unidades. (29 de noviembre de 2022). Obtenido de Neuquén post: <https://www.neuquenpost.com/news-41744-la-crisis-carcelaria-en-neuquen-es-absoluta-cerraron-otras-seis-unidades/>

La fuga de dos detenidos de una comisaría expuso el desborde en las cárceles de Neuquén. (2 de diciembre de 2022). Obtenido de Río Negro: <https://www.rionegro.com.ar/policiales/escaparon-dos-detenidos-en-la-comisaria-centrica-de-neuquen-2625307/>

Legislatura de la Provincia de Neuquén. (26 de junio de 2020). Obtenido de Ley Provincial N.º 3234: https://infoleg.neuquen.gov.ar/Leyes/Ley_3234.pdf

Lentamente, las mejoras llegan a los penales neuquinos. (22 de enero de 2023). Obtenido de LM NEUQUÉN: <https://www.lmneuquen.com/policiales/lentamente-las-mejoras-llegan-los-penales-neuquinos-n987281>

Ley Provincial N.º 1272. (27 de marzo de 1981). Neuquén, Argentina.

Ley Provincial N.º 1582. (30 de noviembre de 1984). *derogada por Ley Provincial N.º 1677.* Neuquén, Argentina.

Ley Provincial N.º 1677. (6 de febrero de 1987). *Código de Procedimiento Penal y Correccional de la Provincia del Neuquén, derogada por Ley Provincial N.º 1784.* Neuquén, Argentina.

Ley Provincial N.º 2153. (12 de enero de 1996). Neuquén, Argentina.

Ley Provincial N.º 2160. (26 de marzo de 1997). *modifica Ley Provincial N.º 2153.* Neuquén, Argentina.

Ley Provincial N.º 3213-Comité Provincial para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, I. o. (s.f.). SAIJ. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/2162-local-neuquen-comite-provincial-para-prevencion-tortura-otros-tratos-penas-cruelles-inhumanos-degradantes-reglamentacion-ley-3213-q20210002162-2021-12-09/123456789-0abc-261-2000-1202qvorpced?&o=6&f=Total%7CFecha%5B50%2C1%5D%7CEs>

Ley Nacional N.º 24.316. (13 de mayo de 1994). *modifica el Código Penal.* Argentina.

Ley Nacional N.º 26.472. (12 de enero de 2009). *modifica Ley Nacional N.º 24.660.* Argentina.

- Ley Nacional N.º 27.372. (12 de julio de 2017). Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276819/norma.htm>.
- Ley Nacional N.º 27.375. (28 de julio de 2017). *modifica Ley Nacional N.º 24.660*. Argentina.
- Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Neuquén. (3 de enero de 2014). *Ley Provincial N.º 2.893*. Neuquén, Argentina.
- LIBERTAD, E. D. (11 de noviembre de 2004). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100947/norma.htm>
- LIBERTAD, E. D. (27 de julio de 2017). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/277450/norma.htm>
- Lobo, R. A. (2022). *Derecho Procesal de Ejecución Penal*. Editores del Sur.
- Lorenzo, L. (2012). *Manual de Litigación-Herramientas para la litigación en un sistema acusatorio*. Buenos Aires: Didot.
- Lorenzo-, L. E.-P. (2014). *Uso del Nuevo Código*. Neuquén, Provincia del Neuquén.
- Maitini, D. H. (19 de octubre de 2023). Los desafíos para el estudio de la sociedad carcelaria en el marco del Sistema Acusatorio Adversarial de Neuquén. (D. J. Medel, Entrevistador)
- Maitini, D. J. (6 de octubre de 2023). Los desafíos para el estudio de la sociedad carcelaria en el marco del Sistema Acusatorio Adversarial de Neuquén. (D. J. Medel, Entrevistador)
- Mathiesen, T. (2003). *Juicio a la Prisión*. EDIAR.
- Matus, C. (2021). *Teoría del Juego Social*. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa.
- Melossi, D. (2018). *Controlar el delito, controlar la sociedad*. Siglo XXI.
- Miguel, M. L. (5 de septiembre de 2010). *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html>
- Ministerio Público Fiscal de Neuquén, M. (2023). *Estadísticas- MPF*. Obtenido de https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/images/estadistica/Informe_Estadistico_3er_bimestre_2023_compressed.pdf
- Molina, A. G.-P. (2009). *Tratado de Criminología, Tomo I*. Rubinzal-Culzoni.

- Molina, A. G.-P. (2009). *Tratado de Criminología, Tomo II*. Rubinzal-Culzoni.
- Mollo, J. P. (2008). Variantes del asentimiento subjetivo. *Virtualia-Dossier*, 1-4.
- Monclús, M. (2016). *La Ejecución Penal y las Políticas Carcelarias*. Quilmes.
- Mouffe, E. L. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid: Letra e.
- Nación, M. P. (7 de junio de 2019). *Fiscales.gob.ar*. Obtenido de <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/desde-el-lunes-comienza-a-regir-en-salta-y-jujuy-el-nuevo-codigo-procesal-penal-federal/>
- Nación, P. P. (2019). Obtenido de <https://dpf.ppn.gov.ar/wp-content/uploads/2023/03/Estandares-PPN-Condiciones-materiales-lugares-de-privacion-de-libertad.pdf>
- Nación, P. P. (2019). PPN- documento. Obtenido de <https://dpf.ppn.gov.ar/wp-content/uploads/2023/03/Estandares-PPN-Condiciones-materiales-lugares-de-privacion-de-libertad.pdf>
- NACIONAL, S. (2021). Informe Anual Neuquén- SNEEP 2021. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/10/sneepneuquen2021.pdf>
- Neuquén, D. D.-L. (23 de noviembre de 2011). *XL PERÍODO LEGISLATIVO- 21a. SESIÓN ORDINARIA*. Obtenido de REUNIÓN N.º 25: https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/SVRFILES/hln/documentos/DiaSesio/XL/DXL_25.pdf
- Neuquén, M. P. (2019). *MANUAL DE POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL*. Neuquén.
- Neuquén, M. P. (agosto de 2023). Ministerio Público Fiscal de Neuquén. Obtenido de Informe- 4to bimestre de 2023: https://www.mpfneuquen.gob.ar/mpf/images/estadistica/Informe_Estadistico_4to_bimestre_2023.pdf
- Neuquén, P. J. (2015). Código de Procedimiento Penal. *Código de Procedimiento Penal*. Neuquén, Neuquén, Argentina.
- Neuquén. Uno. (24 de agosto de 2023). Obtenido de <https://neuquen.uno/omar-gutierrez-le-pidio-a-los-diputados-que-modifiquen-el-juicio-directo/>
- Nils, C. (2019). *Los límites del dolor*. Olejnik.
- Nino, C. S. (1989). *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

- Nino, C. S. (2006). *Los límites de la responsabilidad penal*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Nores, J. I. (2011). *Proceso Penal y Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Proceso-penal-y-derechos-humanos.pdf>
- Olaeta, J. J. (2018). *Informe del sistema de justicia penal argentino*. Obtenido de <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/21/1776/Informe-sistema-justicia-penal-argentino.2.pdf>
- OMS. (2023). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions#:~:text=%C2%ABLa%20salud%20es%20un%20estado,ausencia%20de%20afecciones%20o%20enfermedades%C2%BB>.
- ONU, N. U. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- ONU, N. U. (2004). *PROTOCOLO DE ESTAMBUL*. Nueva York. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/training8rev1sp.pdf>
- ONU. (2005). *Los Derechos Humanos y las Prisiones, Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training11A_dd2sp.pdf
- ONU, A. G. (17 de diciembre de 2015). Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. *Reglas Nelson Mandela*.
- ONU, N. U. (2016). *PROTOCOLO DE MINNESOTA*. Nueva York y Ginebra.
- OSPDH, O. d. (2006). *La cárcel en el entorno familiar. Estudio de las repercusiones del encarcelamiento sobre las familias: problemáticas y necesidades*. Obtenido de Universidad de Barcelona, España.:
file:///C:/Users/D%C3%A9bora%20J.%20Medel/Downloads/La_realidad_familiar_de_las_mujeres_enca.pdf
- Pandolfi, C. (14 de enero de 2014). La reforma procesal neuquina. *Río Negro*. https://www.rionegro.com.ar/la-reforma-procesal-penal-neuquina-JURN_1454309/
- PENA, S. N. (2022). Informe Anual Neuquén-SNEEP 2022-. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/sneepneuquen2021.pdf>

- Petraglia, D. L. (31 de agosto de 2023). Los desafíos para el estudio de la sociedad carcelaria en el marco del Sistema Acusatorio Adversarial de Neuquén. (D. J. Medel, Entrevistador)
- Pettit, J. B. (2015). *No solo su merecido*. Siglo XXI.
- PIDCP. (23 de marzo de 1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Piedrabuena, D. H. (2013). *Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén comentado y anotado Arts. 164 al 272*. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma.
- PNPT, C. N. (14 de abril de 2021). *Resolución CNPT 16/2021*. Obtenido de <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/Estandares-1.pdf>
- Política Viral. (junio de 2023). Obtenido de <https://politicaviral.ar/2023/08/24/gutierrez-va-a-fondo-contra-los-robos-organizados-a-comercios-en-neuquen/>
- Política Viral. (junio de 2023). Obtenido de <https://politicaviral.ar/2023/08/24/gutierrez-va-a-fondo-contra-los-robos-organizados-a-comercios-en-neuquen/>
- Postigo, S. M. (2018). *Investigación y Acusación*. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Proyecto de Ley n°15583, E. O.-1. (2022). Neuquén.
- Pucheta, S. D. (2017). *El sistema acusatorio en los procesos penales de América del Sur*. Obtenido de <https://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar/index.php/primer/article/view/62/45>
- Rafael Blanco, J. A. (2020). CEJA- JSCA, *Persecución penal efectiva y estado de derecho: desafíos y líneas de acción para América Latina*. Laura Cora.
- Resolución N.º 9/2018- Ministerio Público Fiscal de Neuquén. (2018). *Anexo I- Manual de Política de Persecución Penal de Neuquén*. Neuquén, Argentina.
- Resolución N.º 19/2019- Ministerio Público Fiscal de Neuquén. (2018). *Anexo I- Manual de Política de Persecución Penal de Neuquén*. Neuquén, Argentina.
- Río Negro, C. 1. (2017). Neuquén: Trasladan presos a Senillosa. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=j7MJO_bBrro&t=60s

- Santos, Í. D. (2022). *LA PERENNE EXPANSIÓN DEL PODER PUNITIVO. UNA SELECTIVIDAD JURÍDICA*. Buenos Aires, Argentina: B de F.
- SEHMSDORF, M. (21 de agosto de 2023). Diario Río Negro. Obtenido de <https://www.rionegro.com.ar/policiales/ante-los-intentos-de-robo-comerciantes-de-neuquen-se-protegen-y-apuntan-a-grupos-organizados-3094065/>
- Trincheri, R. (2014). Bases para un Ministerio Público Fiscal eficiente y eficaz. Una propuesta para la Provincia del Neuquén. Neuquén, Neuquén, Argentina.
- Vera, J. A. (2010). La prisionalización, sus efectos psicológicos y su evaluación. *Academia*, 158-165.
- Zaffaroni, E. R. (1988). *CRIMINOLOGÍA aproximación desde un margen*. Bogotá, Colombia: TEMIS S.A.
- Zaffaroni, E. R. (1998). *Criminología Aproximación desde un margen*. Temis S.A.
- Zaffaroni, E. R. (2009). *Estructura Básica de Derecho Penal*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.

Anexo

Cuadros

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE LOS AÑOS 2014-2022

Año	Personas condenadas	Personas procesadas	Población alojada	Capacidad de las cárceles provinciales	Diponibilidad de plazas
2014	250	55	305	662	357
2015	299	47	346	662	316
2016	399	21	420	655	235
2017	450	25	465	467	2
2018	458	16	474	464	-10
2019	482	14	496	492	-4
2020	464	3	467	498	31
2021	514	9	523	485	-38
2022	553	8	561	505	-56

Fuente: SNEEP- informes anuales (2014-2022)-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2014

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
División Complejo Penitenciario Senillosa	40	1	41	205	164
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	105	29	134	239	105
U. D. 12- Neuquén Capital-	23	2	25	36	11
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	6	11	17	29	12
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	18	2	20	40	20
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	23	0	23	48	25
U. D. 31- Zapala	12	2	14	14	0
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	5	0	5	26	21
U.D. 41- Junín de los Andes-	14	8	22	13	-9
U. D. 51- Chos Malal-	4	0	4	12	8
TOTALES	250	55	305	662	357

Fuente: SNEEP- informe 2014-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2015

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
División Complejo Penitenciario Senillosa	36	1	37	205	168
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	134	27	161	239	78
U. D. 12- Neuquén Capital-	25	6	31	36	5
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	6	7	13	29	16
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	12	5	17	40	23
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	27	0	27	48	21
U. D. 31- Zapala	13	1	14	14	0
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	14	0	14	26	12
U.D. 41- Junín de los Andes-	26	0	26	13	-13
U. D. 51- Chos Malal-	6	0	6	12	6
TOTALES	299	47	346	662	316

Fuente: SNEEP- informe 2015-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2016

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
División Complejo Penitenciario Senillosa	55	1	56	205	149
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	155	15	170	239	69
U. D. 12- Neuquén Capital-	36	1	37	36	-1
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	12	0	12	29	17
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	34	1	35	35	0
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	36	0	36	48	12
U. D. 31- Zapala	14	0	14	14	0
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	18	0	18	24	6
U.D. 41- Junín de los Andes-	29	1	30	13	-17
U. D. 51- Chos Malal-	10	2	12	12	0
TOTALES	399	21	420	655	235

Fuente: SNEEP- informe 2016-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2017

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	16	1	17	17	0
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	228	4	232	239	7
U. D. 12- Neuquén Capital-	30	2	32	36	4
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	6	2	8	25	17
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	45	1	46	42	-4
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	43	3	46	48	2
U. D. 31- Zapala	17	1	18	14	-4
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	26	0	26	21	-5
U.D. 41- Junín de los Andes-	28	0	28	13	-15
U. D. 51- Chos Malal-	11	1	12	12	0
TOTALES	450	15	465	467	2

Fuente: SNEEP- informe 2017-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2018

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	16	1	17	12	-5
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	230	4	234	239	5
U. D. 12- Neuquén Capital-	45	1	46	38	-8
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	7	0	7	25	18
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	43	1	44	42	-2
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	38	4	42	48	6
U. D. 31- Zapala	18	0	18	14	-4
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	21	1	22	21	-1
U.D. 41- Junín de los Andes-	27	3	30	13	-17
U. D. 51- Chos Malal-	13	1	14	12	-2
TOTALES	458	16	474	464	-10

Fuente: SNEEP- informe 2018-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2019

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	19	0	19	12	-7
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	238	0	238	258	20
U. D. 12- Neuquén Capital-	39	0	39	38	-1
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	5	3	8	25	17
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	49	1	50	42	-8
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	40	3	43	48	5
U. D. 31- Zapala	22	3	25	20	-5
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	26	2	28	24	-4
U.D. 41- Junín de los Andes-	27	2	29	13	-16
U. D. 51- Chos Malal-	17	0	17	12	-5
TOTALES	482	14	496	492	-4

Fuente: SNEEP- informe 2019-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2020

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL EUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	19	0	19	12	-7
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	239	1	240	256	16
U. D. 12- Neuquén Capital-	35	0	35	44	9
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	5	2	7	25	18
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	40	0	40	42	2
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	33	0	33	48	15
U. D. 31- Zapala	23	0	23	22	-1
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	25	0	25	24	-1
U.D. 41- Junín de los Andes-	29	0	29	13	-16
U. D. 51- Chos Malal-	16	0	16	12	-4
TOTALES	464	3	467	498	31

Fuente: SNEEP- informe 2020-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2021

UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	24	0	24	12	-12
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	248	0	248	256	8
U. D. 12- Neuquén Capital-	39	0	39	40	1
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	4	7	11	25	14
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	48	1	49	42	-7
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	49	0	49	39	-10
U. D. 31- Zapala	23	0	23	22	-1
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	27	0	27	24	-3
U.D. 41- Junín de los Andes-	37	1	38	13	-25
U. D. 51- Chos Malal-	15	0	15	12	-3
TOTALES	514	9	523	485	-38

Fuente: SNEEP- informe 2021-.

CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN DURANTE EL AÑO 2022

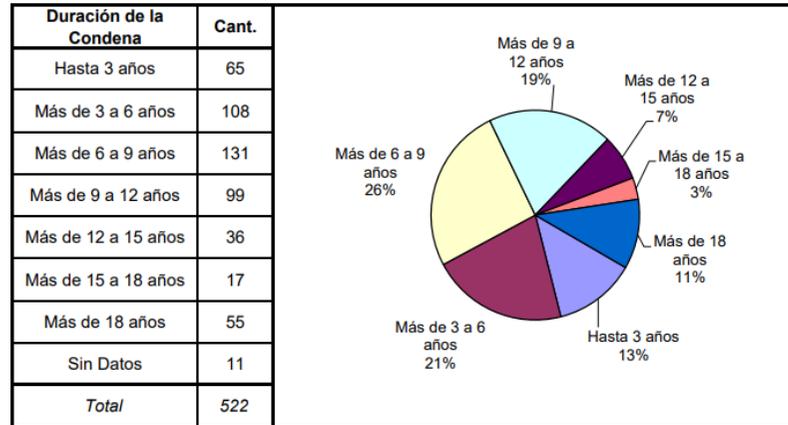
UNIDADES CARCELARIAS	CONDENADOS	PROCESADOS	POBLACIÓN ALOJADA	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO DE LAS CÁRCELES DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN	DIPONIBILIDAD DE PLAZAS
U. D. 42-San Martín de los Andes-	21	0	21	12	-9
U. D. 11- Parque Industrial- Neuquén Capital-	265	1	266	256	-10
U. D. 12- Neuquén Capital-	39	0	39	40	1
U.D. 16- Mujeres- Neuquén capital	8	7	15	25	10
U. D. 21 - CUTRAL CÓ-	54	0	54	42	-12
U. D. 22- Parque industrial- CUTRAL CÓ-	45	0	45	44	-1
U. D. 31- Zapala	37	0	37	37	0
U. D. 32- Parque Industrial- Zapala	25	0	25	24	-1
U.D. 41- Junín de los Andes-	38	0	38	13	-25
U. D. 51- Chos Malal-	21	0	21	12	-9
TOTAL DE LA POBLACIÓN	553	8	561	505	-56

Fuente: SNEEP- informe 2022-.

Gráficos

SNEEP 2021 - NEUQUEN

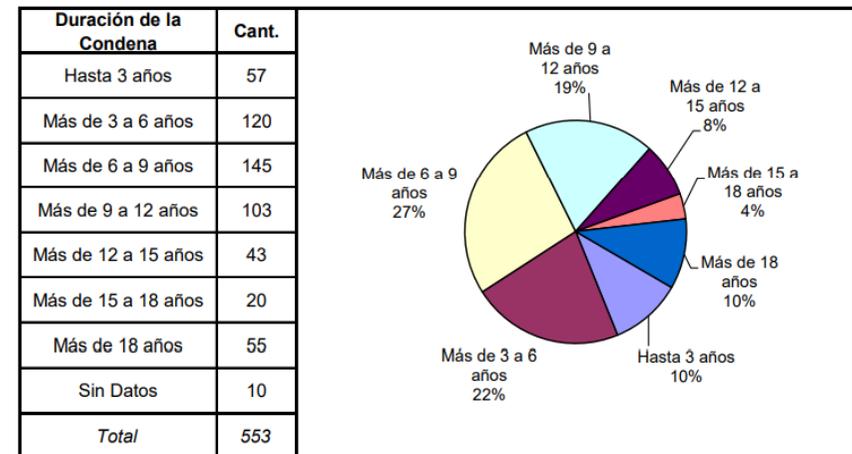
Frecuencias para las personas detenidas con condena



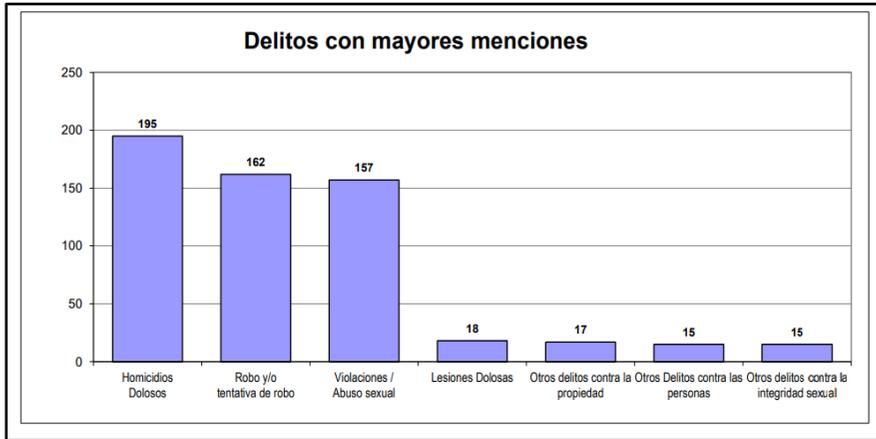
Fuente: SNEEP- informe 2021-.

SNEEP 2022 - NEUQUEN

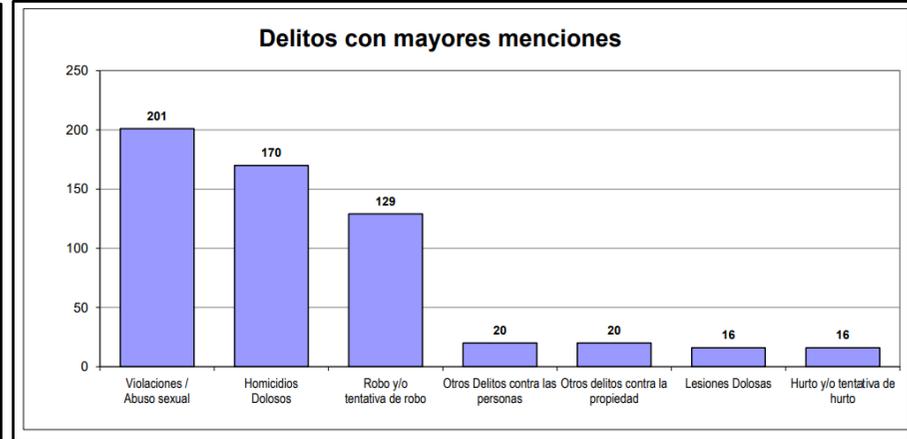
Frecuencias para las personas detenidas con condena



Fuente: SNEEP- informe 2022-.



Fuente: SNEEP- informe 2021-.



Fuente: SNEEP- informe 2022-.

Entrevista Semiestructurada

Preguntas

- 1) En relación con los avances que representa el sistema acusatorio adversarial en la Provincia del Neuquén, ¿qué efectos ha generado dicho modelo judicial en el sistema penitenciario de la provincia?
- 2) Según su criterio, ¿cuál es su opinión sobre la política de persecución penal implementada en la Provincia del Neuquén?
- 3) Según su criterio, ¿cuál es la política adoptada por el Estado en materia de ejecución penal privativa de la libertad en la Provincia del Neuquén?
- 4) Para usted, ¿se encuentra garantizado el principio de resocialización en la política de ejecución penal? Si es afirmativa la respuesta, ¿me podría decir de qué manera se garantiza la resocialización a las personas privadas de su libertad?
- 5) Según su criterio, ¿cómo impactó la última reforma de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad -24.660- en el sistema penitenciario de Neuquén?
- 6) Según sus conocimientos y/o percepciones, ¿en qué condiciones carcelarias se encuentran las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios de la Provincia del Neuquén?
- 7) Los medios de comunicación de la región hacen referencia sobre una crisis carcelaria que atraviesa el sistema penitenciario de la Provincia del Neuquén. ¿Usted qué opina sobre eso?
- 8) ¿Cuál es su parecer en relación con la decisión adoptada por las Juezas de Ejecución Penal de prohibir el ingreso de nuevos internos a las unidades carcelarias de la provincia hasta tanto se mejoren las condiciones carcelarias?
- 9) Desde su experiencia ¿Qué aportes podría brindar con vistas a mejorar la situación carcelaria de Neuquén?

Respuestas

Entrevistada (E1): Lic. María Gabriela Gorostizaga

Fecha de la entrevista: 23 de agosto de 2023.

- 1) Si (...) desde el 2014 con el sistema acusatorio adversarial surgieron dos Ministerios Públicos con funciones específicas de la defensa y la fiscalía y que impactaron a mi entender de manera favorable en el seguimiento de la ejecución de la pena de personas

privadas de su libertad ambulatoria. A partir de allí, comenzaron a tener un rol muy activo y participativo en las Unidades de Detención y en la Dirección Provincial de Población Judicializada, sobre todo en el Gabinete Criminológico.

Bueno, además, la Provincia del Neuquén no tiene Sistema o Servicio Penitenciario como las otras provincias del país. Por esto mismo, en las unidades de detención provinciales de las cinco circunscripciones judiciales, donde se alojan las personas condenadas, actúan la Dirección de Unidades de Detención dependiente de la Policía, la Secretaría de Seguridad y sus Direcciones Provinciales de Asuntos Penitenciarios y Población Judicializada.

Bueno (...) la primera dirección son los encargados de la seguridad y alojamiento de las personas condenadas en las unidades de detención. En este caso, continúan siendo una rama (...) penitenciaria (...) de la policía. Por otro lado, la Secretaría de Seguridad de carácter civil y con sus equipos técnicos de la Dirección Provincial de Población Judicializada están para evaluar, elaborar los informes criminológicos, seguir y realizar los abordajes criminológicos, como el Gabinete Criminológico y los Equipos de Tratamiento. Bueno (...) la Dirección Provincial de Asuntos Penitenciarios se encarga de lo edilicio, mantenimiento y construcción de las unidades carcelarias, y también se ocupa de la laborterapia.

Así que, el efecto del sistema acusatorio es como lo planteé, trajo una mayor participación, control y seguimiento por parte de los actores judiciales, que antes se encontraban periféricos a las realidades penitenciarias y de las personas detenidas.

- 2) Para mí, la política de persecución penal que se implementa representa una mayor celeridad en las investigaciones penales por parte del Ministerio Público Fiscal. Antes eran muchos años - de hecho, más de tres años pautaba la ley- (...) las personas estaban procesadas en las unidades de detención compartiendo alojamiento con personas con condenas firmes. Las prisiones domiciliarias preventivas o las personas que deben esperar el juicio de manera libre, me parecen avances muy acertados.

Por eso, el Ministerio Público Fiscal tiene una adecuada persecución penal con sus distintas unidades fiscales según el delito. Además, se han especializado y las investigaciones a mi entender son acordes.

- 3) Bueno, la política adoptada ha dependido de las diferentes gestiones. En la última, se potenció la articulación interinstitucional de los distintos organismos del Estado y no solo se hizo para abordar desde la perspectiva de seguridad.

En este caso, la política apunta a la reinserción social abordando no sólo los aspectos de factores de riesgos en relación a las posibilidades de reiteraciones en conductas delictivas, sino también se piensa en potenciar e intervenir en los factores protectores. Cuando digo factores protectores, me refiero a la educación, laborterapia, formación profesional, la capacitación en oficios, la salud mental, los abordajes criminológicos, entre otros (...)

Por eso mismo, la perspectiva de abordaje es integral a la hora de intervenir en materia de ejecución de la pena.

- 4) Bueno, es así. La resocialización se garantiza con la educación en los distintos niveles, la laborterapia, la formación profesional, los talleres de temáticas específicas, y los abordajes criminológicos. Para ello, intervienen distintas áreas de diferentes ministerios.

Igualmente, creo que se debería rediseñar la laborterapia y los dispositivos respecto del reintegro al mundo laboral (...)si, porque se tendría que realizar acuerdos con empresas o en el mismo Estado para brindar un cupo para personas con condenas.

Además, se deberían construir alojamientos que impliquen atenuación del control externo, por ejemplo, pabellones de autodisciplinas reales, los de pre egreso, y las unidades abiertas.

- 5) Para mí, la Ley 24.660 merece una modificación completa porque conviven paradigmas enfrentados. Por un lado, están las reformas como el estímulo educativo (art. 140) que premian a las personas condenadas que estudian y se capacitan con el adelantamiento en los plazos temporales en los derechos penitenciarios- de hecho, en Neuquén se aplica de esta manera-; y, por otro lado, está el art. 56 bis de las excepciones de ejecución de la pena, que realiza un listado de delitos considerados graves y los priva de diversos beneficios.

En este sentido, se plantea una intervención que en Neuquén no se realiza, es decir (...) para aplicar derechos penitenciarios la defensa pide la inconstitucionalidad del art. 56 bis y si se hace lugar, se otorga la posibilidad de regímenes de confianza o egresos anticipados por la libertad condicional o asistida.

Por esto mismo, en una misma ley coexisten dos maneras epistemológicas y de intervención sobre la ejecución penal radicalmente diferentes. De hecho, en algunas personas condenadas, te diría pocas, se declaró la inconstitucionalidad y pudieron acceder a los beneficios.

- 6) Bueno, depende de la unidad de detención, ehh (...), no obstante, en general carecen de adecuadas condiciones edilicias ya sea para que se desarrollen las diversas actividades como para el alojamiento de las personas condenadas.

En la Provincia del Neuquén prima el criterio de que las personas se alojen en unidades de detención cercanas a sus vínculos familiares (...), también, las unidades carcelarias del interior son chicas en sus dimensiones con relación a la cantidad mayor de personas que se encuentran condenadas y que cumplen una ejecución penal. Por ello, se deberían construir más pabellones, tanto de alojamiento como sectores para talleres y aulas.

- 7) En este caso, opino que es real la crisis penitenciaria y es el efecto de la no intervención estatal en materia edilicia de varias décadas.

No contar con espacios para alojamientos adecuados y espacios para los dictados de clases de los distintos niveles, talleres, capacitaciones y de los abordajes criminológicos individuales o grupales. En este caso, no solemos tener espacios en las unidades de detención para las evaluaciones y abordajes criminológicos, a excepción de la Unidad de Detención N.º 11 donde tenemos nuestras oficinas.

Bueno, ehhh, también faltan agentes penitenciarios y mayor capacitación para ellos.

- 8) Bueno, en realidad, a medida que se liberan cupos de alojamiento ingresan nuevos condenados que se encuentran en comisarías.

En su momento, fue una decisión que se tomó, lo cual demostró la crisis penitenciaria en las condiciones edilicias de las unidades de detención y por la sobrepoblación.

En este sentido, las juezas ordenaron que se mejoren las condiciones, y algunas unidades de detención han mejorado medianamente y otras no.

Es evidente que esto mismo trajo como efecto que, nuevamente, las personas condenadas estén en las comisarías sin posibilidades de un tratamiento penitenciario o que se ordenen prisiones domiciliarias en personas condenadas por delitos graves (...) y, bueno, de esta manera se pierden las posibilidades de intervención desde la Ley 24.660.

- 9) A mi entender, es necesario que se mejoren las condiciones edilicias de las unidades de detención o que se construya una unidad grande en el interior, y que las unidades más pequeñas sean para personas que realicen salidas transitorias, educativas y laborales. Promoviendo de esta manera la atenuación en el control externo y mayor autodisciplina. Creo que es importante rediseñar los diferentes tipos de alojamiento y que se reactive la construcción de unidades abiertas. Además, creo que es necesario la creación del Servicio Penitenciario con una ley provincial que regule la participación de los distintos

organismos del estado, correspondientes a las áreas de seguridad, salud, educación, deportes, etc., y marque con claridad la política de estado de ejecución de la pena.

Asimismo, considero importantísimo que exista una mayor cantidad de profesionales en los equipos técnicos para las evaluaciones, abordajes, capacitaciones, etc., de las personas condenadas.

Entrevistada (E2): Dra. Luciana Petraglia

Fecha de la entrevista: 31 de agosto de 2023.

- 1) Bueno, desde el 2014, en que se puso en marcha el modelo adversarial, al 2021, ha aumentado un 72% la población carcelaria, según lo que informa la fuente del Sistema Nacional Estadístico de Ejecución de la Pena. Lo que demuestra, en su primera síntesis, que el modelo permitió reducir la tasa de "procesados" pero genera condenas altas en muy corto plazo. Esto no está acompañado de planificación en materia de reconocimiento de derechos de las personas privadas de libertad.
- 2) Si (...), entiendo que continúa la persecución de los delitos cuyo autor fue apresado en el lugar del hecho, o los delitos de fácil investigación, siendo bastante infrecuente la persecución de delitos de "cuello blanco", ambientales, y de violencia institucional.
- 3) Bueno, te puedo decir que no hay desarrollo de una política penitenciaria en la provincia, creo que es un extremo absolutamente abandonado. Puedo abonar esto desde el conocimiento de la falta de planificación orientada a la reinserción social, pasando por la falta de una ley de ejecución penal y finalizando con la ausencia del servicio penitenciario provincial. Otra muestra de la conclusión son los años que se demoró el estado en poner en marcha el mecanismo local de prevención contra la tortura.
- 4) Bueno, te puedo decir que directamente, no se garantiza.
- 5) Considero que aumentó la población carcelaria en función de que se derogaron las disposiciones que permitían modificar el cumplimiento de penas de corta duración. Además, aumentó la violencia dentro de los establecimientos, en función de que aquellos que no tienen acceso a derechos liberatorios anticipados no encuentran ningún estímulo para mejorar en la ejecución penal, lo que se transforma en la imposibilidad real de "gestionar" la cárcel con un enfoque de derechos.
- 6) Sí, las condiciones son de mucha precariedad, desde los lugares de alojamiento, hasta la atención médica. No se cumplen los estándares de alojamiento del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. Te puedo decir esto, entre otros extremos.

- 7) Bueno, opino que la crisis es real, para una provincia con tan pocos detenidos se podrían planificar de manera sencilla el reconocimiento de derechos.
- 8) Bueno, la pedí yo en la primera circunscripción, con lo cual no puedo más que estar de acuerdo. Fue una medida que permitió poner en la agenda política y judicial los extremos que atraviesan a las personas privadas de la libertad.
- 9) Si, yo creo que el punto de partida a esta pregunta debiera ser una política criminal orientada a la resolución alternativa de conflictos.

Entrevistado (E3): Dr. José María Maitini

Fecha de la entrevista: 6 de octubre de 2023.

- 1) Bueno, desde el 2014 para acá se ha implementado el régimen adversarial. Esto, ¿qué significa? que hay una contienda de dos intereses contrapuestos, y una jueza debe resolver a partir de los intereses contrapuestos entre las partes.

El sistema se basa principalmente en la buena fe, este es un pilar fundamental. Por lo tanto, todo lo alegado por una parte y contradicho por la otra, se entendería como válido siempre que haya un control judicial de por medio, previo a la resolución.

Lo que ha generado, lo que digo yo respecto al sistema penitenciario, hoy en día, si bien las partes alegan y solicitan al juez que peticionan por sus intereses, lo cierto es que hay un diálogo constante y muy cercano entre la judicatura, en este caso la jueza de ejecución, con los que son los directores de seguridad de las diferentes unidades de detención. Y resuelven ciertos conflictos que se generan el día a día, muchas veces de manera particular, sin previo control de las partes, velando por la supuesta seguridad dentro de las diferentes unidades de detención.

El régimen administrativo es velar por la seguridad del sistema y, evidentemente, en la ciudad de Neuquén, en la Provincia del Neuquén, esto ha producido en la inmensa cantidad de condenados un colapso en el sistema, y esto produjo administrativamente en el sistema también que, no hay personal para poder dar respuesta a todos los pedidos y todos los informes que deben hacerse, para dar un ejemplo, de población judicializada. Se genera un cuello de botella porque son pocos los que salen y son muchos los que entran.

La reforma de la 24.660 también generó que el estándar para que una persona pueda gozar de los beneficios de los derechos de las salidas transitorias en adelante, sean cada vez más restrictivos y esto llevó a un desborde que lo vemos hoy en día. Con estos

habeas corpus generados por la defensa que llevaron a las ampliaciones, a ordenar al ejecutivo la ampliación de los pabellones.

Creo que no hay una cantidad de agentes penitenciarios y de espacios suficientes para dar respuesta a toda la población que se encuentre encerrada.

- 2) Bueno, creo que no se sale de la lógica de caso a caso. ¿Qué quiere decir esto? que, detrás de cada persecución penal hay una política criminal, es decir del mundo de los delitos, ¿qué se selecciona? ¿Quién entra y quién no? Descontando los homicidios y los abusos, hay una selectividad que se traduce en una política criminal.

Hoy en día, sí, no podría decir con sinceridad cuál es la política criminal del Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Neuquén, sinceramente. No podría mencionarlas. Soy Defensor, pero, aun así, haciendo este análisis, sigo este pensamiento, eh, porque detrás debería estar un abordaje integral de la conflictividad social. ¿A qué me refiero? que veo particularmente de que, no se sale de la lógica de caso a caso, ¿qué quiere decir esto? que, cuando hay un conflicto resonante y social el sistema lo atrapa. Además de atrapar a todos aquellos delitos que son callejeros, vamos a decir en la gran mayoría robos y hurtos, o sea, descontando los abusos y homicidios, veo una política criminal en la lógica del caso a caso tapando las urgencias, sin el análisis integral de la situación. Hoy en día, y esto lo he hecho en una investigación personal, hay más de 100 personas en situación de calle y en distintos barrios. Estas personas en situación de calle o que también tienen conflictos con consumos problemáticos con el alcohol y con estupefacientes, son los que terminan luego atrapados por el sistema penal. Que atrapa a los pobres en su gran mayoría, y los jefes de comisarías de todos los barrios se encuentran solos, sin ningún tipo de cooperación mutua entre la Fiscalía, la Defensa, incluso, el Poder Judicial (...) el diálogo entre el Poder Judicial y los jefes de Seguridad. Por supuesto, todos los ministerios del Poder ejecutivo también tendrían que abordar el tema. Lo cierto es que, hoy hablando con muchos comisarios, lo que me reconocen es que están solos, y se dan cuenta ellos que estas personas en situación de calle son las que a futuro el sistema atrapa. Nosotros defendemos y aquellas entrarán en un cuarto o mediano plazo a las celdas, donde ellos están hoy, digo los comisarios, erróneamente custodiando, porque deberían velar por la seguridad pública. Y hoy cumplen una doble función, velar por la seguridad pública y tienen personas condenadas o procesadas a su cargo.

En resumen, la política criminal no sale de la lógica de la urgencia, no hay un mapa del delito. He consultado también con fiscales y no lo hay, lo cierto es que no lo hay, y al

menos no tengo conocimiento de que haya. Y no hablé con todos los fiscales, pero con una gran cantidad de fiscales hablé. Y tampoco hay un análisis real de la situación conflictiva de cada uno de los barrios. Entonces, los jefes de comisarías están, eh, con una gran preocupación humana, afirmando o velando y exhortando a ver quién se puede salvar, porque esto me han dicho: “José a quién puedo salvar de todas de todas estas personas”. Eh, la política criminal no debería ocuparse de estas personas que tienen problemas de alcohol, tienen una enfermedad, la cual deriva en un delito en una gran parte.

Pero, lo cierto es que el sistema debería cooperar para salir de esa lógica de caso a caso, y también como somos funcionarios públicos, como son los policías, eh, poder abordar la situación de una manera integral y no de una manera punitiva.

- 3) Bueno, este punto ya lo respondí cuando me hiciste la primera pregunta.
- 4) Lo cierto es que no, considero que no se garantiza la política de resocialización, y si sucede es la excepción y no la regla. La regla es la total imposibilidad de resocializar, más allá de que ese sea el fin, que marcan los tratados internacionales.

Hay toda una discusión de las teorías re y de lo que suponen, eh, lo cierto es que dada las condiciones en las que están todas las unidades de detención y de las comisarías que ya sabemos, es impracticable la posibilidad de una resocialización allí.

Como el sistema agarra a los débiles, eh, la única manera de entender la resocialización es la posibilidad de que la persona condenada tome conocimiento de que, en su gran mayoría, sacando los homicidios y los abusos, son los delitos contra la propiedad, eh, este universo de condenados por los delitos contra la propiedad, en términos de resocialización. Lo que debería generar el sistema es cierta conciencia frente al rol y el estereotipo que ocupa, y hacer el esfuerzo de que él salga de ese estereotipo y de ese rol, así el sistema no lo agarra.

Ese es un pensamiento de Zaffaroni que, cuando analiza el problema de la resocialización, que comparto, y que tampoco el sistema garantiza eso, la toma de conciencia del condenado acerca del rol del estereotipo que ocupa en la sociedad. Se ve en la gran cantidad de personas que entran y que reinciden. Y el sistema, coincido, sacando los homicidios y los abusos, atrapa al vulnerable y al pobre cuando los delitos se producen en todos los estratos sociales.

- 5) Antes lo mencioné, lo cierto es que elevó el estándar, la reforma, imposibilitando a ciertas personas condenadas por determinados delitos, entrando al régimen de progresividad. Por supuesto que impactó negativamente en la posibilidad de que se

pueda obtener un régimen progresivo. Lo cierto es que, indican que se garantiza este régimen progresivo, que el último año contempla determinadas salidas que no fueron tomadas en cuenta antes. Lo cierto es que, eh, esto si bien es así, se cercena todo tipo de progresividad en el transcurso hasta llegar a este año.

Hay todo un debate sobre la inconstitucionalidad o no del 56 bis, de toda la ejecución de la pena. El TSJ ha dicho que esto es constitucional, eso no quita de que haya impactado de manera muy negativa en la progresividad que debe garantizarse a las personas condenadas.

- 6) En pésimas condiciones, tanto en las unidades como en comisarías. Nosotros desde la Defensa monitoreamos, eh, inspeccionamos (...). Desde la ejecución de la pena, lo hace Petraglia con su equipo para unidades de detención; y, desde los Defensores Públicos, se hace en las comisarías.

Las condiciones son pésimas, hay un total abandono, hacinamiento y las condiciones son realmente inhumanas, desde todo punto de vista, desde lo sanitario, desde la ventilación, desde la iluminación, desde el alimento, desde los espacios mismo de las celdas.

En las comisarías sin ningún tipo de trabajo ni de educación. Sí, esto se da a cuenta gotas en las unidades, pero en las comisarías, no.

Y esto se traduce en una emergencia carcelaria no decretada por el ejecutivo, pero reconocida por el Poder Judicial al quedar firme un habeas corpus correctivo y colectivo, presentado por la Ejecución de la Pena en las unidades de detención. Esto en las comisarías no se ha generado aún, y esto llevó a que el colapso se dé en las comisarías, que no están preparadas. Que, primero no deberían recibir personas procesadas y, luego no están preparadas, ni edilicias ni humanamente para poder recibirlas. ¿Y qué sucede hoy? conviven en comisarías procesados y condenados por la imposibilidad, por la entrada a cuenta gotas que se da en las unidades de detención. Básicamente, eso (...).

- 7) ¿De qué hay una crisis carcelaria? Sí, las agencias mediáticas generan una opinión favorable o desfavorable. Lo cierto es que he visto en el diario Río Negro o La Mañana Neuquén situaciones en donde se muestran estas condiciones de alojamiento en unidades y comisarías. Yo pienso que es importante que se visibilicen, porque aquello que no se visibiliza, se esconde, y aquello que se esconde parecería que parecería que no existe.

Y una de las principales tareas que deberíamos velar, al menos como Ministerio Público de la Defensa, es que las cárceles sean transparentes, es decir que se conozca lo que hay adentro. Nadie puede dimensionar el verdadero problema si no se conoce lo que hay adentro, y hoy la manera de conocer, al menos en una parte de la realidad, y de poder comunicarlo a la mayor cantidad de gente, bueno, los medios cumplen una buena función en ese sentido.

- 8) Me parece una decisión muy adecuada y correcta, porque es reconocer que las unidades de detención no tienen más posibilidades de recibir gente.

Eh, los jueces hacen política también con sus decisiones, forman parte del Estado, son una de las patas, y luego de eso generan actos, resoluciones, en este caso, en nombre del Estado. Y esas resoluciones están dentro de la polis y son decisiones políticas.

Uno siempre lo que busco es, al menos desde la teoría, creer que hay decisiones políticas no justiciables. Lo cierto es que todo acto de un juez es político, porque está dentro, inserto en una sociedad donde se ordena una polis, y él como parte del Ejecutivo resuelve, y resuelve políticamente, porque también él o ella está atravesado o atravesada por su cosmovisión del mundo y su idiosincrasia, sus valores, atravesado por un sistema de selección, y el Estado lo ha puesto ahí, y él o ella representa al Estado en ese acto propio, individual.

En este caso, colectivo, que fue el habeas corpus. Hay que tener valentía para hacer lo que hicieron, creo, tanto la jueza de la capital como del interior, porque, eh, la doctrina ha dado argumentos para no tomar esa clase de decisiones, justamente, con este tema de que hay decisiones políticas no justiciables, como si los jueces fueren parte de un tupper aislado de la sociedad, referenciando únicamente a que es un problema del Ejecutivo.

Por supuesto que es un problema del Ejecutivo, porque el Ejecutivo está encargado de las condiciones dignas de una persona, pero lo cierto es que los jueces viven dentro de la sociedad y son parte del Estado.

Por lo tanto, esa decisión me pareció muy atinada y correcta, y sobre todo en términos políticos porque, eh, siempre está la preocupación del qué dirán cuando uno toma una resolución de las características que la tomaron. Se ve que ellas dejaron eso de lado, el qué dirán, por velar de que se cumplan mínimamente las condiciones mínimas de encierro.

- 9) Eh, desde el punto de vista de la Defensa, nosotros trabajamos cada caso puntual, solemos trabajar de manera colectiva los casos, eh (...).

Individualmente, he peticionado ante los jueces varias situaciones para morigerar las condiciones de detención. Una detención domiciliaria cuando se acrediten las condiciones de indignidad.

Lo cierto es que, particularmente, en cada uno de los casos que he tenido, lo he solicitado, algunas con éxito y otras sin éxito. Y es una lucha constante del día a día. Sólo no se puede realizar nada, eh. Sí, colectivamente se puede realizar mucho, eh (...). Hay dos cuestiones fundamentales; Primero, ponerse de acuerdo de que esto es un verdadero problema y ponerse de acuerdo para poder solucionarlo; y, segundo, tener información concreta y útil, cerca de la situación carcelaria, porque mucho se habla, se podría hablar, pero lo cierto es que veo, de la profesión, de que hay una deficiencia de la información que se tiene sobre las condiciones de detención y, en ese caso particular que me compete, de las comisarías.

Así que, ponerse de acuerdo es un gran paso que tenemos que dar como Ministerio Público de la Defensa, es un tema que va a perdurar y hay que solucionarlo, sobre todo las cosas urgentes. Y, por otro lado, tener información concreta y útil acerca de una base de datos sólida, acerca de la información concreta de las comisarías. Digamos, no hablar en el aire, sino tener la información para poder a partir de ahí mejorar.

Entrevistado (E4): Dr. Horacio Maitini

Fecha de la entrevista: 19 de octubre de 2023.

- 1) Bueno, el efecto que ha generado es que se ha invertido la ecuación que se venía dando con el sistema mixto, en el sentido de que en el anterior sistema el proceso era más largo, se tardaba más en condenar y como consecuencia de ello existían más detenidos sin condenas, es decir más procesados encerrados que condenados.

En la actualidad, como consecuencia de las distintas salidas alternativas para solucionar el conflicto primario, que surge del delito, y la existencia de plazos procesales perentorios para investigar y juzgar torna más rápido el proceso y de esta manera se llega de forma más rápida a condenar a la persona investigada. Esto lleva a que en la actualidad existan más condenados que procesados dentro de la población carcelaria.

- 2) Con la reforma procesal penal y básicamente el Manual de Política Criminal dictado por la Fiscalía General, considero que la política de persecución penal es racional y orientada a la solución del conflicto primario, con las diferentes salidas alternativas que

nos brindan las normas citadas, tendiente a disminuir la violencia y considerando a la prisión como última alternativa.

- 3) No sé si existe una política integral por parte del Estado Provincial. Existen diferentes organismos, pero desconozco si hay programas tendientes a cumplir con la manda constitucional de readaptación social de la persona privada de libertad.
- 4) Bueno, no se encuentra garantizado el principio de resocialización en los términos establecidos por la Ley 24.660.-
- 5) No respondió.
- 6) Las condiciones en las que se encuentran las personas privadas de la libertad no son las óptimas con deficiencias en los lugares de alojamiento, básicamente, generando la sobrepoblación.
- 7) Si (...), considero que están en lo cierto.
- 8) La decisión adoptada por las Juezas de Ejecución Penal es la correcta. Ellas como custodias del proceso de ejecución de la pena y garantes de las condiciones de encierro de los internos deben velar en que los mismos tengan espacios de encierro que cumplan con los parámetros internacionales respecto a la ventilación, luminosidad, metros cuadrados, etc.
- 9) En primer lugar, que se aborde la problemática desde los tres Poderes del Estado de manera integral.

Que, se realice un diagnóstico de la situación carcelaria actual y conforme a ello se determinen las necesidades.

Además, se debe separar la función de custodia y tratamiento de los internos, no debe seguir la Policía Provincial encargada de esa función, se debe crear un Servicio Penitenciario Provincial con capacitación específica en la materia.