

H.Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

N° de Expediente	0993-D-2012
Trámite Parlamentario	011 (16/03/2012)
Sumario	EJECUCION DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD - LEY 24660; MODIFICACION DE LOS ARTICULOS 33 Y 34 DE PRISION DOMICILIARIA.
Firmantes	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO - MARTINEZ, ERNESTO FELIX - ALBRIEU, OSCAR EDMUNDO NICOLAS - RECALDE, HECTOR PEDRO.
Giro a Comisiones	LEGISLACION PENAL.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 24.660, que quedará redactado de la siguiente manera:

La detención domiciliaria deberá ser dispuesta por el juez de ejecución o juez competente, después de verificar que el domicilio satisface las necesidades del interno, o del niño o la persona con discapacidad a su cargo; permite la supervisión y el control adecuados; y resulta acorde con la finalidad de la medida en sus dimensiones, ubicación, delimitación y demás características.

En los supuestos a), b) y c) del artículo 32, la decisión deberá fundarse en informes médico, psicológico y social. Cuando corresponda, además, el juez deberá realizar las consultas necesarias con los demás moradores y requerir la conformidad del propietario o tenedor. El juez también deberá evaluar la situación de las víctimas u otros afectados por el delito en aquellos casos en los que la concreción de la medida en el domicilio propuesto pudiera tener un efecto mortificante para ellas. En todos los casos, la decisión indicará con precisión la delimitación del domicilio dentro de la cual se desarrollará la detención, así como las reglas de supervisión y control aplicables.

Cuando el domicilio propuesto no reúna las características para satisfacer las necesidades del interno, o del niño o persona con discapacidad a su cargo, el juez deberá ordenar lo necesario para remediar la situación y asegurar la concreción de la detención domiciliaria.

Del mismo modo, ordenará todo lo pertinente respecto de las personas mencionadas en el artículo anterior cuya situación de vulnerabilidad social les impida acceder por sus propios medios a un domicilio con las características aquí requeridas. En tales supuestos, el juez de ejecución o juez competente

tendrá plena jurisdicción sobre todas las cuestiones de índole asistencial o social necesarias para la satisfacción de los requisitos de este artículo a fin de asegurar la concreción de la detención domiciliaria.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 24.660, que quedará redactado de la siguiente manera:

El juez de ejecución o juez competente encomendará la supervisión de la medida a un patronato de liberados o servicio social calificado que deberá verificar periódicamente la situación del interno y brindarle asistencia social eficaz. Esta tarea nunca estará a cargo de organismos policiales o de seguridad.

El juez deberá disponer, asimismo, las medidas de control necesarias para asegurar el cumplimiento de las condiciones del arresto, del modo menos intrusivo posible. A tal fin podrá ordenar, la colocación de dispositivos de monitoreo electrónico, la instalación de cámaras o sensores en espacios no invasivos, la realización de visitas, llamadas o videoconferencias en forma periódica, la recepción de testimonios y pruebas y toda otra medida ajustada a un debido control del cumplimiento del arresto domiciliario. Estos controles nunca podrán implicar erogaciones del interno o de sus allegados, ni impondrán sobre ellos carga alguna, más allá de las estrictamente indispensables.

El juez de ejecución o juez competente revocará la detención domiciliaria cuando el condenado quebrantare injustificadamente las obligaciones impuestas o traspase los límites del domicilio fijado. Cualquier egreso del domicilio o espacio permitido sin autorización judicial previa será considerado un quebrantamiento injustificado del arresto, a menos que se acrediten circunstancias excepcionales que hicieran a la solicitud de dicha autorización evidentemente inadecuada.

Artículo 3. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto pretende modificar el actual régimen de la prisión domiciliaria, sobre la base de la experiencia ganada desde la última reforma y busca potenciar el acceso al instituto de los internos que reúnen los supuestos de ley. A la vez trata de fortalecer el control y supervisión sobre sus condiciones de cumplimiento para garantizar el fin del instituto, fomentar su utilización y asegurar el respeto por las reglas de conducta impuestas por las autoridades

judiciales y la adecuada satisfacción de las necesidades de las personas destinatarias de la medida. En su elaboración, hemos consultado diversas fuentes y materiales, así como la opinión experta de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

La cuestión se rige actualmente por la ley 26.472, que reformó la ley 24.660, extendiendo la posibilidad de acceder a éste beneficio, originalmente reservado a internos mayores de 70 años o con enfermedades incurables en período terminal, a otros grupos de personas vulnerables, como los internos discapacitados o con enfermedades que no pueden ser adecuadamente tratadas en la prisión o las mujeres embarazadas, con hijos menores de 5 años o con personas con discapacidad a su cargo. La intención de esta ley, tal como surge de la discusiones que precedieron su sanción, es hacer prevalecer los derechos elementales y la dignidad de las personas privadas de su libertad por sobre el interés social en su encarcelamiento manteniendo, no obstante, la vigencia de la condena penal. Las dificultades que existirían para asegurar el control de su cumplimiento, sin embargo, fueron advertidas desde ese mismo momento. Y las dificultades en el acceso efectivo de todos los grupos alcanzados, también.

La normativa vigente, por empezar, no da cuenta adecuadamente del efecto inequitativo que tiene la aplicación del instituto en su formulación actual respecto de las personas en situación de vulnerabilidad. En efecto, más allá de la neutralidad del texto legal vigente, la efectiva posibilidad de acceder al instituto difiere según cual fuere la disponibilidad de una vivienda, lo que lo torna, en los hechos, inequitativo. La ley actual tampoco establece un deber de supervisión de la situación de las personas privadas de su libertad, ni prevé reglas para juzgar cuándo existe un quebrantamiento injustificado de las condiciones del arresto o lineamientos para evaluar las condiciones de los lugares de alojamiento propuestos. Además, deja librada la necesidad de ordenar medidas de control al arbitrio del juez.

Todos estos déficits han generado algunos problemas de aplicación que, creemos, justifican una nueva intervención del legislador. Nuestra propuesta, entonces, pretende facilitar el efectivo acceso a la detención domiciliaria y, sin introducir obstáculos adicionales, delinear con mucha mayor exactitud los límites y condiciones de aplicación del instituto, para salvar los vacíos y falencias señalados por los observadores del funcionamiento del sistema y prevenir algunos casos de incumplimiento

II.

Una de las falencias del sistema actual es que no toma suficientemente en cuenta quiénes son los destinatarios de este instituto. Nuestra población penitenciaria está predominantemente compuesta por personas de escasos recursos, sin capacitación laboral y con bajos niveles de instrucción tal como

lo confirman los datos públicos del SNEEP 2008. El arresto domiciliario, además, se enfoca en particular sobre quiénes presentan alguna característica distintiva adicional que los hace especialmente vulnerables. Es decir que el instituto que debatimos se dirige a una fracción sensible de un grupo ya comprometido seriamente en el goce sus derechos.

Esta circunstancia hace que la ausencia de las comodidades mínimas e indispensables que requiere una persona que padece una enfermedad en período terminal o tiene una persona con discapacidad a su cargo sea relativamente frecuente. Y que resulte habitual también que la vulnerabilidad social impida a la persona privada de su libertad la posibilidad misma de postular a la detención domiciliaria. Un estudio reciente, por ejemplo, señala que el 86% de las mujeres privadas de su libertad tienen hijos menores de 18 años y que la cuarta parte de ellas tiene niños menores de 4 años. Muchas de ellas incluso encabezaban una familia monoparental y al perder su libertad han quedado casi totalmente separadas de sus niños, pasan meses o años sin poder verlos o siquiera saber donde están.

En definitiva, la información oficial disponible evidencia que la ley no es aplicada en forma uniforme, ni consecuente con la finalidad con que fue concebida. Y esta lectura es respaldada por la jurisprudencia reciente de la Cámara Nacional de Casación Penal que no ha estimulado en forma consistente una actitud proactiva por parte de los juzgados y ha denegado pedidos afirmando que el domicilio propuesto no cumplía los requisitos, que el egreso del interno no garantizaba que reciba los cuidados médicos necesarios o que no se habían acreditado suficientemente los extremos alegados

En función de ello, nuestra propuesta avanza en el sentido de crear obligaciones judiciales más fuertes para el aseguramiento del efectivo acceso al arresto domiciliario de las personas que presentan las calidades exigidas por ley e impone a los jueces la obligación de adoptar medidas para remediar las falencias de aquellas viviendas que no cuenten con los elementos mínimos para la satisfacción de las necesidades del interno, o del niño o la persona con discapacidad a su cargo, pudiendo llegar incluso a disponer de plena jurisdicción sobre cuestiones de índole asistencial o social para garantizar la concreción del beneficio en casos extremos, donde el interno o interna no cuenta con la posibilidad de ofrecer un domicilio con las características requeridas.

Si una mujer condenada con un niño con discapacidad a su cargo no dispone de los medios para procurarle una vivienda, o la atención médica que requiera, el juez no puede ya denegar sin más el beneficio. Lo mismo debería ocurrir ante casos más extremos de vulnerabilidad social. Si un habitante ya padece una dificultad insalvable para el acceso a una vivienda, ello no puede

castigarse, además, con la imposibilidad de la atenuación del encierro. La situación de vulnerabilidad que afecta a la enorme mayoría de nuestra población penitenciaria no puede ser utilizada para justificar la restricción de derechos del colectivo, precisamente, más vulnerable. Al contrario, ella reclama una actividad adicional, que equipare la desigualdad antes de sostener situaciones que el propio legislador ha pretendido evitar. El universo reducido de casos elegibles para acceder a este beneficio, además, exige un mayor esfuerzo por parte de los juzgados para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

En segundo lugar, modificamos el texto actual y extendemos la supervisión de la medida de modo obligatorio en todos los casos. Hoy es una facultad, con lo cual el Estado se desentiende de algunos casos frente a los cuales, en cambio, debería actuar en función de tutela. Pero el otorgamiento de la prisión domiciliaria no supone una modificación sustancial del vínculo entre el individuo y el Estado, que surge de la condena penal en su contra. Y ninguna de las situaciones que lo autorizan puede ser entendida como una renuncia estatal a intervenir, de algún modo, frente a un delito. Solo se trata de atenuar la virulencia que la coerción estatal implica para estos supuestos especiales, sin desatender a la situación de la persona condenada hasta el cumplimiento del mandato judicial asociado a la condena. El arresto domiciliario constituye una forma de privación de la libertad y el Estado no puede desentenderse de ninguna de sus funciones de tutela de derechos, como producto de esta relación de sujeción. Por esta razón consagramos la supervisión obligatoria y mantenemos la prohibición de que tales funciones sean ejercidas por policías o fuerzas de seguridad.

En síntesis, existe un deber de cuidado en cabeza del Estado cuyo cumplimiento corresponde al juez y a los patronatos e instituciones sociales, médicas, o del tipo que en cada caso mejor se adecue a las necesidades de la persona privada de libertad. La propuesta avanza en este sentido al establecer la obligatoriedad de un actuar proactivo para garantizar el egreso del mundo carcelario, de la supervisión y el deber de brindarle asistencia social eficaz, en protección de todos los derechos de la persona arrestada. El objetivo es que la supervisión del respeto a los derechos del detenido sea una obligación siempre presente y que, el control de la sujeción, se articule a través de otras instituciones, específicamente encargadas de la custodia y su control, allí donde ello sea necesario y sólo del modo menos intrusivo posible

III.

En otro extremo de la cuestión, también ha sido problemático, en algunos casos, el control efectivo de la situación de las personas alcanzadas por la medida. Algunas personas acusadas o condenadas por delitos de lesa humanidad, que en razón de su edad avanzada o por padecer enfermedades

han accedido a este instituto en un número importante de casos, han resultado un colectivo especialmente incumplidor de las pautas legales.

Como es de público conocimiento, se han registrado distintos episodios en que represores han violado las condiciones de su arresto, como sucedió con Emilio Massera Guillermo Suárez Mason, José Antonio Scortecchini, el ex jefe del Batallón 601 de Inteligencia del Ejército Carlos Alberto Roque Tepedino, el suboficial del Ejército Nicolás Correa, el ex coronel Pascual Guerrieri, el ex capitán Cesar Hugo Espeche, el ex director de Inteligencia de la Policía de Salta Joaquín Guil, el coronel retirado Carlos Mulhall, el ex policía Humberto Lucio Caballero, el ex jefe de la policía de Tucumán Roberto Heriberto Albornoz el ex jefe de regimiento Ignacio Verdura, el cabo retirado Carlos Marandino el ex juez federal Roberto Catalán y el Coronel Hugo Pascarelli Incluso el ex presidente de facto Jorge Rafael Videla fue acusado de acudir a una parroquia en la localidad de Tornquist sin autorización. Otros han gozado de condiciones y privilegios que los diferenciaron sensiblemente del resto de los detenidos bajo esta modalidad como el ex gobernador de la provincia de Tucumán Antonio Domingo Bussi que permaneció alojado en lujosos barrios privados, o Luciano Benjamín Menéndez

El arresto domiciliario, empero, no enerva la vigencia de la relación entre el estado y la persona, que surge de la condena penal en su contra. Y la obligación estatal de velar por la correcta ejecución de la sanción, que implica ciertamente una restricción a la libertad ambulatoria, se mantiene incólume. A pesar de la tensión que ello supone, sabemos que con el instituto del arresto domiciliario, el Estado busca satisfacer, a la vez, dos objetivos: minimizar el encierro carcelario, pero, a la vez, no dejar de hacer efectiva una sanción que restringe severamente la libertad ambulatoria.

La ley actual concibe la custodia y la tutela o el cuidado de las personas arrestadas como una misma cosa, y faculta al juez para encomendar ambas misiones a un patronato de liberados. La reforma propuesta, en cambio, asume esta tensión e intenta deslindar con claridad estos ámbitos, en procura de una mejor solución. El control debe concebirse como algo que, naturalmente, no será en la mayoría de los supuestos enteramente afín a la finalidad de otras intervenciones del estado sobre la misma persona, tal como la supervisión para la protección de derechos que fijamos como obligatoria. Por esta razón, parece una buena decisión de arquitectura institucional diferenciar el control de la misión propia de los patronatos de liberados, sin perjuicio, por supuesto, de la comunicación necesaria de hechos relevantes que los patronatos de todos modos tienen.

El proyecto, además, busca reglamentar este control de modo expreso, lo instrumenta a través de otros institutos a fin de preservar la integridad del

título penal que se está ejecutando y ofrece algunas precisiones adicionales sobre qué constituye un quebrantamiento injustificado del arresto.

Finalmente, la propuesta introduce la obligación de evaluar la situación de las víctimas u otros afectados por el delito en aquellos casos en los que la concreción de la medida en el domicilio propuesto pudiera tener un efecto mortificante para ellas y de consultar con sus moradores y su responsable. Este recaudo busca prevenir algunas situaciones problemáticas que se han verificado a lo largo de la historia de este instituto. Hemos tenido noticias, por ejemplo, de la concesión del beneficio a delincuentes sexuales en el mismo domicilio en el que vivían sus víctimas y a un secuestrador a dos cuadras del domicilio de la persona que había retenido y mutilado. Está claro que no corresponde a las víctimas evaluar la procedencia de este instituto, pero debemos no obstante considerar seriamente su necesidad de no sufrir nuevas experiencias traumáticas. Esto no supone introducir en modo alguno una nueva causal para denegar el beneficio, sino una exigencia para que el juez adopte una decisión lo más informada posible y busque las alternativas para la concreción del arresto lo menos lesivas de derechos que sea posible.

IV.

La modificación del texto legal, ciertamente, no es condición suficiente de cambio y su incidencia dependerá en gran medida de los recursos que se destinen a atender esta problemática. Pero creemos que la propuesta contiene algunos cambios que podrían cooperar a una mayor concreción de los arrestos autorizados por ley así como un mayor involucramiento estatal en la supervisión de sus condiciones de vida, al tiempo que refuerza el sistema de control, vistos los casos en que éste ha fallado. Al conceder la detención domiciliaria las autoridades no deben dejar al condenado librado a su suerte, ni ceder la presencia estatal. La privación de la libertad y la consecuente restricción de derechos que ella implica se mantienen, aunque atenuada, para aquellas personas que se encuentran detenidas en sus domicilios. Y con ella subsisten los deberes y obligaciones que corresponden a los distintos organismos involucrados. La propuesta busca dar un marco mucho más preciso que el actual a ese conjunto de deberes.

Por las razones expuestas, invitamos a los colegas diputados y diputadas a acompañarnos en esta propuesta.