

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.

Nº de Expediente	2453-D-2010
Trámite Parlamentario	039 (22/04/2010)
Sumario	UNIDADES PENITENCIARIAS. REGIMEN PARA ESTIMULO EDUCATIVO DE LOS INTERNOS.
Firmantes	PUIGGROS, ADRIANA VICTORIA - BERNAL, MARIA EUGENIA - DAMILANO GRIVARELLO, VIVIANA MONICA - BARRANDEGUY, RAUL ENRIQUE - LEVERBERG, STELLA MARIS - PILATTI VERGARA, MARIA INES.
Giro a Comisiones	LEGISLACION PENAL; EDUCACION.

El Senado y Cámara de Diputados,...

PROYECTO DE LEY PARA EL ESTIMULO EDUCATIVO EN UNIDADES PENITENCIARIAS DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Artículo 1º- Los internos alojados en Unidades Penitenciarias Federales o Provinciales, que cursen estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, postgrados o trayectos de formación profesional completos, en consonancia con lo establecido por la Ley Nacional de Educación N°26.206 en su Capítulo XII, debidamente certificada esta circunstancia ante el juez competente de la ejecución por el órgano que correspondiere, obtendrán el otorgamiento de los institutos comprendidos en el Código Penal con la anticipación comprendida en esta ley.

Artículo 2º- La presente ley es complementaria del Código Penal.

Artículo 3º- A los efectos de esta ley, se entiende por "institutos" aquellas medidas del Código Penal que permiten reducir la duración de la permanencia en un establecimiento penitenciario de condenados o procesados con sentencia condenatoria en primera instancia no firme. Constituyen, por tanto, institutos: la libertad condicional; libertad asistida; salidas transitorias; salidas transitorias por estudio y semilibertad.

Artículo 4°- A los fines previsto en el artículo 1° de la presente ley, se incorporará a los internos a los institutos del Código Penal en forma anticipada, conforme la promoción de ciclos de estudios obtenidos en detención:

- a) un (1) mes por ciclo lectivo anual completo aprobado.
- b) un (1) mes por curso de formación profesional anual aprobado.
- c) dos (2) meses por culminación exitosa de estudios primarios.
- d) tres (3) meses por culminación exitosa de estudios secundarios.
- e) tres (3) meses por culminación exitosa de estudios de nivel terciario.
- f) cuatro (4) meses por culminación exitosa de estudios universitarios o de postgrado.

Artículo 5°- El juez competente de la ejecución de la pena privativa de la libertad, en todas sus modalidades, otorgará anticipadamente los institutos del Código Penal solicitados conforme los plazos establecidos en el artículo anterior, a partir de la certificación emanada por la autoridad educativa correspondiente previo visado del Ministerio de Educación de la Nación, si correspondiere.

Artículo 6°- Los plazos del artículo 4° son acumulativos. El juez podrá otorgar un máximo de veinte (20) meses de anticipación en el otorgamiento de los institutos conforme los logros obtenidos.

Artículo 7°- El ciclo lectivo anual del artículo 4° inc. a) será establecido conforme el cronograma oficial dispuesto por la autoridad educativa de la jurisdicción correspondiente.

Artículo 8°- La presente ley será aplicable a los penados o procesados que, con anterioridad a su sanción, hayan logrado las metas del artículo 4), como así también a los condenados a prisión o reclusión perpetua.

Artículo 9°- La solicitud de la concesión del beneficio la podrá formular el propio interno, sus familiares directos o el Consejo Correccional al juez competente, quien comprobará la concurrencia de los requisitos objetivos exigidos para dicha concesión, valorará las circunstancias peculiares determinantes de su finalidad y establecerá cuando proceda, las condiciones y controles necesarios para el cumplimiento del mismo.

Artículo 10°- La condena por delito doloso cometido en el curso de la ejecución sucesiva a la concesión de los institutos comportará la revocación de estos.

Artículo 11°- Las autoridades penitenciarias Federales y Provinciales garantizarán la posibilidad de que los internos accedan al nivel de estudio correspondiente a su condición. Así también, garantizarán la permanencia dentro de la Unidad en que se encuentra cursando dichos estudios, siempre que cumpla el requisito de regularidad.

Artículo 12°- Comuníquese al Poder Ejecutivo

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Durante el año 2009 se trató una versión semejante al proyecto que antecede y que fuera presentado por el Diputado García Méndez y girado en primer lugar a la Comisión de Legislación Penal, obteniendo un amplio consenso en su tratamiento y siendo aprobado por unanimidad por quienes la integraban. Sobre fin de ese año legislativo fue girado a la Comisión de Educación. Allí los tiempos fueron escasos y, pese a ser trabajado por asesores, no se llegó a emitir dictamen. En este momento recuperamos aquella iniciativa e introdujimos algunas cuestiones que se vinculan a la legislación vigente en la materia en el ámbito educativo, en particular, la referencia a la Ley de Educación Nacional 26.206 que en la primera versión no se habían considerado.

Luego de muchos años de reclamos por ciertos sectores de la sociedad que reivindicaban su derecho de estudiar y trabajar dentro de las cárceles, surge este proyecto que busca computar como beneficio de dichas actividades formas de atenuación de las condiciones de detención. Es por ello que antes de desarrollar los argumentos que avalan esta propuesta de ley, se agradece especialmente al Sr. Enrique Germán Fliess Maurer, ex Presidente del Centro de Estudiantes del Centro Universitario de Devoto (CUD) y a la Prof. Cristina Caamaño, Directora del Centro de Estudios de Ejecución Penal del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), quienes nos han acercado la propuesta que a continuación se desarrolla.

La educación es un derecho universal, pues hace a la condición del ser humano, ya que a partir de ella se construyen lazos de pertenencia a la sociedad, a la palabra, a la tradición, al lenguaje, a la transmisión y recreación de la cultura, esencial para la condición humana. Así, quien no reciba o no haga uso de este derecho pierde la oportunidad de integrar a la sociedad, de participar de manera real en ella y de constituirse, por ende, en un ciudadano que haga uso de sus derechos y cumpla con sus deberes a favor del desarrollo de la comunidad. Por esto, el Estado debe no sólo garantizar este derecho, sino también estimularlo.

Este derecho esencial de socialización que implica la educación, debe ser respetado y garantizado en todas sus instancias, por lo cual también debe producirse en las instituciones totales, y específicamente, en las unidades penales. Es el Estado, a través de sus instituciones y políticas públicas, el responsable de garantizar este derecho a todos los individuos de la sociedad, más allá de la situación de estar privados involuntariamente de la libertad.

El derecho a la educación de los detenidos.

El cumplimiento de la pena en la cárcel implica privar de la libertad. Pero muchas veces se produce en consecuencia la violación de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación.

La educación, vista desde la mirada de la Educación Social, significa un componente insoslayable de la construcción social y co- producción de subjetividad, ya que ella tramita el abordaje de conocimientos, distribuye el capital, la cultura, socializa, asocia saberes, incorpora actores, recuerda mitos, teje vínculos con lo desconocido, con el conocimiento, con los otros y con el mundo. La educación así entendida hace un imperativo de inscripción, construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas (1) .

Por otro lado, la educación se reconoce ahora como una necesidad humana básica y como un derecho humano. Por lo tanto, puede argüirse que el encarcelamiento, aunque se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una privación adicional de derechos entre los que figura el derecho a la educación.

En el plano de los derechos humanos, las minorías más desfavorecidas son las personas que no saben leer ni escribir, y en un mundo dominado por los mensajes escritos, el saber leer y escribir es considerado, como el conocimiento más elemental de todos y como una herramienta esencial para el progreso educacional. La alfabetización es, por tanto, uno de los medios para combatir la exclusión en la participación de la sociedad.

A esta idea se suma que el concepto de educación debe comprender a la misma a lo largo de toda la vida (Educación Permanente), ya que la educación, bajo toda modalidad de organización, estructura y currículum, es esencial para el desarrollo personal y la participación plena del individuo en la sociedad.

Lo expuesto hasta aquí trata de justificar la urgencia de garantizar a los detenidos el derecho a la educación, no sólo por ser un derecho social, que hace a la esencia de todo ser humano, sino también por el beneficio personal de quién recibe educación y el impacto auspicioso en la participación y pertenencia real en la sociedad y en la construcción de la cultura.

Marco legal internacional y nacional

La mayoría de los países han firmado y ratificado los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos que garantizan mejores condiciones de detención a los internos de una unidad penal. Entre ellas están la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (1955).

Entre las reglas y principios básicos para el tratamiento de reclusos adoptados por las Naciones Unidas se destacan las siguientes:

1. Se tomarán disposiciones para mejorar la instrucción de todos los reclusos capaces de aprovecharla, incluso la instrucción religiosa en los países en que esto sea posible. La instrucción de los analfabetos y la de los reclusos jóvenes será obligatoria y la administración deberá prestarle particular atención.
2. La educación de los reclusos deberá coordinarse, en cuanto sea posible, con el sistema de enseñanza pública a fin de que al ser puestos en libertad puedan continuar sin dificultad su preparación (2) .
3. "Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia" (3) .

En el ámbito nacional, la República Argentina tiene incorporados los acuerdos internacionales que se plasman en su constitución: Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Cap. I - Sobre Derechos, art. XII- Derecho a la Educación y Cap. II -Sobre los Deberes-, art. XXXI Deberes de Instrucción, entre otros artículos que definen tal derecho (4) . Asimismo, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires adhiere a la Constitución Nacional, y por ende, el derecho a la educación está garantizado por esta carta orgánica provincial.

La Ley Nacional de Educación N° 26.206, considera específicamente el tema de la educación en contextos de privación de libertad en el capítulo XII. Se define la existencia de una modalidad del sistema educativo señalándose que está "destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación

integral y desarrollo pleno. El ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro, y será puesto en conocimiento de todas las personas privadas de libertad, en forma fehaciente, desde el momento de su ingreso a la institución."

En materia de legislación interna, encontramos que la ley 24.660 de Ejecución penal, complementaria del Código Penal, establece en el capítulo VIII las disposiciones que refieren al derecho de educación del preso. También se destaca la ley 12.256: Código de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires. Dicha ley contiene en sus artículos 7,8 y 9 una expresa referencia a la educación, ya sea vista desde el tratamiento o asistencia, como así también en los derechos de los detenidos en unidades penales. También los artículos 31, 32, 33, 87, 128, 142, 143, 157, 158 y 175 apelan al derecho a la educación de los internos procesados, penados, patronato de liberados, ya sea por programas de tratamiento y regímenes para tales situaciones penales y de condena.

Esto último implica una serie de interacciones institucionales. El Servicio Penitenciario tiene bajo su responsabilidad el tratamiento y la seguridad de los detenidos. La Dirección de Cultura y Educación, es responsable de llevar adelante los procesos de enseñanza y aprendizaje de los internos. Los Juzgados tienen a su cargo el seguimiento del sujeto detenido, en la faz penal, judicial, garantía de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Podríamos señalar en este aspecto que la persona privada de la libertad, se encuentra en la intersección del Sistema Educativo, el Poder Judicial y el Servicio Penitenciario.

De esta manera, dichas instituciones desde su responsabilidad tratan a un sujeto penal, un sujeto judicial, un sujeto de la acción educativa. Las sanas vinculaciones y las distintas tensiones entre estas instituciones deben integrarse en una política estatal que no haga más vulnerable la situación contractual del detenido y busque la reinserción real en la sociedad de tal individuo.

En el contexto específico de las cárceles, la educación constituye una forma de enseñar ciertos valores en el marco de lo que se pretende que sea una educación susceptible de producir cambios en las actitudes. La educación contribuye al proceso de integración social. En particular, logra poner la formación profesional y el empleo al alcance de personas no especializadas y promover así la estabilidad y sentido de la dignidad de los internos alojados en las cárceles.

Ahora bien, la educación en establecimientos penitenciarios puede tener tres objetivos inmediatos en el ámbito básico, que reflejan las distintas opiniones sobre la finalidad del sistema de justicia penal: mantener a los presos o internos ocupados provechosamente; mejorar la calidad de la vida en la cárcel; y conseguir un resultado útil (oficio, conocimientos, comprensión, actitudes sociales y comportamiento) que perdure más allá de la cárcel y permita el acceso al empleo o a una capacitación superior. Esta educación puede o no reducir el nivel de reincidencia. Los dos últimos objetivos forman parte de un objetivo más amplio de reintegración social y desarrollo del potencial humano. En cuanto al primer objetivo, se alcanzará necesariamente si se logran los otros dos, pero éstos no siempre se lograrán si se da prioridad al primero (5) .

El encarcelamiento es una experiencia solitaria y no conduce a la adquisición o fortalecimiento de la facilidad de comunicación. El aislamiento social del analfabeto fuera de la cárcel puede agravarse a veces, o mitigarse, dentro de la misma. La educación básica, en particular, puede aliviar algunos de los problemas causados por el bajo nivel cultural y escasa capacidad de expresión.

Debe tenerse presente que el Estado debe generar políticas integrales en lo social-económico-legal, que tiendan a garantizar los derechos sociales a la salud, al trabajo, a la justicia, a la vivienda y a la educación de toda la población. Asimismo, es importante que el

Estado reconozca y haga cumplir las leyes apegadas a las declaraciones internacionales y a los marcos legales nacional y provincial, a favor de estos derechos, en especial al derecho a la educación en las cárceles.

Todo esto parte de la propia letra del art. 18 CN, ya que debe considerarse a las cárceles no sólo como penitenciarías, sino como sitios donde los detenidos puedan aprender a entenderse a sí mismos y al mundo. Darle impulso a la educación en las cárceles es un requisito para el éxito de la reintegración social de los detenidos y una contribución al desarrollo real y sostenible de la sociedad que la pone en práctica. Esta práctica trataría sobre política que tiendan al mejoramiento de las condiciones de detención de los internos; ayudarlos en el proceso de reintegración social; brindar educación en las cárceles con acceso de todos los detenidos a una educación de calidad.

A través de un estímulo, como el citado en el proyecto de ley, se busca conseguir que los internos encuentren interés hacia su educación, produciendo en los mismos una adquisición de cultura que lo llevara a adquirir la capacidad de comprender y respetar la ley.

No debe olvidarse que la baja en los índices de reincidencia es un objetivo principal de toda política criminal; el camino de la educación es altamente recomendable a tales fines. Esto se sustenta en un programa ya existente en el Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Unidad N°2 de Villa Devoto que hace ya veintidós (22) años se encuentra en funcionamiento; el mismo es el Programa UBA XXII - Universidad en la cárcel-, el cual ha demostrado que la tasa de reincidencia de los internos que han asistido a cursos universitarios en las cárceles no supera el 3% cuando la medida de las cárceles federales argentinas supera ampliamente 40% entre reincidentes y reiterantes, según cifras del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Estudiantes destacados del Programa hoy ejercen sus profesiones en la propia Universidad, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en organismos públicos y privados.

Dar impulso a la educación en las cárceles es un requisito para el éxito de la reintegración social de los detenidos, como así también es una contribución al desarrollo real y sostenible de la sociedad que la pone en práctica.

Por todo esto, solicito a los Sres. y Sras. Diputados de la Nación que acompañen con su firma este proyecto de ley.

- (1) Nuñez, V. (1999) Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio, Edit. Santillana, Buenos Aires.
- (2) Artículo 77 de las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, adoptadas por el Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955
- (3) Artículo 8 de los principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos, adoptados y proclamados por Asamblea General el 14- 12-90. Instituto de Educación de la UNESCO, 5ta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA), "Educación de Adultos y Reclusos", Hamburgo 1997
- (4) Tribunal de Casación de la Pcia. De Buenos Aires (2000), "Legislación a favor de la educación de los detenidos. Selección de artículos de la Constitución Nacional Provincial y ley 12.256", Mimeo producido en el marco del curso de Lenguaje Penal, dictado en La Plata, 1999-2000.
- (5) Instituto de Educación de la UNESCO (1999), Manual sobre Educación Básica en Establecimientos Penitenciarios.