



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Fuentes, Rodrigo Francisco

# Conformación del servicio penitenciario de la Provincia de Río Negro



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Fuentes, R. F. (2020). *Conformación del servicio penitenciario de la Provincia de Río Negro. (Trabajo final integrador)*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2646>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **Conformación del servicio penitenciario de la Provincia de Río Negro**

*Trabajo final integrador*

**Rodrigo Francisco Fuentes**

rodrigoviajero99@hotmail.com

### **Resumen**

El presente trabajo se propone analizar la conformación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro, realizando un estudio descriptivo de los distintos modelos que asumió a lo largo de su historia, a través de sus diversas transformaciones.

Asimismo, se dará cuenta de la situación actual del organismo con el propósito de contextualizar la puesta en marcha de la última reforma en comparación con el régimen anterior, a fines de evaluar el impacto de la militarización del sistema penitenciario.

Para ello, se efectuará un análisis de las particularidades que asume el desgobierno político y el gobierno policial de los establecimientos penitenciarios provinciales, evaluando las características y consecuencias de la militarización del sistema penitenciario.

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES**

**ESPECIALIZACIÓN EN CRIMINOLOGÍA**

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**“CONFORMACIÓN DEL SERVICIO PENITENCIARIO DE LA PROVINCIA DE  
RÍO NEGRO”**

**ALUMNO: Rodrigo Francisco FUENTES**

**DIRECTORA: Dra. Marta MONCLÚS MASÓ**

## ÍNDICE

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introducción.....                                                           | 3  |
| a) Presentación del tema.....                                                  | 3  |
| b) Objetivos.....                                                              | 6  |
| c) Metodología.....                                                            | 7  |
| 2. Los establecimientos penitenciarios rionegrinos.....                        | 8  |
| 3. El gobierno de la seguridad pública y el ámbito penitenciario.....          | 16 |
| 4. Desarrollo histórico y normativo del Servicio Penitenciario rionegrino..... | 19 |
| a) Surgimiento y evolución.....                                                | 19 |
| b) La normativa local en materia penitenciaria.....                            | 23 |
| c) Contexto y estructura actual, presentación y análisis de datos.....         | 27 |
| 5. Concepción civil y militarizada del sistema penitenciario rionegrino.....   | 33 |
| a) Modelo civil. Ley N° 4283.....                                              | 34 |
| b) Modelo militarizado. Ley N° 5185.....                                       | 35 |
| c) Análisis comparativo.....                                                   | 36 |
| 6. Impacto de la militarización del sistema penitenciario.....                 | 44 |
| 7. Conclusión.....                                                             | 50 |
| 8. Bibliografía.....                                                           | 53 |

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **a) Presentación del tema**

El sistema penitenciario conforma un tema complejo dentro de los asuntos del gobierno de la seguridad pública y su estructuración es uno de los aspectos a los que menos atención se ha prestado, si se lo compara con la cuestión estrictamente policial, de prevención del delito y de endurecimiento de sanciones penales, por más que todas esas decisiones impacten de manera directa en las agencias penitenciarias.

Si bien la gestión de la custodia de personas privadas de la libertad no constituye en sí misma una burocracia militar o de carácter policial, en la Provincia de Río Negro, otrora pionera a nivel nacional en la legislación que promueve a los servicios penitenciarios como instituciones civiles, se tiende, según normativa recientemente dictada, a una militarización de la estructura organizacional del Servicio Penitenciario.

Las históricas dificultades presentadas, la falta de interés de las autoridades gubernamentales en la materia y la necesidad de poner fin a conflictividades que impactaban directamente en la dirigencia política, condujo a las autoridades provinciales en los últimos años al entendimiento de que la mejor forma de controlar tal situación, era conformar una estructura militarizada que siguiera el esquema policial.

La primera Ley Orgánica del Servicio Penitenciario de Río Negro fue la Ley Provincial N° 4283 que se sancionó recién en el año 2008 tras una larga historia de gestión policial de las cárceles, creándose la institución no como una fuerza de seguridad militarizada, sino como un organismo civil.

La ley no se implementó en su totalidad y llegaron a convivir cinco regímenes laborales distintos al interior de los establecimientos: policías, operadores penitenciarios civiles, agentes y oficiales penitenciarios federales retirados, agentes penitenciarios formados en conjunto con la policía provincial y profesionales, que durante mucho tiempo fueron monotributistas y luego fueron incorporados a la planta del Estado. La convivencia de estos grupos acarrió una serie de conflictos entre las diversas agrupaciones y de ellas con las autoridades.

Debido a una sucesión de hechos violentos y a la histórica falta de recursos humanos, económicos y edilicios, fue declarada la emergencia penitenciaria durante cuatro años consecutivos.

Con el correr del tiempo se resolvió delegar en la cúpula policial la conducción del organismo y mediante un Decreto de Naturaleza Legislativa del año 2014, que no tuvo objeciones de la Legislatura y transcurridos 90 días adquirió fuerza de ley, se convirtió el Servicio Penitenciario en una fuerza de seguridad.

El 20 de diciembre de 2016 se sancionó finalmente la Ley N° 5185 en la que se convierte al Servicio Penitenciario Provincial totalmente en fuerza de seguridad con un régimen de carrera y estructura policial, trasladando una parte del personal jerárquico de la policía a la nueva repartición. La aplicación de esta norma se encuentra en transición.

Los hechos detallados anteriormente describen un desgobierno político en los asuntos de seguridad pública, específicamente en este caso, en lo atinente al sistema penitenciario, basados en una sucesión de decisiones o en la falta de ellas en cuanto a política penitenciaria se refiere.

Ese desgobierno político horada la posibilidad de controlar este tipo de organismos favoreciendo la violencia estatal ilegal, aquella que, como indica Juan Méndez es “el doble efecto del legado del autoritarismo y del hábito arraigado en los cuerpos de aplicación de la ley de resistir a todo intento de sujetarlos a controles democráticos” (Saín, 2008:27).

Esto evidencia la situación que se presenta cuando, gracias a un prolongado desgobierno político que tuvo como resultado la creación o aplicación de sucesivos regímenes no relacionados entre sí para el Servicio Penitenciario en particular y para el sistema penal en general, se termina por conformar una estructura análoga a la fuerza policial bajo un modelo netamente militarizado.

En ese sentido, el tema en cuestión atraviesa temas atinentes al estudio de la criminología, en tanto el análisis se realizará desde la óptica del gobierno de la seguridad pública, la ejecución penal, las políticas carcelarias y la política criminal.

De hecho, la Asamblea de las Naciones Unidas, al efectuar la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, indicó en su Observación Preliminar N° 2 que el sistema penitenciario es “un ámbito en relación con el cual la reflexión intelectual evoluciona constantemente”.

Basado en lo expuesto anteriormente, el presente trabajo analiza los conceptos técnicos y los impactos que caracterizaron esta construcción, poniendo el acento en la estructura y la función del trabajador penitenciario, dado que, como indica Karina Mouzo, los estudios latinoamericanos en materia carcelaria no suelen poner el centro de atención sobre el personal penitenciario, sino que se centran en la llamada “crisis carcelaria” indicando los problemas de infraestructura, las graves violaciones a los derechos humanos y las formas de socialización al interior de los establecimientos, corriendo del centro la función y formación del agente penitenciario como protagonista (2010, p. 28).

La experiencia laboral en el tema me ha resultado esencial para elaborar el presente trabajo, en razón de haberme desempeñado en el Instituto de Asistencia a Presos y Liberados y de haber conformado la Comisión Redactora de la nueva normativa del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro, como así también en los primeros pasos para su aplicación.

De esta manera, muchos de los datos que sirven de insumo a este análisis surgen de los registros tomados en el cumplimiento de la tarea, basados fundamentalmente en el vínculo entre la institución penitenciaria y el organismo de asistencia pospenitenciaria como en los primeros pasos de la aplicación de la nueva normativa desde el punto de vista de la redacción de la norma y su posterior reglamentación.

## **b) Objetivos**

El objetivo general del presente trabajo es efectuar un análisis histórico de los cambios en la conformación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro, en razón de las modificaciones efectuadas a su normativa, derivadas del desgobierno político y el gobierno policial, atendiendo a los efectos en términos de la militarización del sistema

Los objetivos específicos son los siguientes:

-Describir la conformación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro.

-Realizar una descripción de los regímenes laborales que convivieron en el Servicio Penitenciario rionegrino marcando sus particularidades y, de acuerdo a ello, analizar la función del trabajador penitenciario rionegrino.

-Evaluar las consecuencias de la militarización del sistema penitenciario rionegrino.

-Efectuar un análisis comparativo de las normas de creación del organismo, a fines de establecer las principales diferencias en su conformación.

### **c) Metodología**

La metodología a utilizar será el análisis de bibliografía académica, de informes de organismos nacionales e internacionales, de estadísticas oficiales, y de normas de distintos rangos. En ese sentido, se integrarán las normas internacionales, leyes nacionales, leyes y decretos provinciales. Tomando como punto de partida el material bibliográfico y normativo seleccionado, se realizará un análisis de los conceptos que atraviesan el desarrollo del sistema penitenciario rionegrino y las consecuencias de sus diversas reformas a la luz de conceptos teóricos. Las actividades que permitirán el desarrollo propuesto serán la revisión y estudio del material bibliográfico.

Asimismo, se efectuará un análisis e interpretación del caso, en función del material seleccionado, a la luz de los conceptos teóricos de gobierno de la seguridad pública, ejecución penal, políticas carcelarias y política criminal.

## 2. LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS RIONEGRINOS

El Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro cuenta con seis establecimientos de distinta capacidad de alojamiento. La dispersión geográfica de los mismos se debe a la extensión del territorio provincial y a la necesidad de contar al menos con un establecimiento por cada Circunscripción Judicial.

En ese marco, es necesario destacar que según el informe del SNEEP para el año 2017, el 99,6% de los internos alojados en establecimientos provinciales se encuentran condenados o cumpliendo prisión preventiva en causas de jurisdicción provincial.



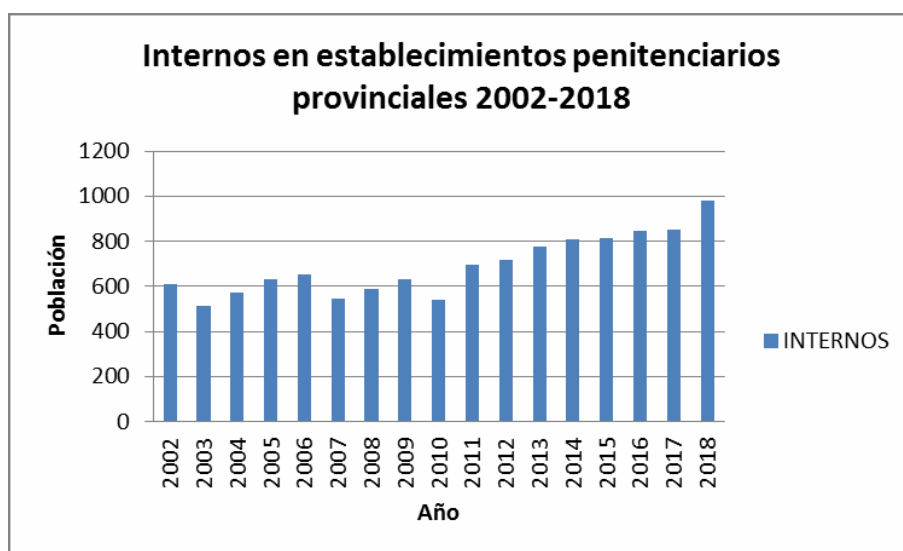
Si notamos la distancia que existe entre las cárceles provinciales y a ello le adicionamos el contexto adverso hacia el interior y exterior del Servicio Penitenciario que ha marcado su historia y que se expondrá en los siguientes capítulos, podemos dimensionar el nivel de conflictividad que ha podido suscitarse en un contexto de desgobierno político.

En materia de alojamiento, los establecimientos penitenciarios rionegrinos han tenido varios cambios a lo largo de su historia. En razón de los datos suministrados por el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena ente los años 2002 a 2017 y el Informe de gestión del Ministerio de Seguridad y Justicia sobre el Servicio Penitenciario

correspondiente al año 2018 se evidencia el notable aumento de la cantidad de internos en las cárceles provinciales.

La Provincia ha informado una evolución dispar a lo largo de los 17 años pero se evidencia un incremento del 60% de población penitenciaria entre los 611 internos informados para 2002 y los 978 referidos para 2018.

El informe de Gestión elaborado por el Ministerio de Seguridad y Justicia hace una referencia general a la cantidad de internos, sin especificar su distribución por establecimiento. Por otra parte, distingue en esa población 849 condenados y 129 procesados.



El complejo penitenciario de mayor tamaño es el Establecimiento de Ejecución Penal N° 2 de General Roca, seguido por el Establecimiento de Ejecución Penal N° 1 de Viedma, el Establecimiento de Ejecución Penal N° 5 de Cipolletti, el Establecimiento de Ejecución Penal N° 3 de San Carlos de Bariloche, el Establecimiento de Encausados N° 6 de Choele Choel y el Establecimiento de Régimen Abierto N° 7 de Pomona.

El Establecimiento de Ejecución Penal N° 2, denominado hasta el año 2005 como Cárcel de Encausados de General Roca, atravesó distintas instancias en su conformación de acuerdo a la aplicación de distintos regímenes, lo cual lo llevó a tener grandes variaciones en la

cantidad de internos alojados. Debe destacarse, asimismo, que se encuentra en la misma Circunscripción Judicial que los Establecimientos de Choele Choel y Pomona.

Históricamente ha sido el establecimiento de mayor capacidad de alojamiento, encontrándose en la misma localidad una delegación del Instituto de Asistencia a Presos y Liberados y una Oficina de Atención al Detenido y Condenado del Poder Judicial.

Entre los años 2013 y 2014, luego de declarada la emergencia penitenciaria, se produjeron dos fugas masivas en el Establecimiento<sup>1</sup>, que evidenciaban tanto las fallas en la gestión del Servicio Penitenciario como las condiciones en las que se encontraban las cárceles provinciales en general y este establecimiento en particular. La primera de ellas fue en noviembre de 2013, ocasión en la que se fugaron doce internos. La segunda, en octubre de 2014, en la que los internos fugados fueron seis. Esta situación se daba en un contexto de profundos conflictos laborales en la institución y, específicamente la primera de ellas, sumaba a un total de 25 evasiones en el año.

La necesidad de revertir esas fallas y la inauguración del Establecimiento de Ejecución Penal N° 5 de Cipolletti llevaron a una progresiva descompresión de ese complejo, la cual se encontraba a 200 kilómetros de los más pequeños establecimientos de Choele Choel y Pomona y a 500 kilómetros de los establecimientos de Viedma y Bariloche. De hecho, el Informe del SNEEP para el año 2002 informaba 389 internos alojados, frente a los 311 informados respecto del año 2017.

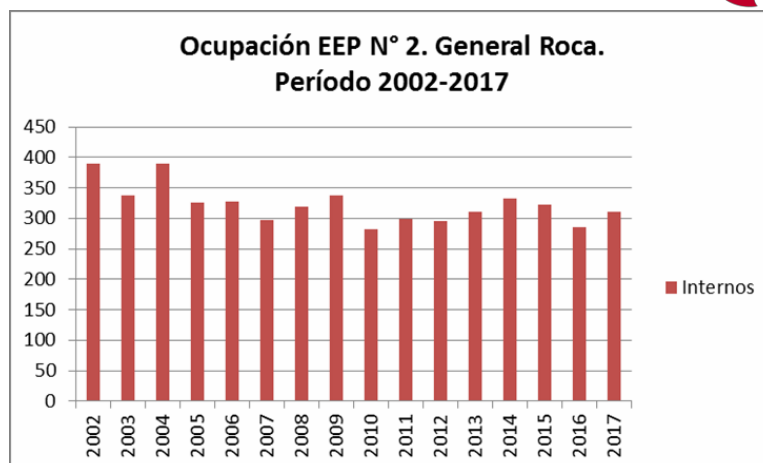
A continuación, se muestra la ocupación del establecimiento en el período comprendido entre los años 2002 y 2017:

---

<sup>1</sup>Sobre estos hechos de dominio público puede profundizarse en:

-“*Otro túnel para violenta fuga masiva en Roca*” (1/11/2013). Recuperado de [https://www.rionegro.com.ar/otro-tunel-para-violenta-fuga-masiva-en-roca-IPRN\\_1362529/](https://www.rionegro.com.ar/otro-tunel-para-violenta-fuga-masiva-en-roca-IPRN_1362529/)

-“*Cárcel de Roca: fuga masiva revela groseras fallas*” (8/10/2014). Recuperado de [https://www.rionegro.com.ar/carcel-de-roca-fuga-masiva-revela-groseras-fallas-GORN\\_4722383/](https://www.rionegro.com.ar/carcel-de-roca-fuga-masiva-revela-groseras-fallas-GORN_4722383/)

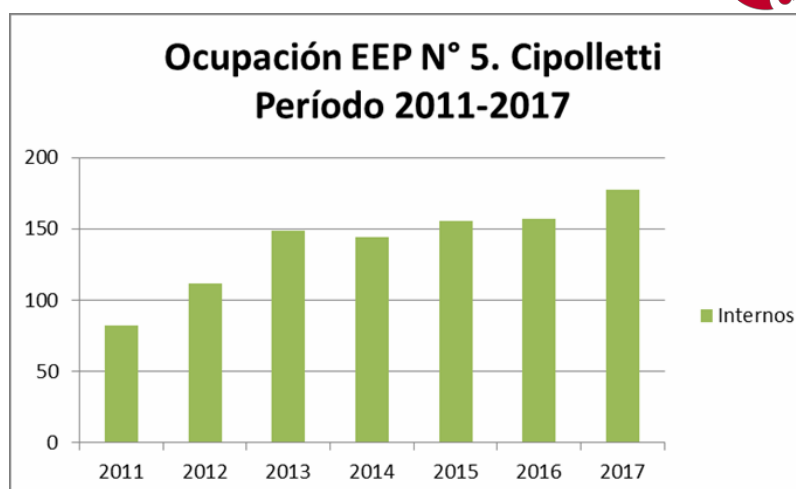


El Establecimiento de Ejecución Penal N° 5, localizado en la ciudad de Cipolletti, se creó con el objetivo de alojar a los internos de la IV Circunscripción Judicial y aquellos próximos a egresar. El mismo comenzó a funcionar en el año 2011 con 82 internos y aloja, según la información aportada por el SNEEP para el año 2017, a 172 personas.

Si bien es la cárcel más joven de la provincia, ha debido atravesar diversos avatares en cuanto a su conformación se refiere. Tratándose inicialmente de un establecimiento pensado para el alojamiento de internos próximos al egreso, la necesidad de descomprimir el Establecimiento de Ejecución N° 2, que fuera referida párrafos atrás, le aportó un cariz totalmente diferente. En el año 2013, debido a una sucesión de hechos violentos, el establecimiento fue intervenido y, por primera vez, se designó a una mujer civil, profesional del servicio social, como interventora de esa cárcel. Transcurridos 90 días de la intervención y habiéndose producido, pocos días después de asumir la interventora, un acuartelamiento de los agentes como rechazo a la medida, el establecimiento fue puesto en manos del director del Establecimiento de Ejecución Penal N° 2, quien comandó ambas cárceles de manera conjunta hasta la designación de un nuevo director<sup>2</sup>.

Inicialmente, en el año 2011, el establecimiento alojaba 82 internos y en el año 2017 se informó que 178 personas, entre condenados y procesados, se encontraban en ese lugar.

<sup>2</sup> “Martínez estará a cargo del penal de Cipolletti” (20/09/2013). Recuperado de [https://www.rionegro.com.ar/martinez-estara-a-cargo-del-penal-de-cipollet-EORN\\_1256423/](https://www.rionegro.com.ar/martinez-estara-a-cargo-del-penal-de-cipollet-EORN_1256423/)



La conocida inicialmente como Cárcel de Encausados de San Carlos de Bariloche, actualmente Establecimiento de Ejecución Penal N° 3, históricamente ha sido señalada por las malas condiciones edilicias y sucesivos hechos violentos que dificultan el cumplimiento de los principios que rigen ejecución de la pena. Las sucesivas inspecciones realizadas por funcionarios judiciales en los últimos años dan cuenta del estado del lugar<sup>3</sup>.

Este establecimiento ha tenido grandes variaciones en su capacidad de alojamiento, debido fundamentalmente a la interposición de hábeas corpus por parte de defensores y fiscales que han limitado el ingreso de internos<sup>4</sup>.

Recientemente se ha construido una ampliación del edificio, por lo que se ha incrementado nuevamente la cantidad de internos alojados. En tal sentido, el Ministerio de Seguridad y Justicia ha informado que se habilitó un inmueble destinado al Pre-egreso, con capacidad

<sup>3</sup> Sobre el resultado de las inspecciones puede profundizarse en:

-“Cárcel de Bariloche: La peor de la provincia” (05/10/2012). Recuperado de [https://www.rionegro.com.ar/carcel-de-bariloche-la-peor-de-la-provincia-OGRN\\_978413/](https://www.rionegro.com.ar/carcel-de-bariloche-la-peor-de-la-provincia-OGRN_978413/)

-“Internos alojados en condiciones deplorables en la cárcel de Bariloche” (22/06/2018). Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/internos-alojados-en-condiciones-deplorables-en-la-carcel-de-bariloche-XX5264246/>

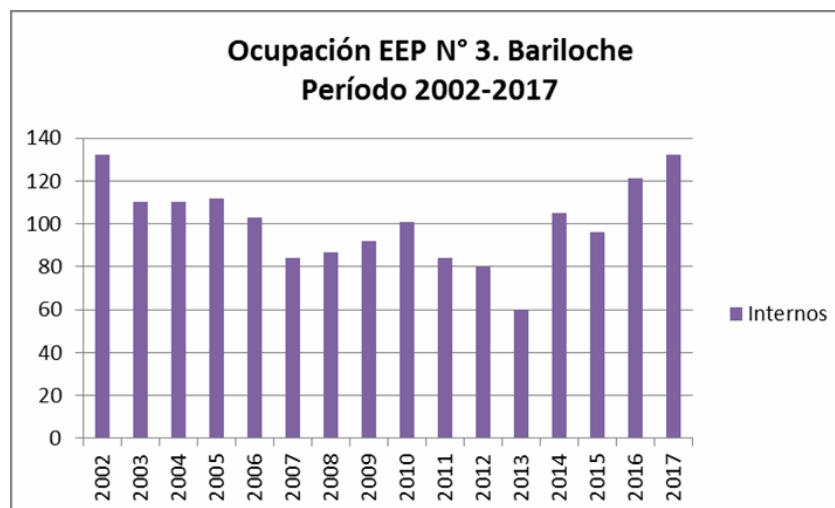
<sup>4</sup> En ese sentido, se muestran las siguientes informaciones:

-“Disponen hábeas corpus por violación de condiciones de detención en cárcel de Bariloche” (30/05/2014). Recuperado de <https://www.adnrionegro.com.ar/2014/05/juez-lozada-dispuso-habeas-corpus-por-violacion-de-condiciones-de-detencion-en-carcel-de-bariloche/>

-“Juez Arroyo hace lugar a habeas corpus y fija cupo para el Penal” (17/06/2015). Recuperado de <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/juez-arroyo-hace-lugar-a-habeas-corpus-y-fija-cupo-para-el-penal/92104>

-“Penal de Bariloche / Fiscales presentaron hábeas corpus” (25/06/2018). Recuperado de <http://ministeriopublico.jusrionegro.gov.ar/nota/2201/penal-de-bariloche-fiscales-presentaron-habeas-corpus.html>

para alojar (16) internos, como alternativa a la falta de estructura y espacio dentro del establecimiento penal.

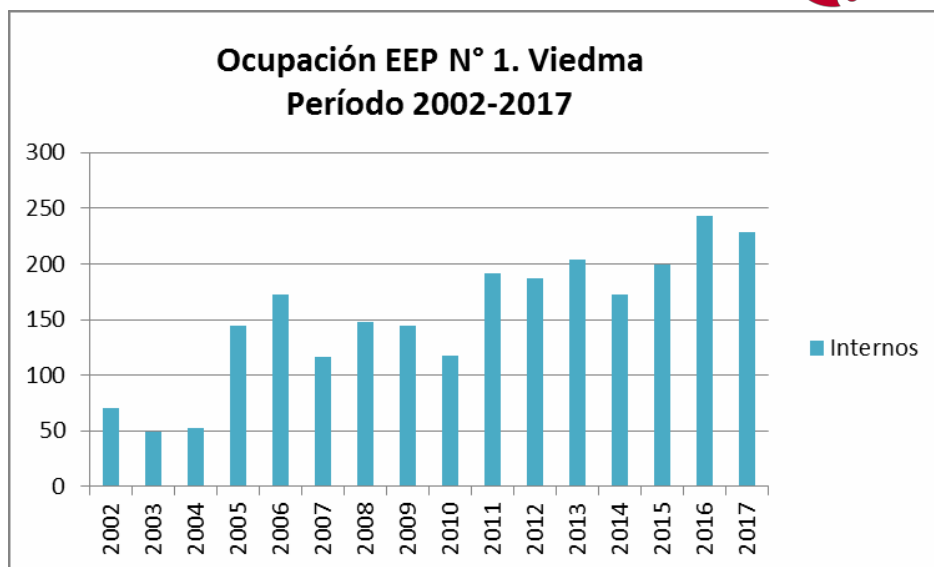


El Establecimiento Penal N° 1 de Viedma fue inaugurado como tal en el año 2005, dado que anteriormente se encontraba un edificio de menor escala que funcionaba como Cárcel de Encausados, con la que se mantuvo dividida durante los primeros años. Esta refundación vino a cubrir la falta de plazas para el alojamiento de condenados para la I Circunscripción Judicial.

Este complejo se instala en la misma localidad que la Dirección General del Servicio Penitenciario, lo cual facilita determinadas gestiones cotidianas, cuestión que no sucede con los establecimientos más alejados.

Este establecimiento aumentó de manera constante la cantidad de internos alojados y, como puede verse en el gráfico correspondiente, el mayor incremento se dio en el año 2005 con el ingreso de personas condenadas.

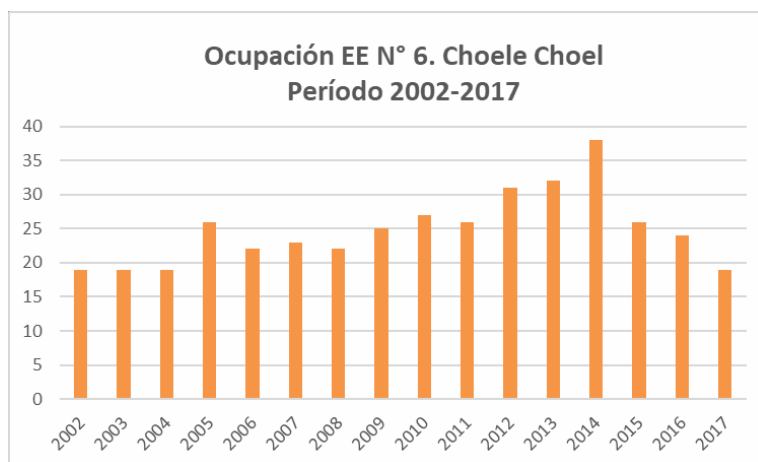
Durante el año 2019 las autoridades del Ministerio de Seguridad y Justicia han informado que se habilitaron nuevas instalaciones, permitiendo de esta manera reubicar internos ampliando las instalaciones en 48 plazas y se ha manifestado que en el corto plazo se habilitará otro espacio de similares características.



Los establecimientos de Choele Choel y Pomona fueron creados con objetivos particulares. El primero estaba destinado inicialmente al alojamiento de personas procesadas, dado que el establecimiento penal más cercano se ubicaba en General Roca, a 200 kilómetros de distancia.

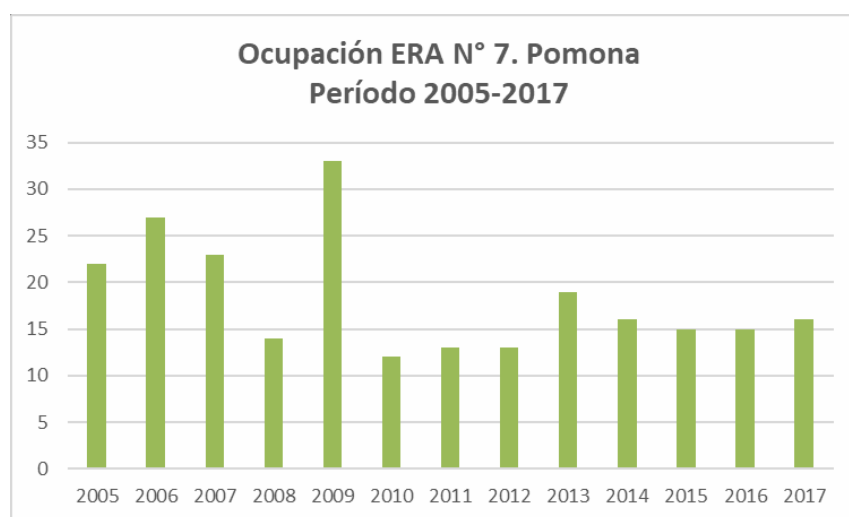
Si bien las tres localidades referidas forman parte de la misma Circunscripción Judicial, la distancia dificultaba los traslados de los internos.

El Establecimiento de Encausados de Choele Choel es un edificio pequeño ubicado en un predio lindante con la comisaría local, el cual no ha superado nunca los 38 internos, pero que ha llegado a superar la cantidad de condenados respecto de los procesados, al contrario de las pretensiones iniciales.



En el caso del establecimiento ubicado en Pomona, el mismo es un referente a nivel nacional, ya que en una chacra de 6 hectáreas se alojan internos que destacan por su buena conducta y que en ese predio pueden realizar diversas labores. Asimismo, es un lugar que carece de rejas y funciona en la misma construcción en que anteriormente funcionara una escuela agrotécnica.

Si bien ha tenido variaciones a lo largo de su existencia, las mismas no han sido significativas, ya que se trata de un establecimiento con pocas plazas de alojamiento y con particulares condiciones de la ejecución de la pena.



Las distancias que separan a los establecimientos entre sí y respecto de los juzgados que tramitan las causas de los internos se han intentado acortar con la reciente implementación en el año 2019 de salas de videoconferencia en todos los establecimientos, a fines de evitar el fracaso de las audiencias con el efecto dilatorio que esto tiene sobre los procedimientos y con el propósito de reducir los riesgos que implican los traslados. De todas maneras debe reconocerse que esta situación responde a que, por diversas situaciones, los internos no siempre son alojados en los establecimientos ubicados en la Circunscripción en que son juzgados.

Hasta aquí se ha dado cuenta de la distribución de los establecimientos y de la evolución de la población penitenciaria en la provincia. En adelante se efectuará un análisis histórico y normativo de la conformación de la institución.

### **3. EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ÁMBITO PENITENCIARIO**

Los primeros intentos durante la década de 1990 en América Latina por reformar las policías, se tradujeron en proyectos de creación de instituciones de seguridad civiles. Con resultados dispares para las instituciones policiales a lo largo del continente, esos intentos fueron también trasladados al ámbito penitenciario.

“La despolitización de los militares y la desmilitarización de la política” (Friederic, 2009, p. 12) fueron el puntapié inicial para las pruebas de reforma, pero en muchos casos se tradujo en el encapsulamiento de las fuerzas de seguridad produciendo junto con otras variables y, fundamentalmente, una serie de decisiones de las autoridades, el desgobierno político de las fuerzas.

En razón de las preocupaciones que en los últimos años acarrear los temas relativos a la seguridad ciudadana, el estudio de la estructuración de las fuerzas armadas y de seguridad va adquiriendo lentamente relevancia. Como sostiene Mouzo “su organización y funcionamiento y por supuesto, sus funcionarios van a convertirse progresivamente en una de las dimensiones del problema de la seguridad ciudadana” (2010, p. 42).

En Argentina, la cuestión policial, tuvo una serie de vaivenes y desajustes que ha dejado en un plano secundario la prevención y disminución de la violencia, marcados por todo tipo de intereses, de los cuales los más conocidos por la comunidad han sido los relacionados con las fuerzas federales y con el intento de reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

De hecho, en nuestro país son conocidas las deficiencias institucionales que caracterizan el sistema de seguridad pública y, específicamente el “‘desempeño deficiente de la justicia criminal’ en sus labores de persecución penal del delito, y en la organización y funcionamiento del sistema penitenciario encargado de la ejecución institucional de las penas impuestas por aquélla” como definiera Saín (en Escobar, 2005, p. 43).

Este tema en el ámbito penitenciario adquiere particular relevancia y guarda profunda relación en el ámbito de las provincias por dos razones fundamentales.

Primero, porque a nivel federal existe el Servicio Penitenciario Federal y las jurisdicciones locales cuentan o no con sus propios servicios penitenciarios con sus particulares regímenes.

Segundo, porque en muchas de estas jurisdicciones los organismos penitenciarios dependen o se han desprendido recientemente de las policías locales, por lo que la ausencia de procesos democratizadores internos en las fuerzas policiales ha impactado directamente en la esfera penitenciaria.

Por su parte, la distancia que la dirigencia política y la comunidad en su conjunto intentan mantener con el ámbito penitenciario se basa fundamentalmente en el destinatario último de la función, la persona privada de la libertad, que genera habitualmente rechazo en base al temor, producto de la estigmatización, el temor por la cuestión delictiva y a prejuicios y mitos elaborados respecto de la cárcel. Ese velo que se presenta entre la cárcel y la comunidad, el cual no es inocente, colabora con que el gobierno de estas organizaciones sea delegado y que la concepción militarizada para su gestión cobre cada vez más fuerza.

En ese sentido, Saín refiere que durante las últimas décadas Argentina se ha caracterizado por el recurrente desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública, en cuyo contexto la dirigencia política local y, en particular, las sucesivas y diferentes autoridades gubernamentales delegaron a las agencias policiales el monopolio de la dirección y de la administración de la seguridad pública” (2008, p. 124).

Los procesos de reestructuración institucional que apuntan a transformar a los establecimientos penitenciarios en dispositivos eficientes para la custodia y tratamiento de las personas privadas de la libertad y, por tanto, de disminución de la violencia, se tornan sumamente complejos debido a este contexto de desgobierno político.

De hecho, el mismo Saín refiere que “esta impronta de desgobierno político y de delegación en las agencias policiales del ejercicio de la administración de la seguridad pública trajo aparejada la autonomización política de la policía” (2003, p. 4).

Salinas traslada esta misma situación al ámbito penitenciario, al entender que como no es éste un espacio prioritario de preocupación para las autoridades políticas, la situación análoga que se da en el Servicio Penitenciario Federal respondería “a un esquema de pacto de gobernabilidad de las cárceles en donde las autoridades políticas y judiciales delegan íntegramente la gestión a las autoridades penitenciarias” (2008, p. 2).

Esto entraña sus peligros, ya que, a mayor grado de autonomía y menor control externo, las autoridades políticas conceden ese autogobierno a cambio de un mínimo nivel de orden al interior de los establecimientos.

Esta decisión se encuentra en las antípodas del diseño de una política penitenciaria acorde con estándares internacionales, con los impactos que esto tiene en la gestión cotidiana de las cárceles y, por tanto, en la vida de los internos. Tal situación lleva a que todo el desarrollo de la actividad penitenciaria carezca de orientación y decisión política, encontrándose toda la actividad orientada por el accionar y los mandos de las propias agencias penitenciarias.

Cuando se transfieren las estructuras y la impronta policial a la esfera penitenciaria, el primer impacto se ve en los agentes penitenciarios, quienes cumplen la función de custodia y de ahí repercuten directamente en quienes cumplen penas privativas de la libertad, suscitándose todo tipo de violación a los derechos fundamentales.

De esa manera, al introducirse la lógica, las costumbres y la formación policial al ámbito penitenciario, entendido por Crawley como un ámbito doméstico, debido a la situación de proximidad física en que se encuentran agentes e internos y que “muchas de las tareas que deben desarrollar los agentes estarían más vinculadas al cuidado de los internos que al mantenimiento del orden o el aseguramiento de la custodia” (Waldemar, 2012, p.3), se desatan todo tipo de conflictos en la gestión cotidiana de los establecimientos.

En la Provincia de Río Negro se intentó dar curso a la creación de un servicio penitenciario bajo la estructura de un organismo civil en un territorio fuertemente marcado por la impronta policial, teniendo en cuenta que las unidades penitenciarias originalmente dependían de esa fuerza de seguridad aplicándose hasta no hace muchos años un antiguo reglamento para la gestión de alcaldías.

El contraste de las estructuras y los mecanismos de gestión incorporados por la Ley N° 4283, promulgada en 2008, tuvo tal resistencia que culminó con una reforma total de la norma, replicándose el esquema policial en el sistema carcelario.

#### **4. DESARROLLO HISTÓRICO Y NORMATIVO DEL SERVICIO PENITENCIARIO RIONEGRINO**

##### **a) Surgimiento y evolución**

El sistema penitenciario rionegrino como tal es joven, dada la corta edad de la provincia, la cual pasó de ser Territorio Nacional a Provincia de Río Negro en el año 1955.

De todas maneras, desde la época de Territorio Nacional, ya se encontraban asentadas dos unidades penitenciarias federales que aún hoy existen: las actuales Unidad N° 12, Colonia Penal de Viedma y Unidad N° 5, Colonia Penal de General Roca.

Las primeras detenciones en el Territorio Nacional eran llevadas a cabo en las comisarías locales y luego, según explica Puebla Morón, fueron conformadas dos cárceles, la primera de ellas en Viedma, que luego se mantuvo bajo la órbita federal y otra en Choele Choel (2018, p. 52). En razón de esa precariedad, las comisarías siguieron por largo tiempo sirviendo de lugar de alojamiento a los detenidos.

El crecimiento poblacional y, por lo tanto, de la conflictividad significó la creación de nuevas dependencias policiales y de Circunscripciones Judiciales propias, instalándose en ese momento Alcaldías, sobre las cuales Levaggi explica que se trataba no sólo de los edificios destinados al alojamiento de internos, sino también de “todo lugar, público o privado, destinado a eventualmente cumplir con la misma o similar función” (2002, p. 33).

Vemos, en ese sentido, que la denominación de alcaldía difiere de la actual acepción prevista por la Ley N° 24.660, en tanto lugar para el alojamiento de personas procesadas (Art. 176, inc. a.).

Con la creación de la Provincia de Río Negro y la posterior sanción de la Constitución Provincial en 1957, se establecen previsiones en la materia en un artículo denominado Sistema Carcelario, el cual consagra que “la Provincia promueve la creación del sistema penitenciario provincial”, lo cual se mantiene en la reforma Constitucional de 1988 en su Artículo 23. En ese sentido, se observa que la Carta Magna provincial hace referencia a sistema y no a Servicio Penitenciario.

En la década de 1980, la Ley Provincial N° 2053 incorporó a la Ley Orgánica de la Policía de Río Negro N° 1965, un nuevo inciso en su función de policía judicial, estableciendo que era su competencia “la custodia y guarda de todos los detenidos a disposición de la justicia en los establecimientos provinciales habilitados a tales efectos”.

Con base en esa normativa, desde ese momento y, aún en la actualidad con la existencia del Servicio Penitenciario Provincial, se comenzó a enviar a estudiantes de la escuela de cadetes y, más tarde, a agentes penitenciarios a instruirse en los institutos de formación penitenciaria de las provincias de Buenos Aires y Córdoba para luego ser incorporados a la Jefatura de Policía con cumplimiento efectivo de funciones en los establecimientos penales y, años más tarde, inscriptos en el escalafón penitenciario.

En 1993 se sanciona la Ley Provincial N° 2689, que tendría como propósito crear una Comisión Mixta Provincial (reformada en su composición mediante Ley N° 3003), para “el estudio, análisis y las gestiones oficiales pertinentes con el Gobierno Nacional” a fines de lograr el traspaso a la jurisdicción provincial de los establecimientos penitenciarios federales ubicados en el territorio.

En razón de no haberse logrado los traspasos mencionados, mediante la Ley N° 2763 de 1994 se promovió “un programa de inversiones privadas nacionales o internacionales, destinadas a la construcción de las instalaciones físicas necesarias para la prestación del Servicio Penitenciario en la provincia”. Esta norma fue modificada mediante Ley Provincial N° 3116, dando intervención en todos los casos a la Comisión Mixta creada por Ley Provincial N° 2689 en 1993.

De hecho, el Instituto de Asistencia a Presos y Liberados, creado como organismo de asistencia pospenitenciaria mediante Ley Provincial N° 2343, tenía a su cargo aspectos funcionales propios del Servicio Penitenciario como promover el trabajo al interior de los establecimientos, la realización de informes periódicos sobre la situación de cada interno, el asesoramiento a cada uno de los internos de la situación de su causa y el seguimiento de la misma (Artículo 10).

Incluso, el mencionado organismo tenía por función la notificación al interno del día y hora de su egreso, así como la supervisión de la entrega de su documentación y pertenencias personales (Artículo 11 inc. a)).

La situación no varió, inclusive, con la sanción en 1996 de la Ley Provincial N° 3008 de ejecución de las penas privativas de la libertad, de la cual se dará cuenta en el apartado siguiente.

En el año 2001, tras cinco años de dictada la Ley de ejecución de las penas privativas de la libertad, se sancionó la Ley Provincial N° 3570, la cual creó una Comisión Especial de

Estudio de la Situación Carcelaria que tendría por objeto revisar las condiciones de alojamiento de los internos, la aplicación de políticas pospenitenciarias y también “la capacitación y formación del personal de seguridad” y la “optimización del sistema penitenciario de Río Negro y su problemática afín” (Artículo 1 incisos d) y e)). El estado de situación a nivel institucional no varió a pesar de la mencionada norma.

La situación incontenible del sistema penitenciario produjo que las autoridades judiciales requiriesen la creación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro. El Poder Ejecutivo, en cambio, creó el escalafón penitenciario en el ámbito de la Policía, aduciendo cumplir con el inciso agregado en el año 1985 mediante la Ley Provincial N° 2053, que fuera referida párrafos atrás.

Así las cosas, en el año 2004 se declara por primera vez la emergencia del Sistema Penitenciario mediante la Ley Provincial N° 3877, instruyendo al Poder Ejecutivo la adopción de las decisiones más urgentes que permitiesen el cumplimiento de los mandatos constitucionales en la materia.

Es de notar que la referida norma habilitaba la contratación directa de “personal destinado a capacitación y asesoramiento en asuntos penitenciarios y agentes con destino permanente en el Escalafón Penitenciario dependiente de la Policía de Río Negro” (Artículo 4) y repetía la fórmula de la Ley Provincial N° 2763 que fuera anteriormente citada, en cuanto al desarrollo de un programa de inversiones (Artículo 3).

Recién el mismo año se reglamentó la Ley Provincial N° 3008 de ejecución de las penas privativas de la libertad a través del Decreto N° 1634/04, cuyo detalle se dará en el siguiente apartado. Sólo a título informativo, se consigna que el mencionado decreto vino a regular cuestiones básicas que, hasta ese momento, se encontraban a cargo de los responsables de las Alcaldías.

En el año 2006, mediante el Decreto de Naturaleza Legislativa N° 3/06 que luego fue ratificado como Ley Provincial N° 4283, promulgada en junio de 2007, se creó el Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro. Esta norma contaba con una fuerte impronta civil, corriendo el eje de la gestión policial de los establecimientos penitenciarios que históricamente había regido estas instituciones y de lo que se diera cuenta en los párrafos anteriores.

Las primeras gestiones hicieron colisionar la incipiente concepción civil de la política y gestión penitenciaria con la histórica administración policial de los establecimientos, por lo que en el lapso de dos años debieron tomarse nuevas decisiones. De hecho, la gestión policial de las cárceles continuó y fue creada una Subsecretaría de Política Criminal, que tenía a su cargo la conducción política, separando definitivamente las funciones.

En el año 2012, mediante Decreto de Naturaleza Legislativa N° 1/12, luego consagrado como Ley N° 4789, fue declarada la emergencia del Servicio Penitenciario Provincial por el término de un año, con el objetivo de “reestructurar el Servicio Penitenciario, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas” y “dotar y optimizar los recursos humanos y materiales necesarios para proveer al Servicio Penitenciario de los elementos suficientes para su correcta operatividad en los términos de la legislación internacional, nacional y provincial vigente en la materia” (Artículo 2).

Asimismo, la emergencia facultaba, entre otras medidas de infraestructura y adquisición de equipamiento, a tomar medidas tendientes a “garantizar las diversas instancias de formación del personal penitenciario tendientes a su capacitación continua como, asimismo, toda aquella otra medida que atañe a la profesionalización del Servicio Penitenciario Provincial”.

Ante una inusitada cantidad de fugas, la emergencia fue prorrogada por un año más mediante Decreto de Naturaleza Legislativa N° 1/13, luego ratificado como Ley N° 4091 y nuevamente mediante Decreto de Naturaleza Legislativa N° 2/15, ratificada como Ley N° 5070.

Es necesario destacar que, en todos estos acontecimientos, los establecimientos penitenciarios seguían al mando de autoridades con formación y origen policial, los cuales permanecieron inalterables en sus funciones.

En la Provincia nunca pudo lograrse la plena aplicación de la norma e, incluso, llegaron a convivir cinco regímenes laborales distintos al interior de los establecimientos: policías, operadores penitenciarios civiles, penitenciarios federales retirados, agentes penitenciarios y los profesionales que durante mucho tiempo fueron monotributistas y luego se incorporaron a la planta del Estado.

En el año 2014, a través del Decreto de Naturaleza Legislativa N° 3/14, luego ratificado como Ley N° 4991 se resolvió cambiar la concepción civil del Servicio Penitenciario, denominándolo desde entonces como una institución de seguridad, modificando los requisitos y formas de designación de la Dirección General, previendo específicamente la posible incorporación al mando de policías retirados.

De hecho, la nueva norma eliminó el artículo referido a la naturaleza de derecho administrativo de la relación laboral y en su lugar incorporó el concepto de “estado penitenciario”, el cual será desarrollado con posterioridad. Asimismo, se eliminó la libre agremiación que consagraba la Ley Provincial N° 4283.

Finalmente, en el año 2016 se sancionó la nueva Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Provincial N° 5185. Esta norma vino a formalizar la gestión militarizada del organismo y se encuentra estructurada de la misma manera y con remisiones permanentes a la Ley Orgánica de la Policía de Río Negro N° 1965 y sus reglamentaciones.

Asimismo, la Ley Provincial N° 5185, fue modificada en algunos aspectos por las Leyes Provinciales N° 5271 y 5365, de las cuales se dará cuenta en los apartados siguientes.

Vemos entonces que las decisiones adoptadas por las autoridades de gobierno en cada uno de los momentos históricos de la provincia, propusieron soluciones propias al tema en cuestión que se encontraban completamente aisladas, pues no integraban la solución elegida y la decisión adoptada a las consecuencias de las soluciones que ya habían sido decididas con anterioridad.

El ejemplo más claro es la convivencia de todos los regímenes laborales que fuera detallada y los conflictos permanentes que esa situación desató al interior de los establecimientos y con las autoridades políticas.

#### **b) Normativa local en materia penitenciaria**

Existen notables diferencias entre la estructuración, las políticas, la normativa y la asignación de recursos respecto de la administración penitenciaria entre el sistema penitenciario federal, el de los estados provinciales y el de estos últimos entre sí. De todas maneras, en materia de ejecución penal, en la mayoría de los casos siempre se aplica supletoriamente la normativa nacional, es decir la Ley N° 24.660.

El ámbito de aplicación espacial de la Ley N° 24.660 ha suscitado varios debates que aún no se agotan y que aumentan con cada reforma que se realiza en materia de ejecución penal. Alderete Lobo explica que la unidad del régimen penitenciario es una idea de larga data en nuestro país pero que no ha podido materializarse y, como consecuencia de ello, se dictaron distintas normas de ejecución de la pena en todo el territorio nacional (2017, p. 8). Los artículos 228 y 229 de la ley nacional, reformados en 2017 mediante Ley N° 27.375, invitan a las provincias a adecuar la legislación sin establecer la necesidad de adecuación a la norma nacional e indican que la misma es complementaria del Código Penal “en lo que hace a los cómputos de pena y regímenes de libertad condicional y libertad asistida”.

Salt entiende, en virtud del principio de legalidad ejecutiva y de acuerdo a las expresiones de la propia norma, que la Ley N° 24.660 contiene normas penales materiales, las cuales integran el derecho común y, por lo tanto, corresponden al Congreso Nacional (2005, p. 166).

La cuestión radica en la existencia de distintas modalidades de ejecución de las penas a lo largo del país y, como explicara Zaffaroni, “dos penas que se ejecutan de modo diferente son diferentes” (1983, p. 208), por lo que se ve severamente afectado el principio de igualdad.

En ese contexto, las provincias han reaccionado de distinta manera, desde la aplicación supletoria en su totalidad o en determinados capítulos de la Ley N° 24.660, hasta una escisión completa de la norma nacional como ha sucedido con la Ley N° 12.256 de 1998 sancionada en la Provincia de Buenos Aires y la Ley N° 8.465 sancionada en 2012 en la Provincia de Mendoza.

En el caso de la Provincia de Río Negro se ha dictado normativa de lo más diversa en cuanto a los aspectos que componen la ejecución de la pena. En este apartado se dará cuenta de esa normativa, a la luz de los acontecimientos que acompañaron su desarrollo y que fueron detallados en el apartado anterior, analizando cuestiones estructurales del régimen de ejecución de la pena a nivel local, haciendo énfasis en la función del personal penitenciario.

La Ley Provincial N° 4200 creó el Sistema de Seguridad Pública, el cual tiene entre sus objetos “dirigir y coordinar los organismos de ejecución de pena, a los fines de lograr la

reinserción social del condenado” y “coordinar la capacitación de los organismos de seguridad” (Artículo 3, incs. f) e i)).

El mencionado Sistema se encuentra integrado, entre otros organismos, por el Servicio Penitenciario Provincial y tiene como misión coordinar la actuación de todos los organismos gubernamentales en la materia.

Específicamente en materia de ejecución penal, la Ley Provincial N° 3008 sancionada en 1996 y reglamentada en 2004 mediante Decreto N° 1634/04, contiene las previsiones referidas al régimen penitenciario. En efecto, la normativa citada establece que los condenados tendrán en el ámbito de la Provincia el régimen de la Ley N° 24.660 con los alcances y limitaciones que las normas provinciales establezcan. Esto remite directamente al debate del cual diéramos cuenta párrafos atrás respecto del ámbito de aplicación espacial de la norma nacional de ejecución penal.

En lo atinente al personal penitenciario, la Ley Provincial N° 3008 tiene un Capítulo específico (VII) en el que señala dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, que el personal penitenciario será seleccionado y especializado (Artículo 36), lo cual, salvo la escasa cantidad de casos de aspirantes enviados a institutos de formación penitenciaria que fuera enunciada en el apartado anterior, no era cumplido. En segundo lugar, establece que el sistema penitenciario provincial contará con un instituto de capacitación del personal penitenciario (Artículo 37), lo cual se encuentra previsto también en normativa posterior, pero que nunca pudo ser concretado.

Ese capítulo cuenta, a su vez, con dos disposiciones transitorias, estableciendo la primera de ellas la facultad del Poder Ejecutivo para la suscripción de convenios destinados a la capacitación del personal, con el objeto de dar cumplimiento a lo referido en el párrafo anterior (Artículo 38).

La segunda indica que cuando se dicte la ley que rija al personal penitenciario se establecerá la misión, función y dependencia del mismo (Artículo 39). Esto reconoce la existencia de otro régimen, en este caso el policial, que es el que regía el vínculo laboral del personal que cumplía funciones en los establecimientos penitenciarios.

De hecho, la formación de quienes aspiraban a ingresar como agentes penitenciarios fue realizada por la Policía, teniendo en cuenta que en muchos de los casos eran policías en actividad enviados a las cárceles a modo de castigo.

La misma norma establece que estas disposiciones serán aplicables a partir del traspaso a la Provincia de las unidades penitenciarias dependientes del Servicio Penitenciario Federal o cuando fueran habilitados establecimientos penitenciarios provinciales (Artículo 45).

Los establecimientos penitenciarios tienen sus previsiones en el Capítulo V, determinándose que los mismos deberán contar con personal idóneo, específicamente quienes se encuentren en contacto con los internos, respecto de quienes se ejerce una “actividad eminentemente educativa” (Artículo 30 inc. a)).

El Decreto N° 1634/04 también presenta sus particularidades. En principio, establece en su Artículo 20 que se exceptúa la aplicación del Capítulo XVI de la Ley de Ejecución Penal N° 24.660, en lo referido al personal institucional. Esto significa que no aplican las reglas referidas a régimen de selección, que la conducción y dirección de los establecimientos deberán estar a cargo de personal penitenciario con título universitario de carrera afín a la función y la sustanciación de concursos para cubrir los cargos.

En cambio, a continuación, la norma indica que la Jefatura de Policía, a través del Departamento Penitenciario sería la encargada de instruir a todo el personal institucional sobre las normas aplicables en materia de ejecución de la pena y de informar a los internos sobre el nuevo régimen.

La mencionada norma precisa también las funciones correspondientes a los Consejos Correccionales y Gabinetes Técnico Criminológicos que funcionarán en los establecimientos. En cuanto a los Gabinetes, una norma transitoria indica que serán integrados por personal de los Consejos Correccionales, del Instituto de Asistencia a Presos y Liberados y de la Jefatura de Policía, hasta su efectiva conformación (Artículo 10).

Por su parte, la Ley Provincial N° 2016 reformada por Ley provincial N° 3553, prevé el régimen de trabajo extramuros para procesados, en determinadas condiciones y sin custodia policial. La mencionada norma, asigna competencias al jefe de la correspondiente Alcaldía y al Instituto de Asistencia a Presos y Liberados en las gestiones para la concesión de la medida.

Estas normas continúan vigentes tras la sanción de las Leyes Provinciales N° 4283 y N° 5185, ambas de creación del Servicio Penitenciario y de cuyas particularidades se dará cuenta en adelante.

### **c) Contexto, estructura y situación actual del servicio penitenciario**

En tanto organismo del sistema penitenciario, el Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro se encuentra en permanente contacto con otras instituciones de toda índole.

En primer lugar, porque conforma, en virtud de la Ley N° 4200 el Sistema de Seguridad Pública en conjunto con la Policía, el Instituto de Asistencia a Presos y Liberados, los órganos de defensa civil, cuerpos de bomberos, consejos locales de seguridad ciudadana y la Agencia Provincial de Seguridad Vial. Esto supone un permanente intercambio de información y la acción coordinada ante cuestiones cotidianas o ante determinadas emergencias.

En segundo lugar, porque tratándose de un organismo que conforma el sistema penal tiene un vínculo permanente con el Poder Judicial, en razón de provenir de resoluciones y sentencias emitidas por ese poder las personas procesadas y condenadas que se alojan en los establecimientos y por estar a cargo de ese poder también el monitoreo del cumplimiento de las condenas.

De la misma manera existe un vínculo con la Policía, en este caso más que particular, porque en base a esa fuerza se creó la estructura penitenciaria y aún hoy se mantiene personal policial al mando y como trabajadores de los establecimientos penitenciarios.

Al mismo tiempo, existe un estrecho vínculo entre el Servicio Penitenciario y el Instituto de Asistencia a Presos y Liberados como organismo de supervisión y asistencia pospenitenciaria, en razón de realizarse trabajos conjuntos por imperio de la normativa de ejecución y porque la norma de creación de ese Instituto, que fuera reseñada al referirme a la evolución histórica, se mantiene sin reforma desde 1989 y provoca la superposición de algunas funciones. Esa superposición, si bien se encuentra virtualmente derogada, sigue suscitando algunas confusiones.

Es por eso que considero necesario presentar el contexto de la institución en la actualidad, dado que pensar el sistema penitenciario no es sólo pensar la cárcel, si bien es ésta su eje, sino que existen muchos rasgos de la vida institucional conjunta que definen los acontecimientos cotidianos.

Si viésemos sólo los establecimientos en particular o el Servicio Penitenciario como compartimento estanco sería, como dijera Morin, un modo simplificador que mutilaría

nuestro conocimiento de la realidad (2004, p. 2). Debemos aquí, entonces, presentar ese contexto para evitar cualquier conclusión mutilante.

En el mismo sentido, las Orientaciones Técnicas de Naciones Unidas para la Planificación de los Establecimientos Penitenciarios indican que los mismos “se inscriben en un sistema de justicia penal más amplio del que no pueden aislarse” (2016, p. 26).

Trasladando esa concepción al sistema de justicia penal y de seguridad pública de la Provincia de Río Negro, se detalla a continuación la estructura de la cual depende y con la que interacciona el sistema penitenciario provincial.

En cuanto a la conducción política de la seguridad pública, en el caso de la Policía y el Servicio Penitenciario rionegrinos, su dependencia orgánica es el Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro, el cual cuenta con una Secretaría de Justicia que mantiene el vínculo directo con estas reparticiones. No se encuentra en funciones una Secretaría de Seguridad, lo cual implementaría al interior de ese ministerio una separación en las autoridades directas entre el organismo policial y el penitenciario, replicando de esa manera la división que existe a nivel nacional, en que el Servicio Penitenciario Federal depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Policía Federal del Ministerio de Seguridad.

La sanción de la Ley Provincial N° 5185 es la que determina la estructura actual del Servicio Penitenciario Provincial, de la cual se dará cuenta a continuación y cuyo detalle se realizará en los siguientes apartados.

En razón de lo dispuesto por el Artículo 5 de la norma, el organismo se compone por la Dirección General del Servicio Penitenciario, las unidades penitenciarias y los Institutos de Formación Penitenciaria.

En cuanto a la Dirección General, la misma está integrada por quien desempeñe el cargo de Director General, una Subdirección General y las Direcciones de Capacitación y Perfeccionamiento, Técnica Penitenciaria, Administración Penitenciaria, Asuntos Legales y Nuevas Tecnologías Aplicadas.

Por su parte, se han establecido dos órganos ad-hoc que se reúnen periódicamente que son la Junta de Disciplina y la Junta de Calificaciones, cuya estructura se extrajo de la norma de creación de los mismos órganos que sesionan en la Jefatura de Policía.

En lo atinente a las Unidades Penitenciarias, la denominación comprende los Establecimientos de Ejecución, las Alcaldías, la Unidad de Arresto Domiciliario por Monitoreo Electrónico y las denominadas Unidades Especiales.

Los Institutos de Formación Penitenciaria no se encuentran aún en funcionamiento, existiendo para la formación permanente la Unidad de Capacitación y Adiestramiento Penitenciario dependiente de la Dirección de Capacitación y Perfeccionamiento.

Como fuera indicado en el capítulo 2, debido a la extensión geográfica de la Provincia y a la dispersión de los centros poblacionales, el Servicio Penitenciario cuenta con seis establecimientos: el Establecimiento de Ejecución N° 1 de Viedma, el Establecimiento de Ejecución N° 2 de General Roca, el Establecimiento de Ejecución N° 3 de San Carlos de Bariloche, el Establecimiento de Ejecución N° 5 de Cipolletti, el Establecimiento de Encausados N° 6 de Choele Choel y el Establecimiento de Régimen Abierto N° 7 de Pomona.

El establecimiento penitenciario ubicado en Viedma corresponde a la Primera Circunscripción Judicial, los establecimientos de General Roca, Choele Choel y Pomona a la Segunda Circunscripción Judicial, el establecimiento de San Carlos de Bariloche a la Tercera Circunscripción Judicial y el establecimiento ubicado en Cipolletti a la Cuarta Circunscripción Judicial.

Todas las Circunscripciones referidas cuentan además con sus respectivos Juzgados de Ejecución Penal. Asimismo, se han creado Oficinas de Atención al Detenido y Condenado. El informe anual correspondiente al Sistema Nacional de Ejecución de la Pena (SNEEP) para el año 2017 mostraba la siguiente distribución de internos en cada establecimiento:

| Unidad                        | Condenados | Procesados | Total      |
|-------------------------------|------------|------------|------------|
| <b>E.E.P N° 1 VIEDMA</b>      | <b>185</b> | <b>43</b>  | <b>228</b> |
| <b>E.E.P N° 2 GRAL. ROCA</b>  | <b>283</b> | <b>28</b>  | <b>311</b> |
| <b>E.E.P N° 3 BARILOCHE</b>   | <b>73</b>  | <b>25</b>  | <b>98</b>  |
| <b>E.E.P N° 4 CIPOLLETTI</b>  | <b>167</b> | <b>11</b>  | <b>178</b> |
| <b>E.E. N° 6 CHOELE CHOEL</b> | <b>16</b>  | <b>3</b>   | <b>19</b>  |
| <b>E.R.A N° 7 POMONA</b>      | <b>15</b>  | <b>0</b>   | <b>16</b>  |
| <b>TOTAL S.P.R.N</b>          | <b>739</b> | <b>110</b> | <b>850</b> |

Asimismo, en cuanto a los trabajadores, según consultas directas efectuadas al organismo, se informó que al mes de mayo de 2019 han sido incorporados al régimen penitenciario 628 empleados, manteniéndose 261 policías, 50 trabajadores de la Ley Provincial N° 1844

(régimen empleo público) y 9 personas contratadas. Esto da un total de 948 trabajadores en la órbita del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro.

Aquí es preciso consignar que las Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios al efectuar sus recomendaciones sobre la dotación de personal para los establecimientos, indican que ha de tenerse en cuenta no sólo a los recursos humanos que cumplen funciones de seguridad, sino también al personal administrativo, de apoyo y profesional, consignando que la cifra varía de acuerdo a cada establecimiento.

De esa manera, las Orientaciones desarrollan como ejemplo que en un establecimiento de alta seguridad con celdas individuales requiere una proporción de un funcionario cada cinco reclusos en las horas de mayor actividad, proporción que disminuye en los casos de establecimientos con celdas múltiples (2016, p. 50). En ese sentido, si contemplamos el personal administrativo, de seguridad interna y externa, las autoridades y los profesionales, respecto de los establecimientos existentes y la distribución del personal que se hace en lo atinente a las funciones y la rotación correspondiente a una institución total, el Servicio Penitenciario de Río Negro requiere de la incorporación de más personal para el cumplimiento de su misión de manera eficaz.

También en lo relacionado con el personal penitenciario, en el portal web oficial de la Provincia, se ha informado que la Junta de Calificaciones dio a inicio a la revisión de legajos y recategorizó a los agentes correspondientes a las promociones 2007, 2010, 2013 y 2015 en las jerarquías establecidas por la Ley N° 5185.

Estos datos nos muestran que buena parte del personal ha sido o aún reviste la condición de policía, lo cual se aleja de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de Personas Privadas de la Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que establecen en su Principio XX que “como regla general, se prohibirá que miembros de la Policía o de las Fuerzas Armadas ejerzan funciones de custodia directa en los establecimientos de las personas privadas de libertad”.

La misma CIDH ha expresado en su Informe sobre Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas que “los centros penitenciarios deberán estar custodiados y administrados por personal penitenciario profesional; el cual deberá ser civil (...) Es decir, se debe implementar la carrera penitenciaria” (2011, p.79).

Es claro que también la institución se encuentra en un proceso de transición de la nueva norma y, por lo tanto, este período será el que marque el futuro de la institución porque, si bien la militarización del Servicio Penitenciario no aparece de acuerdo a las normas internacionales como una opción recomendable, la misma importancia tiene la construcción de una identidad propia que se aleje de la estructura policial. Parte de ese alejamiento serviría para consolidar en el largo plazo un organismo que pueda perder los rasgos que aquella fuerza le atribuye actualmente y, de esa manera, intentar erradicar los vicios que les son propios.

En cuanto a la gestión administrativa, la forma en que son adquiridos los elementos e insumos básicos para los establecimientos, así como todos los procedimientos que implican grandes flujos presupuestarios son gestionados por la Secretaría de Administración del Ministerio de Seguridad y Justicia dado que, tanto durante la vigencia de la ley orgánica anterior como en la actual, las autoridades se han resistido a delegar totalmente la administración a la dirección de competencia que casualmente prevén ambas normas.

Esta es una de las maneras en las que la autoridad política ha decidido de hecho mantener cierto control sobre esta fuerza, lo cual se evidencia en que la Dirección de Administración mencionada directamente no fue organizada y puesta en funcionamiento. Actualmente, dado que la nueva ley fija como competencia de la misma también la gestión de personal, se promueve su puesta en funcionamiento de manera limitada a ese aspecto.

En sentido inverso, es necesario resaltar que el Reglamento de ejecución de las penas privativas de la libertad Decreto N° 1634/04, prevé que el ministerio correspondiente podrá designar un inspector que tendrá como función periódicamente evaluar si el tratamiento de los condenados y la organización de los establecimientos de ejecución se ajustan a la normativa local y nacional (Artículo 23). La previsión de esta norma, que es facultativa de la autoridad política, no ha sido nunca puesta en funcionamiento.

En junio de 2019, el Servicio Penitenciario fue motivo de noticia en medios periodísticos, dado que la Unidad de Capacitación y Adiestramiento Penitenciario ubicada en General Roca fue disuelta, tras constatarse que cinco de los egresados del curso de agente penitenciario registraban antecedentes penales.

Debo, por último, destacar que los establecimientos penitenciarios provinciales coexisten con las Unidades Penitenciarias N° 5 y 12 del Servicio Penitenciario Federal, ubicadas en las localidades de General Roca y Viedma respectivamente.

## **5. CONCEPCIÓN CIVIL Y MILITARIZADA DEL SERVICIO PENITENCIARIO RIONEGRINO**

Ante las demandas sociales por cuestiones atinentes a la seguridad ciudadana, las autoridades políticas suelen impulsar medidas y reformas que implican una mayor cantidad de encarcelamientos, ya que se trata de una solución frecuentemente reclamada y más que conocida.

Como explicara Salinas, la reacción natural de las agencias gubernamentales ante determinados sucesos tiene un impacto directo en las agencias penitenciarias (2008, p. 2).

El modo en que se conforman las estructuras penitenciarias también suele ser reactivo, ya que los gobiernos locales en estos casos piensan en abordar aspectos de la seguridad que no evitan la ocurrencia de delitos sino simplemente en su castigo.

La prisión como “pena reina” a decir de Rivera Beiras, implica la solución a la que las autoridades recurren con mayor frecuencia ante la toma de conocimiento de la escalada de determinados hechos delictivos.

De esa manera, como fuera desarrollado en el apartado sobre la evolución histórica del sistema penitenciario rionegrino, la conformación del Servicio Penitenciario y su última reforma responden a la habitualmente llamada “crisis penitenciaria”, que en la provincia se tradujo en sucesivas declaraciones de emergencia.

Esto es más patente en este tipo de instituciones porque, como explica Salinas, los Servicios Penitenciarios no tienen “facultades sobre la cantidad de personas que ingresan y egresan del sistema y que, tradicionalmente, ha sido y es un área de bajo interés para los gobiernos” (2008, p.2).

De esta manera, la necesidad de reformular políticas penitenciarias resulta muy difícil de aplicar no sólo por la falta de interés de las autoridades, sino porque las demás agencias del sistema penal no sufren ninguna alteración.

En ese contexto han surgido la creación del Servicio Penitenciario de Río Negro y su reciente reforma.

A continuación, se desarrollarán los dos modelos de agencia penitenciaria que existieron en la Provincia de Río Negro y se efectuará una comparación entre ellos:

**a) Modelo civil. Ley Provincial N° 4283**

La sanción de la Ley Provincial N° 4283 significó dos grandes avances en materia penitenciaria para la Provincia. En primer lugar, porque era la primera ley orgánica y se creaba el Servicio Penitenciario como tal, es decir, como un órgano autónomo que dejaba de existir a cargo de un departamento de la Jefatura de Policía. En segundo lugar, porque tenía una concepción civil y no militarizada de la organización.

Esto implicaba la novedosa idea de conformar en Argentina un Servicio Penitenciario local que cambiaba el paradigma de gestión de los establecimientos penitenciarios, transformando la institución en un organismo civil profesionalizado y especializado.

La nueva norma, reconociendo nuevos derechos a los trabajadores y un sistema de carrera administrativa análogo al de la administración pública provincial, también ponía el acento en la formación y capacitación permanente del personal penitenciario.

Las características de la estructura serán detalladas en la comparación efectuada en los apartados siguientes.

Es necesario reconocer que la norma no sólo no resultó plenamente aplicable debido a resistencias internas y de los mandos policiales. La sanción de la norma no estuvo acompañada de lineamientos de política penitenciaria y pospenitenciaria que significaran verdaderas medidas de reinserción.

De hecho, la reforma de la ley se efectuó sin reformularse también la normativa atinente al Instituto de Asistencia a Presos y Liberados que aún hoy superpone algunas funciones.

La mencionada ley, además, no estableció mecanismos de control que aseguraran la transparencia en los procedimientos y que procurasen, por lo tanto, revertir el desempeño arbitrario de las funciones, la corrupción y la participación del personal en delitos vinculados a los establecimientos penitenciarios.

La crisis en el sistema penitenciario de la Provincia, surgida por la conflictividad del personal de los establecimientos con los internos, de la multiplicidad de regímenes laborales del personal afectado que determinaba el surgimiento de conflictos entre los mismos trabajadores y una serie de episodios resonantes a nivel masivo determinaron a las autoridades a plantear una reforma.

En ese sentido, el incremento de las dificultades presentadas en la gestión cotidiana, la falta de interés de la autoridad gubernamental en la formulación de políticas penitenciarias

profundas y la necesidad de poner fin a conflictividades que impactaban directamente en la dirigencia política, condujo a las autoridades provinciales al entendimiento de que la mejor forma de controlar tal situación, era militarizar la estructura del Servicio Penitenciario asimilándola a la Policía.

#### **b) Modelo militarizado. Ley Provincial N° 5185**

La Ley Provincial N° 5185, sancionada en 2016 implicó, como hemos dicho anteriormente, la vuelta a la militarización de la institución penitenciaria, incorporando conceptos provenientes estrictamente de una concepción policial de la seguridad pública.

Es evidente que la crisis llevó a las autoridades no sólo a declarar la emergencia, sino también a poner a cargo de la institución una burocracia conocida, sólida frente a la comunidad y con la suficiente autonomía como para aliviar las preocupaciones políticas en la materia, que era la Policía provincial.

Además de la emergencia, por supuesto que responde a la concepción de la seguridad pública que han tenido los sucesivos gobiernos ya que, como dijese Natalia Ojeda “la reivindicación de la militarización de la fuerza emerge como herencia y señal de un posicionamiento político” (2016, p. 64).

La norma incorpora dos cuestiones que muestran a todas luces la concepción militarizada del nuevo organismo y que serán detalladas en los apartados siguientes. La primera de ellas es la situación de “estado penitenciario” del personal, la segunda es que eliminó, estrictamente desde la sanción de la Ley N° 4991, el derecho a la libre agremiación.

En su momento, la existencia de personal civil sin estado policial generó una serie de dificultades que hicieron mella en el desarrollo cotidiano de la tarea de custodia y tratamiento a personas alojadas en los establecimientos, tal como lo era la comparación de la estructura jerárquica interna de la institución policial en un ámbito civil, con personal que asumía las más diversas modalidades de contratación.

Esta situación abría la posibilidad de que la fuerza policial estuviera, de hecho, al mando de los establecimientos, teniendo en cuenta que la dirección de los mismos estaba a cargo de oficiales de policía, por lo general con rango de Comisario.

Con la sanción de la nueva norma, se terminó por equiparar la estructura penitenciaria a la policial, estableciendo permanentes remisiones a su normativa y promoviendo la incorporación de personal policial formalmente en la nueva estructura.

### **c) Comparación entre ambos modelos**

#### **i. Estructura**

El Anexo 1 de la Ley Provincial N° 4283 define al Servicio Penitenciario como una unidad de organización centralizada del Poder Ejecutivo Provincial.

La Ley Provincial N° 5185, en cambio, lo define en su Artículo 1 como una fuerza de seguridad.

Esta diferencia es trascendental de acuerdo a los conceptos que se han desarrollado con anterioridad y porque son los que fundamentan a nivel general que la estructura, las designaciones y la forma de conducción de la fuerza sean exactamente las mismas que se establecen en la Ley Orgánica de la Policía N° 1965.

Lo notorio en este caso es que por cuestiones eminentemente históricas de preexistencia de la Policía, pero también por el poder adquirido por esa fuerza a lo largo de los años, el Servicio Penitenciario actualmente se encuentra no sólo basado en su normativa, sino también comandado e integrado por personal policial.

Por lo tanto, no hablamos sólo de una réplica de estructuras, sino también de comportamientos, usos, costumbres y vicios propios de la institución policial trasladados al ámbito penitenciario que no impactan sólo al interior de los establecimientos sino también en su relación con el entorno.

En cuanto a la misión, ambas normas coinciden en razón de la especificidad de la competencia del Servicio Penitenciario. De la misma manera sucede con las funciones.

En el caso de las atribuciones sucede lo mismo, con la novedad que en la actual norma no fue agregada la atribución de arbitrar las medidas necesarias para la constitución del Ente Cooperador, que sí se preveía en el Artículo 4 inc. ñ) de la norma anterior.

En cuanto a la estructura, la Ley Provincial N° 4283 establecía que el Servicio Penitenciario se encontraba conformado por la Dirección General y las Unidades Penitenciarias, a lo que la nueva norma le adiciona los Institutos de Formación Penitenciaria.

Se dan mayores cambios en la estructura de la Dirección General, respecto de la cual la Ley Provincial N° 4283 establecía que se compondría por quien desempeñare la Dirección General, junto a la Subdirección General y las Direcciones de Educación y Derechos Humanos, Técnica Penitenciaria, Administración Penitenciaria, Evaluación Penitenciaria y la figura de las Estructuras de Apoyo.

De acuerdo al detalle realizado en apartados anteriores, la norma actual no contempla las Direcciones de Educación y Derechos Humanos y Técnica Penitenciaria y elimina la figura de Estructuras de Apoyo.

La eliminación de la Dirección de Educación y Derechos Humanos significó un verdadero retroceso por dos razones. En primer lugar, porque significó desdoblarse la gestión educativa de la organización que antes se encontraba gestionada por una sola área. En segundo lugar, porque tanto la cuestión educativa como la función de inspeccionar y velar por el efectivo respeto de los Derechos Humanos en contexto de encierro fueron incorporados como funciones de la Dirección de Técnica Penitenciaria la cual, por definición, tiene a su cargo lo atinente al régimen penitenciario, los traslados de internos y los programas de seguridad para los establecimientos.

Un aspecto interesante de la normativa anterior era la figura de las Estructuras de Apoyo, a las cuales les competía brindar soporte técnico, asesoramiento, información y estadísticas para la toma de decisiones y evaluación de los resultados de la gestión integral y operativa, lo cual nunca fue puesto en marcha. En la normativa actual esa área fue directamente eliminada.

## **ii. Designaciones**

Lo atinente a las designaciones de las autoridades del Servicio Penitenciario varió sustancialmente de una norma a otra, materializándose en la reproducción de los órganos ad hoc previstos por la norma orgánica policial y en la designación directa por parte de las autoridades políticas, cambiándose también los requisitos para ser designado en determinados cargos, viéndose implicada la Regla 79 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos específicamente en lo relacionado a la designación de los directores de los establecimientos penitenciarios.

En ese sentido, se advierte que la Ley Provincial N° 4283 estableció una organización análoga a la establecida para la administración pública provincial, atendiendo a las

particularidades de la tarea. Por su parte, la Ley Provincial N° 5185, como se dijera anteriormente, fijó parámetros idénticos a la institución policial local.

En cuanto a las designaciones, ambas normas prevén que quien se desempeñe en la Dirección General del Servicio Penitenciario será designado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la norma derogada establecía como requisito para la designación contar con “título Universitario de carrera afín a la función penitenciaria, una formación apropiada, experiencia y capacidad de conducción adecuada” (Artículo 15).

La norma actual, en cambio, establece que la designación recaerá en un Oficial Superior del grado máximo con conocimientos en labor penitenciaria “del Servicio Penitenciario de Río Negro, de otros Servicios Penitenciarios Provinciales, del Servicio Penitenciario Federal o del régimen policial, con experiencia y formación comprobable en el manejo de Unidades Penitenciarias Provinciales o Federales, en actividad o en retiro” o en un profesional universitario de carrera afín a la función penitenciaria “con formación, experiencia y capacidad de conducción, que hubiera prestado servicios por un tiempo mínimo de tres (3) años en el Servicio Penitenciario de Río Negro o en áreas afines en materia de seguridad” (Artículo 9).

Respecto a la designación y requisitos para desempeñarse en la Subdirección General, la norma previa fijaba que sería designado por el Poder Ejecutivo, debiendo contar con título universitario de carrera afín cumpliendo los requisitos previstos para el Agrupamiento Gerencia Penitenciaria. La norma que rige actualmente indica que será designado en la Subdirección General un Oficial Superior del grado máximo en actividad, en una redacción análoga a la establecida para el Subjefe de la Policía en el Artículo 34 de la Ley Provincial N° 1965.

El caso de las designaciones del Director General y Subdirector General, además ratifican, como explica Salinas la impronta castrense que subyace en la organización en consonancia con el mismo tipo de designación que establece el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal respecto del Director Nacional (2008, p. 6).

La designación de los responsables de las respectivas Direcciones apuntadas en los párrafos anteriores recae actualmente en la Dirección General. Esto es una diferencia notable respecto de la Ley anterior, la cual establecía en su Artículo 17 que los directores

dependientes de la Dirección General y los directores de los establecimientos penitenciarios serían designados mediante concurso de oposición y antecedentes.

Como disposición transitoria se establece, además, que hasta tanto se verifique la cobertura de la totalidad de los cargos jerárquicos previstos por la nueva normativa, lo que tomará años, el Director General del Servicio Penitenciario, con acuerdo del Jefe de la Policía de la Provincia de Río Negro, podrá designar a personal policial, aclarando que los mismos lo harán en calidad de adscriptos, manteniendo estado policial (Artículos 167 y 168).

Será fundamental en la aplicación de la nueva normativa, velar por el efectivo cumplimiento de la Regla 74 puntos 1 y 3 de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, en cuanto a la selección del personal penitenciario de todos los grados y la estabilidad que debe regir la relación laboral.

### **iii. Competencias**

Una de las atribuciones que se prevé en la actual normativa, es la facultad de la Dirección General del Servicio Penitenciario de “fijar los destinos del personal penitenciario y las funciones del personal con rango de Oficial Superior y Jefe de la institución”, cuestión eminentemente relacionada con el punto anterior pero que también fue extraída del Artículo 32 inciso e) de la Ley Orgánica de la Policía.

Como fuera referido anteriormente, las áreas de Educación y Derechos Humanos fueron subsumidas en las funciones de Técnica Penitenciaria, asignándose como áreas específicas de formación de aspirantes y personal penitenciario a los Institutos de Formación Penitenciaria a crearse y a la Unidad de Capacitación y Adiestramiento Penitenciario que depende de la Dirección de Capacitación y Perfeccionamiento.

Resulta, en cambio, un avance la incorporación de la Dirección de Nuevas Tecnologías Aplicadas, la cual tiene entre las funciones previstas por el Artículo 18 la formulación, implementación y desarrollo de dispositivos de control electrónico la coordinación de la Unidad de Arresto Domiciliario, del sistema de tobilleras electrónicas y de todo otro dispositivo a implementarse para el monitoreo de personas sometidas a medidas penales y procesales y brindar soporte técnico, asesoramiento, información y estadísticas para la toma de decisiones. En el ámbito de su competencia, podemos observar que asume una de las funciones de las Estructuras de Apoyo previstas por la norma derogada.

La nueva Dirección de Capacitación y Perfeccionamiento, que replica la denominación y la ubicación en la estructura policial, tiene a su cargo la formulación de los programas de estudio y el desarrollo para los cursos de formación de agentes y oficiales penitenciarios y los programas de perfeccionamiento del personal. Asimismo, coordina la Unidad de Capacitación y Adiestramiento Penitenciario (UCAP), órgano que refleja más aún el esquema policial de la estructura, teniendo en cuenta las tradiciones que reinan en los cursos de adiestramiento policial. En este caso, la necesidad del nivel de educación suficiente con el que debe contar el personal penitenciario, la capacitación adaptada a las funciones específicas y la formación permanente prevista por las Reglas Mandela en sus Reglas 75 y 76 encuadran en las previsiones de este apartado, lo cual se ve menguado por la reciente disolución de la UCAP.

Esto marca otra diferencia con la normativa anterior, la cual formalizaba la obligación de capacitarse y el derecho a ser capacitado, estableciendo que el personal que estuviera en contacto con los internos debía capacitarse en derecho penal, derecho procesal penal, Derechos Humanos, sociología criminal y criminología (Artículo 35).

#### **iv. Régimen laboral, escalafones y agrupamiento**

Lo concerniente al régimen laboral es uno de los grandes cambios a nivel normativo en la conformación del Servicio Penitenciario de Río Negro.

La Ley Provincial N° 4283, en tanto creó un organismo civil, dispuso una estructura y un régimen de personal análoga a la de la administración pública provincial, estableciendo agrupamientos específicos en razón de la misión que tiene la institución.

Para ello, se estableció una arquitectura escalafonaria en base a agrupamientos, subdivididos en niveles en base a la “complejidad, autonomía y responsabilidad de las funciones” (Artículo 26), los cuales fueron, a su vez, desagregados en grados y tramos.

Los agrupamientos creados fueron, de acuerdo a la naturaleza funcional, Gerencia Penitenciaria, Profesional, Técnico, Seguridad, Administrativo, Auxiliar Asistencial y Servicios de Apoyo.

La Ley Provincial N° 5185, por su parte, tomó la estructura jerárquica de la Policía, estableciendo la misma cantidad de jerarquías, con la misma duración mínima de permanencia en el cargo para aspirar a un ascenso, y denominándolas de manera similar

(con adecuación a las jerarquías conocidas en otros servicios penitenciarios) para poder realizar las correspondientes equiparaciones a los fines remunerativos.

Al mismo tiempo, estableció la misma distinción policial entre superiores y subalternos, estableciendo la diferencia entre oficiales y suboficiales. Al mismo tiempo, en ambas categorías, se establecen los tramos para ser considerados subalterno y superior.

En razón de la tarea desempeñada, el personal superior se divide en Agrupamiento Seguridad y en Agrupamiento Profesional, el cual abarca un Escalafón General, desagregado de acuerdo a las distintas profesiones, y un Escalafón Sanidad.

El personal subalterno, cuenta también con un Agrupamiento Seguridad y un Agrupamiento Técnico y Oficios. Mediante Ley N° 5365, sancionada en 2019, se creó un Escalafón Administrativo dentro del personal subalterno.

La estructuración descripta fue extraída del Anexo III de la Ley N° 8231 de la Provincia de Córdoba.

Al momento de sancionarse la Ley Provincial N° 4283, fue un gran logro la consagración de la libre agremiación del personal penitenciario como derecho del trabajador (Artículo 27 inciso ñ)). La negociación de las condiciones de trabajo en el ámbito penitenciario fue realmente innovadora que significó más de un problema para la conducción política.

Con la sanción del Decreto de Naturaleza Legislativa N° 3/14 ratificado como Ley N° 4991, fue derogado ese derecho el cual, en razón de haberse conformado el Servicio Penitenciario como una fuerza de seguridad con la sanción de la Ley Provincial N° 5185, nunca fue reincorporado a la normativa.

En el mismo sentido, el Artículo 85 inciso h) establece la prohibición de formular peticiones o reclamos colectivos, de la misma manera que lo hace el Artículo 36 de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal y en el régimen disciplinario de la Policía local. Con esa fuerte impronta policial, en la misma Ley N° 4991 se establece que el personal reviste “estado penitenciario”, definiéndose el mismo como “la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos, para el personal que ocupa un lugar en la estructura del Servicio Penitenciario Provincial” correspondiendo este estado al personal de todos los escalafones (Artículo 7). Ese artículo derogó la previsión de que la relación de trabajo del personal penitenciario era la del derecho administrativo.

En cuanto a la fórmula “estado penitenciario”, la misma fue retomada por la Ley Provincial N° 5185 en su Artículo 24. Cabe destacar que este concepto fue tomado del Decreto Ley N° 21.965/79 respecto del personal de la Policía Federal para definir el estado policial.

También es necesario enunciar que, con la nueva norma, la duración de las jornadas de trabajo será reglamentada por la Dirección General, a diferencia de la norma anterior que fijaba su duración, y que en caso de conflictos graves en los establecimientos los agentes deberán concurrir obligatoriamente y podrán suspenderse las licencias ordinarias. En pocas palabras, los recursos humanos fueron puestos en similares condiciones a los efectivos policiales.

Efectivamente, sin importar qué tarea se cumpla, el agente penitenciario revistará estado penitenciario, tal y como si se tratara de personal policial, es decir, similar al personal uniformado y armado. En ese sentido, los trabajadores se encontrarán de manera permanente a disposición del director del establecimiento.

#### **v. Régimen disciplinario.**

El régimen disciplinario aplicable al personal del Servicio Penitenciario varió sustancialmente.

Las dos leyes orgánicas contemplaron una Junta de Disciplina, pero un reglamento completamente distinto que aplicar, asignándose potestad disciplinaria a todo integrante de la institución que revista la categoría de personal superior (Artículo 138) y, específicamente, a los directores de las unidades penitenciarias como a la Subdirección General y a la Dirección General.

En efecto, la Ley Provincial N° 4283 creaba una Junta de Disciplina integrada por un presidente, quien debía ser abogado, dos vocales gubernamentales y dos representantes del personal penitenciario, la cual se replica en la Ley Provincial N° 5185 en los casos de suspensión, cesantía y exoneración.

La nueva normativa toma de la norma policial una nueva modalidad de sanción que no existía en la norma derogada. Esta sanción consiste en el denominado “arresto” que históricamente a nivel policial nació como una medida de cumplimiento efectivo pero en esta norma es definida como “una medida sancionatoria de mayor cuantía respecto del apercibimiento a los fines del régimen de promociones y ascensos, acarreado mayores

consecuencias en su acumulación para la adopción de las medidas de suspensión, cesantía y exoneración” (Artículo 130) estableciéndose además que, en caso de ser aplicada a personal superior, traerá aparejada la suspensión del mando.

En cuanto al reglamento aplicable, se prevé la redacción de un reglamento disciplinario propio, pero hasta ese momento rige el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial (Artículo 163).

Es que el modelo militarizado, como desarrolla Salinas al referirse al Servicio Penitenciario Federal, se ve plasmado también en el sistema disciplinario que protege la verticalidad en lugar de “funcionar como contralor interno destinado a configurar correctamente el modo en que se estructura y desarrolla la actividad penitenciaria” (2008; p. 7).

#### **vi. Responsabilidad y defensa técnica**

Una curiosa incorporación mediante Ley Provincial N° 5365 a la nueva Ley Orgánica, es que el personal penitenciario tiene derecho a “ser defendido y patrocinado con cargo a la institución cuando la acción fuese entablada con motivo u ocasión y a consecuencia del ejercicio de sus funciones, siempre que el proceso no culmine con sentencia condenatoria en su contra” (Artículo 41 inciso q)). Esto replica la previsión del Artículo 37 inciso ñ) de la Ley N° 20.416, Orgánica del Servicio Penitenciario Federal.

Sobre este particular, refleja la actitud corporativa propia de las fuerzas de seguridad. Como fuera referido por Litvachky y Tufro en el Informe sobre Derechos Humanos en Argentina para el año 2015 del CELS, la decisión de la Dirección General del Servicio Penitenciario Federal decidió eliminar la aplicación de ese inciso mediante Resolución N° 2515. La resistencia a esta y otras decisiones demostraron la capacidad de desestabilización de la estructura penitenciaria ante la introducción de cambios radicales (CELS; 2015, p. 216).

## 6. IMPACTO DE LA MILITARIZACIÓN

Es necesario preguntarse qué repercusiones puede acarrear la aplicación directa de un régimen militarizado al sistema penitenciario que continúa y replica la tradición policial, respecto de la situación de los propios trabajadores del sistema penitenciario, frente al respeto de los derechos humanos de los internos y ante el debido respeto a la legalidad.

Es claro que, como lo señalara Raúl Salinas respecto del Servicio Penitenciario Federal, en Río Negro subsiste “la consideración de que el modelo militar genera una mayor pertenencia y lealtad a la institución” y favorece el profesionalismo e “inculca en los agentes las principales virtudes del soldado (disciplina, energía, audacia y fuerza física)” (en Alvarez y Garré, 2005, p. 157).

Si trasladamos tales conceptos al escenario provincial, la gestión del sistema se mantendrá “sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales” (Saín, 2008, p. 124).

Entendiendo, en los términos de Saín, que “el gobierno de la seguridad pública y, en su marco, la dirección superior y la administración general del sistema policial son funciones indelegables de las autoridades gubernamentales” (en Alvarez y Garré, 2005, p. 125), el gobierno de los asuntos de política penitenciaria debe ser igualmente asumida por el gobierno político, no descansando en burocracias conocidas y poderosas.

En ese sentido, para la reconversión del sistema, se reconocen determinados ejes para una reforma del sistema penitenciario en general y particularmente en la provincia que no coinciden con la decisión de militarizar la institución penitenciaria.

Coyle refiere, al tratar sobre una buena gestión de las prisiones, que la misma no debe ser policial y aclara específicamente que “es importante que exista una clara separación organizativa entre la policía y el servicio penitenciario” (2009, p. 19). Pero, además, el autor hace un razonamiento fundamental sobre este tema, pues entiende que las cárceles deben ser administradas por autoridades civiles, dado que los internos en algún momento se insertarán en el medio libre y una gestión de esa naturaleza promoverá mejores vínculos con las distintas agencias públicas que serán esenciales en el egreso (2009, p. 20).

La CIDH ha manifestado su preocupación por el ejercicio de funciones de custodia por personal policial o militar que han recibido formación en regímenes antidemocráticos o

cuya formación proviene de instructores formados en tales regímenes (2011, p. 66), ya que eso supone replicar prácticas violentas hacia los internos, hacia los propios aspirantes a ingresar a esos organismos, hacia los subordinados en el cumplimiento de la tarea y favorece también, como consecuencia de lo expuesto, la corrupción al interior de las cárceles.

De hecho, informes especiales de Naciones Unidas han hecho expresa referencia al deber de los Estados de implementar guardias correctamente formados y administradores penitenciarios independientes de los cuerpos policiales. Específicamente, el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes en ocasión de su Misión al Uruguay, realizó la recomendación de “crear un cuerpo de guardias de prisiones bien entrenado y dotado de recursos que sustituya a los oficiales de policía que actualmente desempeñan esa función” (2009, p. 24).

En ese sentido, la CIDH ha remarcado que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para implementar la carrera penitenciaria a fines de cubrir las necesidades de los diversos centros y, de esa manera, reemplazar progresivamente al “personal policial o militar que actualmente ejerce esas funciones, limitando la intervención de éstos a casos y circunstancias excepcionales” (2011, p. 82).

Del mismo modo, Coyle refiere sobre una cuestión que suele justificar la existencia de servicios penitenciarios militarizados, que es la disciplina hacia el interior de los organismos. El autor entiende que es totalmente viable que un organismo penitenciario sea civil y disciplinado (2009, p. 20), porque la disciplina es necesaria en este entorno, en el que debe existir una cadena de mando para impartir órdenes en un contexto como el que abordamos, para impartir órdenes y determinar responsabilidades, pero también porque la gestión de las cárceles es, en última instancia, gestión de seres humanos, tanto agentes como internos. Por eso, podemos afirmar que la condición de civil de un servicio penitenciario y la disciplina no son excluyentes.

De la misma manera, no es necesario que un organismo sea militarizado para conocer los pormenores de la gestión de una cárcel o, en otra instancia, de un servicio penitenciario. La capacitación técnica inicial y la actualización periódica, el conocimiento de los procedimientos de seguridad y la formación específica para el puesto ocupado no son privativas de un esquema policial o militarizado.

Tampoco es necesario que la estructura penitenciaria sea equiparada a la policial para que no sean considerados trabajadores de una escala inferior. La CIDH ha sostenido que debe erradicarse “la percepción de que los funcionarios de prisiones constituyen una ‘segunda clase’ o categoría frente a los cuerpos de seguridad del Estado como la policía” (2011, p. 79) y promueve que las condiciones laborales, incluyendo la remuneración, sean acordes a la función. La tarea del agente penitenciario es un servicio valioso en sí mismo como para percibir la remuneración adecuada evitando que, ante salarios extremadamente bajos y falta de reconocimiento, ciertos agentes se inclinen por cometer hechos de corrupción.

Así, la efectiva custodia de las personas privadas de la libertad respetuosa de los Derechos Humanos y el tratamiento penitenciario deben ser los ejes estructurales de cualquier Servicio Penitenciario. Al respecto, adquiere fundamental importancia la capacitación de los operadores penitenciarios que, en caso de ser delegada en las fuerzas de seguridad, continuará con las tradiciones policiales ampliamente conocidas.

Por otra parte, y aunque sea clara la distinción normativa, el gobierno político deberá asumir los costos de separar las estructuras y funciones policiales de las propias del sistema penitenciario, lo cual no es más que separar la estructura funcional y operativa de la seguridad preventiva respecto de las concernientes a la custodia de personas que cumplen medidas penales en el encierro y su adecuado tratamiento.

Hacia el interior del sistema, debería estructurarse por completo el esquema previsto por la Ley respecto de las direcciones internas, disponer que las mismas no se organicen de manera policial y que, a su vez, no se permita la conformación de los establecimientos penitenciarios como verdaderos feudos alejados a cargo de un director.

Cuando pensamos en un servicio penitenciario militarizado y, como en este caso, con fuerte impronta policial, nos remitimos directamente a aquellos factores que la distinguen al momento de entrar a un establecimiento penal.

En el caso de los trabajadores se evidencia, tal como ha resaltado Zaffaroni, el poder deteriorante que el sistema penal tiene respecto de los operadores de sus propias agencias y, la indefensión que se da frente a la autoridad política, las autoridades judiciales, a los superiores en un contexto militarizado, ante los propios internos y los medios de comunicación. Respecto de todos ellos, el trabajador en un contexto como el que se presenta termina por atemorizarse, teniendo en cuenta además el favorecimiento de la

corrupción que se produce en estas estructuras y los innumerables casos de tortura de triste costumbre en la prisión.

Fundamentalmente, la militarización del sistema repercute también en el personal que no cumple funciones de seguridad respecto de quienes sí lo cumplen y cuyas decisiones tienen preeminencia, como es el caso de los profesionales y los oficiales superiores del agrupamiento seguridad.

Esto se representa en esquemas y relaciones de poder no sólo respecto de los internos, sino también de los trabajadores que coexisten en sus diferentes funciones dentro de las cárceles y que determinan también muchos de los comportamientos que allí suceden.

De esa manera, si al temor reinante en los establecimientos en base a las relaciones precedentemente citadas y que bajo el régimen anterior también se suscitaban bajo la distinción entre civiles y policías, le adicionamos también la carga del trabajo en el sistema carcelario, las consecuencias no serán positivas.

Esto explica en parte la vuelta a la militarización del sistema carcelario, pues como dijera Kaminsky, “todo esfuerzo político social por mejorar el funcionamiento de los sistemas policiales, penales y penitenciarios se enfrenta con la herencia de una cultura ciudadana autoritaria y, por ende, de estas mismas instituciones” (2005, p. 51).

También debemos reconocer que, por más que se produjera una desmilitarización legal, debe efectuarse eminentemente desde un punto de vista organizativo y cultural. La sola experiencia de la Ley Provincial N° 4283 lo demuestra.

El sistema penitenciario ya se encontraba militarizado desde antes de su creación formal, por lo que resultaba inocente una reforma normativa que creaba un organismo completamente distinto al que ya funcionaba en la realidad. Por lo tanto, los impactos de la militarización eran los que se evidenciaban desde antes de su nacimiento. Lo que vino a poner de manifiesto la entrada en vigencia de la Ley Provincial N° 4283 fue la resistencia propia de una cultura organizacional militarizada de corte policial.

Lo que puso de relieve la sanción de la Ley Provincial N° 5185 es que la resistencia venció en los hechos el nuevo modelo y que, ante el histórico desinterés de las autoridades políticas por el sistema carcelario, no iba una norma por sí misma a cambiar el curso de los acontecimientos. Esta es una de las consecuencias directas de no haber realizado una

reforma integral y comprometida que demostrara una real intención de cambiar el modo en que se gestionan y gobiernan las agencias penitenciarias.

Es profundamente necesario destacar también que uno de los ejes centrales de la militarización de este sistema, es el impacto que tiene en los internos, dada la triste tradición de los servicios penitenciarios militarizados en cuanto a la violación permanente de los Derechos Humanos.

Esto sucede porque el mentado autogobierno de las agencias de seguridad permite el silencio de las otras agencias del sistema penal, incluyendo por supuesto a los órganos judiciales encargados del contralor de la ejecución pena. Asimismo, muchas veces dado el poder de las instituciones y los funcionarios de los organismos penitenciarios, los hechos no se denuncian por temor los hechos de violencia institucional.

Afortunadamente, el intento de alejamiento del modelo militarizado no ocurrió sólo con la Ley Provincial N° 4283 de la Provincia de Río Negro, sino que se ha replicado también a nivel nacional y en otras provincias.

En el ámbito nacional, en el año 2012 se ingresó un proyecto de la diputada Donda a la Cámara de Diputados, el cual se ingresó nuevamente en 2014 por haber perdido estado parlamentario, que promueve una reforma estructural del Servicio Penitenciario Federal, derogando la Ley N° 20.416 y estableciéndolo como una institución civil y profesional, por entender que la custodia de personas privadas de la libertad y su tratamiento forman parte de una rama especializada de la administración, cuya estructura no se corresponde con una fuerza de seguridad.

De hecho, el mencionado proyecto trata la libre agremiación de los trabajadores, cuestión que se trata aborda en este trabajo.

Por otra parte, en el año 2016, el Poder Ejecutivo anunció la elaboración de un proyecto de reforma integral del Servicio Penitenciario Federal, el cual lo convertiría también en un organismo civil bajo la denominación de Agencia Federal de Reinserción Social y Administración de Penas con rango de Subsecretaría de Estado.

Esta Agencia se estructuraría bajo las áreas de coordinación de penas privativas de la libertad y establecimientos penitenciarios, de medidas alternativas a la privación de la libertad, de tratamiento y reinserción social, y de gestión interna del organismo.

El proyecto prevé los escalafones de personal técnico y penitenciario y establece un régimen de carrera y promoción basada en la disponibilidad de vacantes, la aprobación de los cursos y las calificaciones obtenidas en las evaluaciones de desempeño.

Recientemente, en la Provincia de Neuquén se ha presentado un proyecto de creación del Servicio Penitenciario Provincial, en consonancia con la reforma procesal penal que se lleva a cabo hace algunos años en esa provincia. El proyecto plantea un organismo penitenciario de carácter civil que dependerá directamente del Poder Ejecutivo y no, como en la actualidad, de la Jefatura de Policía.

De esa manera, se intenta conformar una institución con personal formado específicamente para el sistema penitenciario, a fines de comenzar la transición hacia una agencia completamente civil.

El impulso de estos proyectos locales, en consonancia con la normativa internacional y las recomendaciones de organismos internacionales, nos apuntan que el camino del sistema penitenciario se aleja del modelo militarizado.

Las resistencias que se oponen a este tipo de proyectos no deben hacer menguar los intentos por conformar servicios penitenciarios con regímenes distintos al policial, dado que los objetivos de ambas agencias son completamente diferentes.

## 7. CONCLUSIONES

La trayectoria histórica del sistema carcelario en la Provincia de Río Negro y su permanente dependencia y asociación directa con la Policía han marcado su desarrollo.

Al realizar el análisis histórico, normativo y conceptual de este ámbito de la seguridad pública pueden extraerse varias conclusiones.

Por un lado, las reformas de las leyes orgánicas de las estructuras penitenciarias deben realizarse luego de una cuidadosa evaluación del contexto y no tomar a la agencia penitenciaria como un compartimento estanco del sistema penal. La situación contraria denota que se trata por lo general de reformas improvisadas, producidas como decisión de emergencia ante tragedias o catástrofes en el sistema carcelario que actúan como reacción pero que no planifican este sistema a futuro.

Ese es un aspecto que debe tenerse siempre en cuenta ya que, como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, los servicios penitenciarios no deciden cuántas personas ingresan o egresan de los establecimientos, sino que los mismos deben gestionar la incorporación y el tratamiento de personas derivadas por el sistema judicial.

Son las autoridades políticas las que deben realizar esas evaluaciones y, por lo tanto, tomar decisiones adecuadas a ese contexto.

Esto deriva en otra cuestión fundamental, que es la necesidad de efectuar reformas de la política penitenciaria en general y no sólo a nivel de estructura y conducción de los organismos. Los vínculos con el sistema judicial, con las demás agencias de la seguridad pública y, en particular, con los organismos de asistencia pospenitenciaria deben ser parte de una reforma integral.

No podemos evaluar de manera aislada la cuestión penitenciaria y, desde una visión global de la situación, es también en parte responsable el sistema procesal, que se ha tornado ineficiente. De esa manera y con los procesos actuales, se requerirán inevitablemente más cárceles y, con ese crecimiento vendrá también mayor poder para las agencias penitenciarias que, como sabemos, se encuentran bajo un régimen militarizado.

Asimismo, es necesario destacar que el histórico poder policial a nivel provincial marca el ritmo y la agenda de todo el sistema penal local. Ese poder se ha construido en base a determinados pactos con el poder político que han redundado en un autogobierno de la fuerza y que se ha trasladado, de la misma manera, al sistema penitenciario, atento haberse encontrado el mismo bajo su competencia durante toda la historia de las cárceles en la provincia.

Esto quiere decir que el Servicio Penitenciario y la Policía no requieren de la misma organización, de esquemas idénticos ni de la misma estructura. Se trata de organismos que tienen objetivos, misiones y funciones completamente distintas.

No se trata tampoco de que ambas fuerzas no tengan relación, de hecho, ambas integran en la provincia el sistema de seguridad pública que promueve la actuación coordinada, pero cada una de ellas debe tener estructuras, procedimientos y esquemas de funcionamiento adecuados a sus necesidades y funciones específicas.

Pero, al momento de realizar el presente trabajo, fue tal la vinculación histórica y actual detectada que, por momentos, en lugar de realizar la sola comparación de dos normas de creación del organismo penitenciario para evaluar sus diferencias, se esbozaba más un reflejo de las semejanzas entre la ley orgánica del Servicio Penitenciario y la policial.

Esto refleja, como afirma Saín, que la provincia mantiene “una concepción policialista de la seguridad pública basada, como se dijo, en la consideración de la policía como la principal o, mejor, como la única instancia con que cuentan el Gobierno y la sociedad para conjurar al delito y mantener el orden público” (2008, p. 138) que se ha extendido al sistema penitenciario.

Se advierten entonces las diferencias entre un servicio penitenciario planificado como tal y la necesidad de formalizar situaciones de hecho en base a una fuerza ya establecida, con su propia normativa, sus propias costumbres, un gran cúmulo de poder y un recorrido histórico que la consolida como institución.

Considero entonces, que el eje para el desarrollo del sistema carcelario debe estar dado por la desmilitarización del órgano penitenciario, pero ella sólo podrá darse con un inamovible

compromiso por parte de las autoridades políticas mediante la asignación de competencias claras, que puedan ser llevadas a cabo y acompañadas de la dotación de recursos que esta evolución requiera.

Al momento, en la Provincia de Río Negro, la idea ha sido militarizar. Resta esperar y velar por el cumplimiento integral de los derechos de quienes cumplen penas privativas de la libertad y de quienes cumplen funciones en los establecimientos para conocer el impacto real de la nueva normativa.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ALDERETE LOBO, R. (2007). *Reforma de la ley 24.660. El fin del derecho de ejecución penal en Argentina*. Buenos Aires. Ministerio Público de la Defensa.
- ALVAREZ, C. y GARRE, N. (2005). *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. Buenos Aires. CEPES.
- ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2009). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Misión al Uruguay*. Nueva York.
- BAYLEY, D. (2010) *Modelos de actividad policial*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- BELIZ, G. y ALDA, E. (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Capítulo 6. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CESANO, José. (2003). *Estudios de Derecho Penitenciario*. Buenos Aires. EDIAR.
- CELS. (2015). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. Recuperado de [www.cidh.org](http://www.cidh.org)
- COYLE, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Londres. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.
- DAMBERT. (2005). *La reforma policial en América Latina*. Revista de pensamiento iberoamericano, N° 12. Madrid. Universidad de Alcalá. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001205>.

- FREDERIC, S. (2008) *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GALVANI, M. y MOUZO, K. (2007). *Leyes, normas y prácticas cotidianas en la Policía Federal Argentina y el Servicio Penitenciario Federal*. Paper presentado en IV Jornada de Jóvenes Investigadores del IIGG de la UBA.
- KAMINSKY, Gregorio (Director) (2005). *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires. Ediciones de la UNLa.
- LEVAGGI, A. (2002). *Las cárceles argentinas de antaño (Siglos XVIII y XIX)*. Teoría y realidad. Buenos Aires. Ad Hoc.
- MAYER, N. (2015). *Sistemas clasificatorios penitenciarios: Estudio etnográfico en una alcaidía de la ciudad de La Plata. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica*. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1139/te.1139.pdf>
- MORIN, E. (2004). *Introducción al pensamiento complejo*. Biblioteca de la Comunidad de Pensamiento Complejo: Salón Edgar Morín, Caps. 3, 4, 5 y 6 ; recuperadode [http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar\\_Introduccion-al-pensamiento-complejo\\_Parte1.pdf](http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-pensamiento-complejo_Parte1.pdf)
- MORIN, E. (2004). *Epistemología de la complejidad*. Biblioteca de la Comunidad de Pensamiento Complejo: Salón Edgar Morín, recuperado de <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/Morin-Edgar%20Epistemologia%20de%20la%20Complejidad.pdf>
- MOUZO, K. (2009). *Apuntes para una historia de los funcionarios de las prisiones de nuestro país*. Paper presentado en XXVII Congreso ALAS. Recuperado.

(2010) *Servicio Penitenciario Federal. Un estudio sobre los modos de objetivación y de subjetivación de los funcionarios penitenciarios en la Argentina actual*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

-OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (2016), *Orientaciones Técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios*. Copenhage. Naciones Unidas.

-OJEDA, N. ¿Milicos o penitenciarios? Una aproximación etnográfica sobre la profesión penitenciaria en las cárceles federales. Buenos Aires. Revista Historia de las Prisiones.

-PUEBLA MORÓN, W. (2018). *Política penitenciaria en Río Negro (Argentina). Notas para un estudio contextualizado de las sinuosidades producidas entre 2003 y 2017*. Buenos Aires. Revista Historia de las Prisiones.

-RIVERA BEIRAS, I. (2006) *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria*. Buenos Aires. Del Puerto.

-ROSSI, A. y GAMBIER, B. (2000). *Derecho administrativo penitenciario: análisis crítico del régimen legal, apéndice normativo y documentación*. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

-SAÍN, M. (2008). *El leviatán azul*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

-SAÍN, M. (2005) *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Versión actualizada del documento de trabajo presentado en el Seminario Internacional «Reforma policial, ciudadanía y democracia», realizado por Nueva Sociedad en Bogotá el 30 y 31 de marzo de 2009.

-SAÍN, M. (2003). *Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos*. Seminario Internacional “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”. Universidad de Los Andes y Alcaldía de Bogotá. Recuperado de [https://faviofarinella.weebly.com/uploads/8/7/8/2/878244/seguridad\\_y\\_democracia-\\_sain.pdf](https://faviofarinella.weebly.com/uploads/8/7/8/2/878244/seguridad_y_democracia-_sain.pdf)

-SALINAS, R. (2008). *Servicio Penitenciario Federal y modelo militarizado. Algunas ideas para la democratización institucional*. Recuperado de <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Salinas-Ensayo-Servicio-Penitenciario-Federal.pdf>

-SALT, M. (2005). “*La figura del juez de ejecución penal en Latinoamérica (La influencia de las ideas del Prof. Dr. Julio B.J. Maier en el marco el proceso de reforma del sistema de enjuiciamiento penal en Latinoamérica)*” en “Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B.J. Maier”. Buenos Aires: Ed. del Puerto.

-WALDEMAR, C. (2012). *Agentes penitenciarios. Un estado del arte. VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

-ZAFFARONI, E. (1994). *Estructuras judiciales*. Buenos Aires. Ediar.