

DECRETO N° 4435

SANTA FE, Cuna de la Constitución Nacional,

9 de Diciembre de 2015

VISTO:

El expediente N° 02001-0028387-1 del Sistema de Registro de Expedientes, -MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS- en virtud del cual se promueve el dictado de un acto administrativo por el cual se apruebe el reglamento de funcionamiento de establecimientos de régimen cerrado de la Provincia de Santa Fe, elevado a este Poder Ejecutivo por el Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos; y

CONSIDERANDO:

Que, las instituciones de régimen cerrado de la justicia penal juvenil, se encuentran en una situación desventajosa desde el punto de vista normativo, lo que complica su funcionamiento cotidiano;

Que, la aprobación del presente Reglamento de Funcionamiento, pretende justamente paliar tal circunstancia, así como también para promover una correcta organización de los mismos;

Que, en la actualidad, la única institución que se encuentra en la situación descrita es el Instituto de Recuperación del Adolescente de Rosario (IRAR) ya que la institución correspondiente a la zona norte de la provincia, el Pabellón Juvenil de la cárcel de Las Flores (Unidad N° 2), aún depende del Servicio Penitenciario provincial, bien que con un funcionamiento separado del régimen de adultos y con una fuerte intervención de operadores especializados provenientes de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil;

Que, las vicisitudes que ha seguido la administración y gestión del IRAR ha sido compleja y con vaivenes desde su creación con el respectivo reglamento de funcionamiento mediante el Decreto N° 3321 del 30/12/98. Indudablemente la institución que fuera en aquel entonces concebida no responde a los actuales parámetros de trabajo en la materia, de lo que da cuenta incluso la propia normativa vigente (vgr. La Ley Nacional N° 26.061 y Ley Provincial N° 12.967 de ejecución de pena privativa de la libertad). Por lo demás, el fracaso de tal diseño institucional fue evidente a juzgar por las situaciones relevadas en diversas causas judiciales donde, entre otros temas, se cuestiona justamente su organización. Asimismo, dicha institución ha sido sometida a diversos monitoreos (por parte de la Secretaría de DDHH de la Nación, por parte de la Defensoría del Niño de la Provincia, por parte de la Universidad Nacional del Litoral, etc.) sin perjuicio de varias mesas de diálogo con autoridades de otros poderes y organizaciones de la sociedad civil con relevancia en la materia;

Que, en el año 2007, se dispusieron varias reformas al funcionamiento de esta institución. En primer término, se dispuso su ocupación por parte del Servicio Penitenciario, para luego dar espacio a una Gestión Institucional Conjunta con la que en aquel momento era la Dirección Provincial del Menor en Conflicto con la Ley Penal. En el año 2008, esta modalidad de gestión fue modificada acentuándose las variables de las que se ocuparía la ahora Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil y se puso en práctica un plan progresivo de abordaje de dicha institución;

Que, como se dijo, la institución fue creada y organizada mediante Decreto N° 3321 de fecha 30/12/1998 dentro de la órbita de la antigua Dirección Provincial del Menor en Conflicto con la Ley Penal, aprobándose un reglamento de tratamiento institucional por medio del artículo 2° del Decreto N° 1691/99. Su escaso tiempo de existencia estuvo signado por innumerables conflictos. La multiplicación de las denuncias acerca de los problemas materiales y sobre su régimen motivó que la Corte Suprema de Justicia tomará cartas en el asunto ante una presentación judicial efectuada por una organización no gubernamental. Ello se materializó en el expediente N° 575/07 caratulado "Coordinadora de Trabajo Carcelario de Rosario s/eleva informe visita Instituto de Rehabilitación del Adolescente de dicha ciudad;

Que, en alguna medida, tales circunstancias motivaron la puesta en marcha de un reordenamiento institucional del IRAR organizado por la gestión gubernamental de 2003-2007 (constancias de lo mencionado se encuentran en el expediente administrativo 02002-0004137-V). El detalle de dicho plan indicaba que en fecha 25/4/2007 se había procedido a una "desafectación jurisdiccional transitoria" (Decreto N° 636 prorrogado por Decreto N° 1499 del 23/7/2007) quitando a ese establecimiento de la Dirección del Menor en Conflicto con la Ley Penal y transfiriéndola al Servicio Penitenciario Provincial a efectos de: a.- Permitir la normal actividad del instituto de acuerdo a sus objetivos y reglamentos; b.- garantizar la preservación de la integridad física de los menores alojados y del personal que cumple las labores diarias; c.- Adecuar la organización administrativa y la regularidad de los servicios; d.- Realizar auditorías y pericias en lo atinente a cuestiones edilicias y; e.- Convocar a organismos dependientes del Poder Ejecutivo e invitar al Poder Judicial y Legislativo a efectos de formular una propuesta integral de funcionamiento de la institución;

Que, debe destacarse que, sólo una mirada muy superficial puede circunscribir las críticas a la institución en lo arquitectónico. Algunas evaluaciones más serias encontraron tópicos más integrales que exceden lo edilicio en relación al IRAR. Especial significación institucional adquiere la petición presentada en el año 2005 ante la Comisión Interamericana de DDHH. El Estado Argentino fue convocado a una audiencia de situación en el 127° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos en virtud de la solicitud efectuada por una coalición de organizaciones no gubernamentales llamada Colectivos de Derechos de Infancia y Adolescencia. Si bien en la audiencia se trataron cuestiones vinculadas a vulneraciones de derechos de niños en todo el país, uno de los puntos que se mencionó de manera específica en esta línea resultó ser las condiciones en las que se encontraban los jóvenes alojados en el IRAR. El Dr. Florentín Meléndez, entonces Presidente de la Comisión IDH, consideró como prioritaria y urgente la adopción de medidas que el sistema penal juvenil reclama para ser respetuoso de los derechos y garantías de las personas, solicitando al Estado Argentino que mantenga informada a la Comisión sobre el avance en las políticas para revertir el estado actual de la situación;

Que, en función de las objeciones más serias al funcionamiento de la Institución, se implementó un plan de trabajo sobre las variables que más abajo se detallarán con la finalidad de adecuar el funcionamiento de los regímenes cerrados para adolescentes infractores a los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos;

Que, el objetivo del plan en cuestión, fue la implementación progresiva de un régimen de vida en el instituto que sea compatible con los objetivos de las internaciones que se dispongan en un régimen cerrado cualquiera para jóvenes, de modo que los lineamientos centrales del mismo sean utilizables todos los institutos cerrados que en un futuro tenga la provincia;

Que, a principios de diciembre de 2007, el IRAR se encontraba gestionado en su totalidad por el Servicio Penitenciario Provincial. En los primeros meses se recabó la opinión de los adolescentes alojados en el instituto quienes fueron uniformemente contestes en preferir al personal penitenciario antes que a los operadores civiles que habían trabajado en el instituto con anterioridad a la intervención. Como no todos los jóvenes detenidos podían realizar la comparación (ya que muchos registraron su ingreso con posterioridad a la intervención), también se preguntó genéricamente acerca del trato del personal penitenciario;

Que, hacia fines de 2007, se recibió en la Subsecretaría de Asuntos Penales la evaluación del curso que oportunamente impartiera personal de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a los operadores civiles del IRAR entre agosto y octubre de 2007. En el informe de fecha 12/10/07 del Dr. José Antonio Rodríguez, Supervisor del Programa Nacional de Justicia para Niños, Adolescentes y Jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal, se consignaba, entre otras cosas, que "En cuanto a los ejes planteados para la actividad de capacitación, no puede afirmarse que se haya superado el estadio de sensibilización acerca del tema" (expte SIE nro 00201-0122311-3, que después acompañó al acta final del 28/11/2007 de la "Comisión de Seguimiento del Proceso de Optimización del Sistema de Alojamiento de Menores en Conflicto con la Ley Penal");

Que, en el contexto indicado, no pareció prudente retirar al Servicio Penitenciario de la dirección del instituto. De lo dicho, se coincidió en que la tarea pasaba por una escrupulosa selección del personal de la Dirección de Justicia Penal Juvenil; atender a su preparación técnica; una progresiva adecuación de su infraestructura y una conveniente política de convenios interministeriales que permitan atender la complejidad de la problemática del instituto de la manera más completa posible;

Que, de dicho diagnóstico, se emprendió la tarea de ir quitando funciones al Servicio Penitenciario Provincial las que quedarían en manos de personal civil de la Dirección de Justicia Penal Juvenil. El punto final de dicho recorrido encontraría al Servicio Penitenciario Provincial encargado de las funciones exclusivamente de seguridad en el instituto en tanto que el resto de las actividades (convivenciales, educativas, recreativas, médicas, administrativas y terapéutico- trataméntales) quedarían en manos de personal civil procedente de diversas reparticiones y ministerios;

Que, en el inicio del camino que se indica, se dictó la Resolución Conjunta entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 175/08 - M.S.- y N° 044/08 - M.J.D.H. - en la que el personal de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil asumiría las tareas formativas de talleres y el servicio médico sanitario; asimismo, colaboraría con los traslados fuera del Instituto y efectuaría tareas de psicodiagnóstico dentro del instituto y brindaría asistencia psicológica. Por último, se estableció que el sostenimiento económico financiero corriente del Instituto se encontraba en manos de la Dirección Provincial indicada;

Que, la finalidad de la programación, en cuanto al personal, pasaba por una estricta discriminación en punto a preparaciones y funciones. Los encargados de la gestión de la seguridad en la institución (perimetral e interna) serían los empleados del Servicio Penitenciario. El servicio médico asistencial estaría diagramado y orientado por el Ministerio de Salud y ha sido integrado por empleados tanto de éste ministerio como del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con profesiones del arte de curar. La educación formal estaría enteramente a cargo del Ministerio de Educación (lo que ha terminado de completarse con la definitiva aseguración de la educación secundaria en el pasado año 2014). La educación no formal ha sido abordada con operadores del Ministerio de Innovación y Cultura. Los servicios de apoyo logístico fueron progresivamente trasladados del Servicio Penitenciario a personal de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil, pudiendo asegurarse que en la actualidad se encuentran todos abordados por esta unidad de administración;

Que el punto novedoso y neurálgico, en lo que significa la instauración de un diferente régimen de vida, tuvo que ver con la variable relativa a la convivencia. Se imponía la generación de un actor nuevo en la cotidianeidad de las instituciones de encierro de adolescentes infractores. Las experiencias anteriores se habían demostrado erróneas y no existían muchas prácticas en jurisdicciones provinciales vecinas o incluso en otros países que se hubiesen demostrado convincentes para ser imitadas. Ello llevó a generar un nuevo perfil de empleado público: el operador convivencial juvenil. Lo que se describió en uno de los correspondientes llamados a proceso de selección a través de la Disposición N° 01/10 de la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil.

Que, sumado a esta nueva especificidad laboral, en las instituciones de alojamiento para jóvenes infractores se desarrolló una capacitación permanente que permitiera dar cuenta de los principales tópicos y desafíos que de manera general debía afrontar la justicia penal juvenil en el país y la provincia; así como también de aquellas cuestiones que aparecían vitales en su consideración al

momento de gestionar Instituciones de encierro. De este modo, se logró un operador en el área profundamente capacitado. A los fines de asegurar dicha especialización en los operadores, se generó un plus salarial que luego fue mejorado y cristalizado al generarse un agrupamiento administrativo específico para todos los empleados públicos que revistaran en el sector penal juvenil (Decreto N° 522/13);

Que, en otro orden de cuestiones, se consideró la deriva legal en que se encuentra el área es una de las razones que impide a los jóvenes alojados una exacta determinación de su situación jurídica. Hoy existe un régimen penal de fondo que se encuentra seriamente objetado en punto a su constitucionalidad. De manera consecuente al reconocimiento de obsolescencia del mismo, se estudian varios proyectos de reforma legislativa en el Congreso. A nivel provincial, debe apuntarse la existencia de un Código Procesal Penal para Adolescentes que navega a dos aguas entre el perimido paradigma tutelar y la doctrina de la protección de derechos, aunque la Provincia de Santa Fe ya ha organizado legislativamente su Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de manera coherente con las previsiones de la ley 26.061, a través de la ley provincial 12.967;

Que, a las dificultades en cuanto a la determinación del status jurídico del joven detenido, se suma la absolutamente inexistente indicación de regímenes ejecutivos ni planes de intervención según se trate de una medida tutelar, una prisión preventiva o cualquier otra forma de reacción estatal contra jóvenes infractores. En otras palabras, no hay la más mínima norma (ni legal ni administrativa) que señale la forma en que debe ejecutarse el encierro, ni cuales son sus obligaciones, ni cuál es la finalidad de dicha aflicción, ni qué se espera del joven, etc.;

Que como corolario elemental de concebirse a la Dirección Provincial de Justicia Penal Juvenil como una agencia calificada del sistema de Justicia Penal resulta el respeto, irrestricto, al postulado más importante y característico del Derecho Penal de la Modernidad: El principio de legalidad;

Que, en esta inteligencia, debe indicarse que no existe normativa alguna en la provincia que describa la forma en que se ejecutan las penas y/o medidas a que son sometidos los adolescentes infractores con serio menoscabo para la garantía penitenciaria emanada del principio de legalidad (las penas se ejecutan conforme a previsiones que deben encontrarse en una ley con anterioridad). Si bien resulta discutible si tales disposiciones no deben adaptarse a nivel nacional, no caben dudas que hoy por hoy la provincia no ha avanzado en el aseguramiento del más mínimo encuadre normativo para el trabajo en el área;

Que, la presente normativa, avanza en esta línea asegurando un marco normativo mínimo que otorgue cuotas de previsibilidad y custodia de las garantías a los jóvenes alojados en instituciones de la justicia penal juvenil. Los pasos señalados fueron acompañados de una participación amplia de la sociedad civil. En este sentido, se generó una agenda cultural abierta a instituciones y referentes de la cultura que, además, convocaban un numeroso público para actividades en el interior del instituto. Asimismo, se potenciaron los lazos con instituciones como las universidades para realizar diversas tareas, tanto de capacitación como relativas a la educación no formal;

Que, en la misma línea, por un tiempo funcionó la Comisión de Seguimiento del IRAR creada por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe aunque en esta oportunidad se amplió la nómina de invitados desde el Poder Ejecutivo Provincial, sometiéndose también a la institución a diversos monitoreos formalmente planificados como el que llevó adelante la Dirección Nacional de Grupos Vulnerables de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación; la Defensoría del Niño de la Provincia de Santa Fe y el Observatorio de DDHH de la Universidad Nacional del Litoral. Las conclusiones obtenidas de estos monitoreos sirvieron para generar nuevas rutinas de trabajo y acción hacia el interior del instituto más respetuosas de los derechos fundamentales de los jóvenes;

Que, en la actualidad, con las reformas edilicias, normativas y funcionales operadas, el IRAR ha ingresado en una situación de mayor estabilidad institucional lo que habilita a pensar en las reformas normativas necesarias para dotar a esta institución de un plexo legal que de certeza y estabilidad, lo que en definitiva motiva la normativa a dictarse por medio del presente;

Que, en la misma inteligencia, esta normativa será el norte que oriente el recorrido institucional que deberá seguir el establecimiento de régimen cerrado de la zona norte de la provincia en su traspaso progresivo a un sistema de gestión institucional conjunta como el que actualmente se despliega en IRAR;

Que, de esta forma, la normativa a dictarse se ocupa de los lineamientos fundamentales del funcionamiento de esta clase de institutos. Debe recordarse que los establecimientos de privación de libertad en régimen cerrado constituyen una excepcionalidad en la materia penal juvenil en virtud de lo normado en los artículos 37° y 40° de la Convención de los Derechos del Niño. Por ello, los mismos deben ser ocupados de una manera muy cuidadosa y cuando todo otro recurso del Estado en el punto haya sido infructuoso, y por el tiempo más breve posible;

Que, asimismo, debe apuntarse que el criterio para distinguir entre establecimientos de régimen cerrado o de régimen abierto finca en las tareas custodiales que existen en los primeros, en tanto que en los segundos las mismas no descansan en la utilización de la fuerza pública ni en dispositivos físicos. No obstante ello, debe tenerse en cuenta la la Regla 11b⁹ de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, que dispone: "Por privación fin de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública". Por ello se consideran a ambas clases de establecimientos como instituciones donde se practica la privación de la libertad, con el consiguiente uso restrictivo de las mismas y las consiguientes cautelas que ello implica en orden a los derechos fundamentales de los adolescentes allí alojados;

Que, bajo tales premisas, la normativa propuesta ensaya una organización institucional acorde con la estricta diferenciación de variables laborales que se explicaron, así como también se apuntan los principios generales de trabajo que deberán regir hacia el interior de la institución, derogándose asimismo el reglamento de tratamiento institucional oportunamente aprobado por el artículo 2° del Decreto N° 1691/99;

Que ha intervenido la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por medio del Dictamen N° 00552 de fecha 11 de noviembre de 2015, y la Fiscalía de Estado, por medio del Dictamen N° 0553 de fecha 24 de noviembre 2015;

POR ELLO:

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

DECRETA

ARTÍCULO 1° - Deróguese el artículo 2° del Decreto N° 1691/99.

ARTÍCULO 2° - Apruébase el Reglamento de Funcionamiento de los Establecimientos de Régimen Cerrado de Menores Privados de Libertad de la Provincia de Santa Fe, el cual como Anexo I forma parte integrante del presente acto.

ARTÍCULO 3° - Refrédese por el Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos y por el Sr. Ministro de Seguridad.

ARTÍCULO 4° - Regístrese, comuníquese y archívese.

BONFATTI

Dr. Juan Treharne Lewis

Dr. Raúl Alberto Lamberto

Nota: Se publica sin el anexo pudiéndose consultar en la página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

16318
