



CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
20 AGO 2021	
Recibido.....	11.27 Hs.
Exp. N°.....	44804 C.D.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

ARTÍCULO 1.- Prohíbese el uso de telefonía móvil e internet inalámbrica en todos los establecimientos penitenciarios de la Provincia.

ARTÍCULO 2.- Créase el Programa «CÁRCELES SEGURAS, SANTA FE SEGURA» consistente en la instalación de inhibidores de señal de telefonía móvil e internet inalámbrica en el perímetro de los establecimientos penitenciarios.

ARTÍCULO 3.- Establécese que el único y exclusivo medio de comunicación telefónica permitido para uso del personal del servicio penitenciario es a través del servicio de telefonía fija e internet por cable.

ARTÍCULO 4.- Cada pabellón debe contar con un espacio para la comunicación de los internos por vía telefónica fija y videollamada a través de internet por cable.

ARTÍCULO 5.- Las unidades penitenciarias deben contar con un Registro de Llamadas, en el que se asiente nombre del interno, su firma u otro modo de identificación fehaciente, horario de inicio y finalización de utilización de los teléfonos públicos del establecimiento. Dicho registro de ningún modo podrá limitar el derecho de comunicación de los internos y tendrá carácter confidencial. Se permite la utilización de los datos contenidos en el Registro sólo por orden judicial.

La reglamentación determinará la frecuencia de llamadas que el interno puede realizar semanalmente y las condiciones excepcionales que deben cumplirse en casos de urgencia.

ARTÍCULO 6.- Será Autoridad de Aplicación de la presente ley el Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad u organismo que en el futuro lo reemplace.

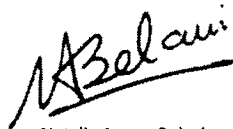
ARTÍCULO 7.- Corresponde a la Autoridad de Aplicación:



- a) contratar el servicio de provisión, control técnico y reparación que garantice un adecuado funcionamiento, tanto del sistema de inhibición de señal de telefonía móvil e internet inalámbrica como del sistema de telefonía fija e internet por cable;
- b) brindar mecanismos especiales de seguridad a la empresa prestadora del servicio, a fin de garantizar una segura prestación del mismo; y,
- c) ejercer el contralor del cumplimiento de la presente ley conforme los procedimientos que se establezcan en la reglamentación.

ARTÍCULO 8.- La falta de cumplimiento de los términos de la presente ley configura falta grave e incumplimiento en los deberes de funcionario público. Al advertir la existencia de incumplimientos, la Autoridad de Aplicación procederá a la apertura del procedimiento disciplinario que corresponda, sin perjuicio del deber de denunciar en caso de existencia de delito.

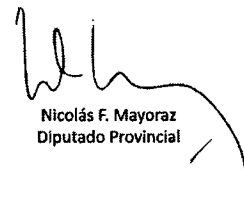
ARTÍCULO 9.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



Natalia Armas Belavi
Diputada Provincial



Juan Argañaraz
Diputado Provincial



Nicolás F. Mayoraz
Diputado Provincial



Fundamentos

Señor Presidente:

La pandemia por el virus SARS-CoV-2 posó la mirada de los medios y la sociedad toda de manera excluyente sobre la evolución de la crisis sanitaria que generó, crisis de una amplitud sin precedentes en la historia de la humanidad.

Sin embargo, los crónicos problemas que aquejan a nuestro país desde hace años no se tomaron un descanso. Por el contrario, en 2020 y lo que va de 2021 se agudizaron prácticamente todos.

La golpeada y cada vez más desarticulada economía argentina sufrió una estrepitosa caída a raíz de la total paralización por más de 9 meses. Los índices de pobreza y marginalidad se dispararon en forma escandalosa. Según un estudio realizado por la Universidad Católica Argentina, el índice de pobreza por ingresos es del 44,2% en 2020¹. En materia educativa, el 2020 fue un año prácticamente perdido, en el que los estudiantes –a pesar de los esfuerzos de todos los actores involucrados- no alcanzaron los objetivos de aprendizaje mínimos para el año que cursaban (sólo el 29,8% mantuvo contacto con la escuela a través de las plataformas habilitadas para ello²).

Pero si bien siguen siendo demasiados los problemas de los argentinos, hay uno en particular que nos tiene constantemente en vilo, y que repitió el patrón creciente durante la pandemia, que es el flagelo de la inseguridad.

Así, vemos cómo la sociedad se volvió rehén de un sistema de seguridad que resulta ineficiente en extremo, con una clara incapacidad a la hora de implementar políticas de prevención de delitos. Ello resulta agravado por

¹ Observatorio de la Deuda Social Argentina, Informe “Un Rostro detrás de cada Número. Radiografía de la Pobreza en Argentina”, EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), UCA, p. 4, disponible en <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2021/2021-Presentacion-CARITAS-ODSA-UN-ROSTRO-DETRAS-DE-CADA-NUMERO.pdf>.

² Op. Cit., p. 16.



una concepción abolicionista disfrazada de garantismo, que apela a la falacia de las garantías que deben respetarse a toda persona que delinque(garantías en cuyo respeto coincidimos). Pero falaz desde el momento en que termina transformando el cumplimiento de las penas en un verdadero espejismo, diseñando artilugios procesales y rebuscados razonamientos (lejos siempre del sentido común) para terminar implementando un sistema que no genera efectos disuasivos para la sociedad ni correctivos para quien ya incurrió en delito. Ergo, advertimos con preocupación que el paso de un delincuente por un establecimiento penitenciario termina volviéndose una breve estadía, apenas un impedimento temporario para poder continuar con su empresa delictiva. Como si ello fuera poco, y es una cuestión cuyo abordaje también resulta imperante, tampoco se les ofrece los medios mínimos que son necesarios para reinsertarse en la sociedad. Porque el sistema no está diseñado para evitar el delito y corregir al delincuente.

En este contexto, la continuidad de las empresas delictivas desde dentro de los establecimientos penitenciarios constituye una problemática que tiene a la sociedad subyugada.

Con la masificación del uso de la telefonía celular, se ha extendido la introducción ilegítima de equipos celulares a los establecimientos penitenciarios al punto tal de convertirse en una práctica de gran frecuencia.

De esta manera, gracias al uso de celulares por parte de internos de las cárceles, comenzaron a extenderse prácticas delictivas tales como secuestros y estafas telefónicas.

Los celulares también resultaron ser una herramienta muy útil para las asociaciones ilícitas, y de esta manera se facilitó la tarea de narcos y sicarios para poder organizar robos, asesinatos y hasta organización de motines.



Mientras tanto, la sociedad vive impotente y sin saber cómo frenar esta ola de criminalidad, que en gran parte proviene de dentro de los mismos muros de las cárceles.

Sin embargo, a pesar de la gravedad de la situación, las instituciones que tienen injerencia en este flagelo parecen no tener intención de desarrollar estrategias para combatirlo.

Es una realidad que la problemática del uso de celulares en los establecimientos penitenciarios está presente en una gran cantidad de países del continente. Así, tanto El Salvador como Ecuador recurrieron a la normativización a través de una ley para instalar inhibidores de señal. Brasil también optó por esta política, aunque no exento de numerosas discusiones en torno a quién debe cargar con los gastos que el sistema acarrea, si el Estado o las empresas operadoras de telefonía.

El mismo Estados Unidos ha tenido que desarrollar y ensayar políticas para frenar los índices de delitos provenientes de establecimientos penitenciarios. Por otro lado, la normativa internacional en ningún momento prohíbe medidas como la propuesta. En este sentido, las «Reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos» (conocidas como Reglas de Mandela) establecen que «Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familiar y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas»³.

También el instrumento emitido en esta materia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formula una recomendación en idéntico sentido a la ONU: *«Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir y enviar correspondencia, sujeto a aquellas limitaciones compatibles con el derecho internacional; y a mantener contacto personal y directo, mediante visitas periódicas, con sus familiares, representantes legales, y con otras personas, especialmente con sus padres, hijos e hijas, y*

³ Consejo Económico y Social, Organización de las Naciones Unidas, "Reglas mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos", Regla 58, disponible en <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2016/04/Reglas-Mandela.pdf>



con sus respectivas parejas. Tendrán derecho a estar informadas sobre los acontecimientos del mundo exterior por los medios de comunicación social, y por cualquier otra forma de comunicación con el exterior, de conformidad con la ley»⁴.

Sin embargo, en Argentina parece recorrerse el camino inverso. Toda iniciativa en este sentido se vio siempre frustrada por disposiciones que, basándose argumentos inverosímiles o superables, prohibieron el uso de inhibidores de señal en establecimientos penitenciarios y hasta llegaron a autorizar la tenencia de teléfonos celulares por parte de los internos.

Lo ocurrido en nuestra provincia sirve de ejemplo de esta tesis que abunda entre los operadores del sistema penitenciario provincial.

En 2016, el por entonces Secretario de Asuntos Penitenciarios de la Provincia –gestión Bonfatti– declaró ante medios periodísticos *«Nosotros hace 3 años compramos inhibidores de señal. De hecho, teníamos 5 inhibidores que estaban destinados a las cárceles que alojan a internos de alto perfil. Pero hace un par de meses, el Enacom nos obligó a desactivar los inhibidores de señal de celular porque según ellos perjudicaban a la empresa Claro»⁵*. Si bien de una primera lectura podría parecer que el gobierno provincial se vio impotente como para llevar adelante la medida, a cualquier ciudadano con un mínimo de sentido común puede parecerle insuficiente y no satisfactorias las excusas puestas por el por el entonces responsable de las políticas penitenciarias en la Provincia. ¿Acaso una cuestión de seguridad pública como la prevención de delitos dentro de las cárceles debe ceder ante los intereses económicos de empresas particulares? El razonamiento no parece estar dotado de la lógica más mínima.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", Principio XVIII, 2008, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

⁵ Coccocioni, Pablo, Secretario de Asuntos Penitenciarios, en Diario "La Capital", "No permiten inhibidores telefónicos en cárceles", 30/08/2016, disponible en <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/no-permiten-inhibidores-telefonicos-carceles-n1217253.html>



Así, mientras el gobierno se escuda en una simple comunicación administrativa para paralizar la iniciativa, el índice de delitos provenientes de cárceles continúa en aumento.

En 2018, la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios emitió la Orden Interna N°5/18 a través de la cual estableció los lineamientos básicos de seguridad a aplicar en los sectores especialmente destinados a internos de alto perfil. Entre ellos, establecía que la Dirección General de Régimen Correccional, a la hora de decidir el alojamiento de detenidos de alto perfil, debía atender como pauta a «[...] *la instalación de equipos de inhibición de señal, siempre que sea posible*»⁶. Sin embargo esta pauta nunca se cumplió.

Por ello venimos a proponer la instalación de inhibidores en todos los establecimientos penitenciarios de la provincia, independientemente del perfil de los internos alojados.

Al respecto, la presente iniciativa no responde a otro objeto más que a dar cumplimiento a lo estatuido por la Ley N°27.375 que reforma la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad N°24.660 –régimen al que Santa Fe adhirió por Ley N°11.661⁷- y que establece en su Art. 160 que «[...] *[Q]uedan prohibidas las comunicaciones telefónicas a través de equipos o terminales móviles. A tal fin se deberá proceder a instalar inhibidores en los pabellones o módulos de cada penal*»⁸. Esta prohibición lo es al punto tal de calificar como falta grave disciplinaria cualquier violación a la misma⁹.

Por lo tanto, sostenemos con convencimiento que el derecho a la comunicación de que goza todo interno y que se encuentra garantizado en el Art. 158 de la ley previamente citada no se ve en forma alguna vulnerado si se ofrecen medios alternativos, asequibles y supervisados para que todo interno pueda ejercer su derecho a mantener una razonable comunicación

⁶ Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios, 22/10/2018, Orden Interna N°5/18, Art. 2 e).

⁷ Ley N°11.661, B.O. 11/01/1999, disponible en http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-santa_fe-11661-adhesion_provincial_ley_nacional.htm?87

⁸ Ley N°27.375, B.O. 28/07/2017, Art. 160, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/168141/20170728>

⁹ *Ibidem*, Art. 160 in fine.



con sus vínculos, siempre y cuando no se esté en presencia de finalidades delictivas.

En este sentido, la telefonía y el internet por cable ofrecen mayor seguridad, al permitir un control de la cantidad de líneas que están activas dentro de las cárceles, y posibilitando el monitoreo de las llamadas para descartar cualquier iniciativa delictiva, siempre en el marco del respeto por la privacidad del contenido de las conversaciones, para lo que la Autoridad de Aplicación deberá desarrollar un protocolo al efecto.

Por otro lado, implementando la medida propuesta no encontramos óbice para que el personal que desempeña servicios en los establecimientos penitenciarios pueda estar comunicado, debiendo hacer uso exclusivo para ello del sistema de telefonía e internet por cable. La Autoridad de Aplicación deberá para ello hacer un relevamiento e instalación de la red por cable que sea necesaria para asegurar que la prestación de los servicios de seguridad en cárceles no se vea afectada por no contar con una expedita vía de comunicación con otros órganos intervinientes.

Esta medida ya fue objeto de iniciativas legislativas tanto a nivel nacional (Proyecto N°1251/14 del Senado de la Nación¹⁰, que proponía agregar normas a la Ley N°24.660 que establece el régimen de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad) como a nivel provincial (Expte. N°31.464¹¹) habiendo sobrevenido caducidad sobre ambos proyectos sin que los cuerpos se aboquen a darles un merecido tratamiento.

Por otra parte, surge de la lectura de la normativa vigente emitida por el Ente Nacional de Comunicaciones en forma conjunta con el Ministerio de Seguridad de la Nación que la instalación de estas tecnologías en los establecimientos penitenciarios se halla habilitada. Valga para ello recurrir a la letra de la Resol. Conjunta N°3/2019, mediante la cual excluyen de la prohibición de instalar inhibidores de señal a «[...] a los dispositivos o

¹⁰ Michetti, Gabriela, Proyecto de Ley, Expte. N°1251/14, 05/05/2014, disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/349188/downloadPdf>

¹¹ Angelini, Federico (Dip. M.C.), Proyecto de Ley, Expte. N°31.464, 06/07/2016, disponible en <http://186.153.176.242:8095/index.php?go=d&id=31262>



sistemas que las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación y de las Provincias en ejercicio de sus funciones, utilicen de manera exclusiva en los casos relacionados con la seguridad pública»¹².

Conforme surge de la reseña normativa, la medida tiene todos los visos de legalidad y razonabilidad que puede exigirse en el marco del respeto por los derechos individuales y en un todo armonizado con los imperativos de seguridad pública que la situación imperante requiere.

Valga una última consideración a la inexplicable flexibilización en los criterios respecto de la comunicación de los internos en el marco de la pandemia por el COVID-19.

Citamos para ello lo resuelto por el Tribunal de Casación Bonaerense a principios de la pandemia. Careciendo de un profundo análisis jurídico y de razonabilidad de la medida, el citado Tribunal resolvió *«[...] a efectos de evitar someter a las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires a una situación de ostracismo que en el marco de la actual pandemia importa un sufrimiento incompatible con el trato humanitario reclamado por la normativa constitucional a la que ya aludiera, es mi opinión que resulta prudente autorizar el uso de telefonía celular a los fines del mantenimiento de los vínculos familiares de los internos, durante el período de vigencia de aislamiento social, preventivo y obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el ONU 297/20 (y sus prórrogas), autorización que deberá ser instrumentada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires mediante la creación del correspondiente Protocolo Normativo que asegure no sólo la operatividad de la autorización, sino también la imprescindible vigilancia a fin de que se asegure la comunicación de los internos con sus familiares y que dicha tecnología no se utilice con fines delictivos»¹³.*

¹² Ministerio de Seguridad de la Nación, Ente Nacional de Comunicaciones, Resolución Conjunta N°3/2019, B.O. 20/05/2019, Art. 2, 17/05/2019, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/207810/20190520>

¹³ Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires, c. 100.145 "Detenidos alojados en la UP N° 9 de La Plata s/habeas colectivo", 30/3/2020, citado por Oller,



Consideramos que la conclusión arribada por el referido Tribunal provincial no sólo no resiste todo test de razonabilidad sino que hasta intenta utilizar la emergencia sanitaria como una excusa valedera para tornar más laxos los controles hacia los internos. Valga para ello advertir que la sociedad toda desarrolló herramientas de comunicación alternativas -vgr. plataformas de videoconferencias como zoom o google meet- que ofrecen claramente mayores medios de seguridad que directamente habilitar el uso irrestricto e incontrolado de teléfonos móviles por parte de los internos.

Señor Presidente, la sociedad necesita medidas como la que proponemos para vivir más tranquila, y para ello es necesaria que nosotros como legisladores tengamos la determinación suficiente para brindar las herramientas legislativas que sirvan para implementar políticas públicas que velen por el bienestar de los santafesinos.

Quedará bajo nuestra responsabilidad la actitud que tomamos frente a ello. Nuestro juramento al asumir el cargo así lo prevé, y en esos términos será nuestra rendición de cuentas hacia nuestros conciudadanos.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares el acompañamiento de la presente iniciativa.

Natalia Armas Belavi
Diputada Provincial

Juan Argañaraz
Diputado Provincial

Nicolás F. Mayoraz
Diputado Provincial

Lucas M., "El Tribunal de Casación Penal Bonaerense autorizó el uso de celulares en todas las cárceles bonaerenses mientras se mantenga la suspensión de visitas de familiares por el coronavirus", Diario Penal N°272, 08/04/2020, disponible en https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2020/04/Doctrina-Penal-COVID-19-Oller-08_04_20.docx.pdf.