

V. EL ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LAS CÁRCELES FEDERALES

El Estado argentino ha asumido una serie de obligaciones relativas al reconocimiento y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC) por parte de sus habitantes, al suscribir el *Pacto Internacional de DESC* (PIDESC) de las Naciones Unidas el 19 de febrero de 1968, y ratificarlo el 8 de agosto de 1986.¹

El compromiso básico que adquiriera la Argentina como Estado Parte del Pacto ha sido el de asegurar el “contenido mínimo” de los DESC a cada una de las personas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano que controla el cumplimiento del Pacto por parte de cada país que lo ha ratificado– ha expresado que “*corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de **asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos**. Así, por ejemplo, un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de la enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto*”.²

El alcance universal y progresivo del pleno ejercicio de los DESC es, a su vez, un derecho que tiene cada persona, por su sola condición de ser humano, teniendo el Estado como necesario correlato, la obligación de llevar adelante políticas públicas que aseguren que toda persona que se encuentre en la situación objetiva que se intenta proteger, pueda efectivamente acceder a esos beneficios (no discriminación) y que respeten el *principio de progresividad* (art. 2 PIDESC) o de *prohibición de regresividad*, estándares que mejoran la situación de esos derechos.

Consecuentemente, el derecho a toda persona a la *educación* (art. 13.1 PIDESC), el derecho al *trabajo* y al *goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias* (arts. 6 y 7), el derecho al *disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental* (art. 12), el

¹ Cfr. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, del 14/12/90, E/1991/23, párr. 10 (resaltados nuestros).

derecho a la *seguridad social* (art. 9), el derecho a la *protección de la familia* (art. 10), el derecho a la *alimentación* (art. 11), deben ser objeto de acciones concretas implementadas por el Estado. Las personas privadas de la libertad no se hallan excluidas de la posibilidad de ejercerlos, dado que la situación de encarcelamiento sólo conlleva ciertas limitaciones específicas que no deben afectar la vigencia de derechos fundamentales (cfr. *Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos*, ONU –Resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990–³ y art. 2 Ley Nacional de Ejecución Penal N°24.660).

En el presente capítulo se incluye el tratamiento del acceso de los detenidos y detenidas a los derechos antes enumerados bajo la categoría de DESC, por la relevancia que poseen como *precondiciones* para el ejercicio de los demás derechos humanos, y con la finalidad de analizar los avances y las deficiencias de las políticas estatales enderezadas a garantizarlos en el ámbito carcelario para ponderar si verdaderamente, teniendo en cuenta que la población encarcelada es un grupo de habitantes de la Argentina particularmente vulnerable, cumplen con los principios de *universalidad* y *no regresividad*.

Se introduce asimismo en este capítulo la referencia a un derecho que, una vez concretizado, opera como “llave” para el acceso no sólo a los DESC sino también a derechos civiles y políticos: el *derecho a la identidad*.

1. Derecho a la educación

1.1. Panorama actual del derecho a la educación en la cárcel a la luz de la reforma introducida por la Ley 26.695

El 27 de julio de 2011 fue sancionada por el Congreso Nacional la Ley 26.695, que reforma el Capítulo VIII de la Ley 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. La misma fue promulgada el 24 de agosto de 2011 por el Poder Ejecutivo y comenzó a tener vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial N°32.222 el 29 de agosto de 2011.

³ “Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo 33, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.”

Este Organismo ha venido señalando, como fuera plasmado en el Informe Anual 2010, las dificultades que se presentan a los detenidos tanto procesados como condenados a la hora de ejercer el derecho a la educación en un contexto hostil, plagado de trabas e impedimentos, como lo es la cárcel. Es por ello que, sin dejar de efectuar las observaciones que se consideraron pertinentes a algunos aspectos del Proyecto de Ley, la PPN se ha pronunciado a favor del intento legislativo de dar respuesta en alguna medida a los problemas evidenciados.

El Proyecto de ley que fuera finalmente aprobado en la sesión ordinaria N°7 de la Cámara de Senadores, suscripto por los diputados Gil Lavedra, Puiggrós, Storani, entre otros, pasó para su examen por las Comisiones de Legislación Penal y de Educación de la Cámara de Diputados y por la de Justicia y Asuntos Penales del Senado. A la reunión de esta última fue convocado el Procurador Penitenciario como experto a ser consultado por los senadores que participaron en el debate en comisión. Ya en ese espacio, se marcaron algunos de los puntos conflictivos de la redacción de la norma, que podían dar lugar a falencias en la aplicación conforme el objetivo perseguido con su sanción, haciendo especial énfasis en la ausencia de plazos en el *Reglamento de Modalidades Básicas de la Ejecución* para el avance en la progresividad.⁴

Reviste interés remarcar las palabras de uno de los legisladores, pronunciadas durante la discusión que tuvo lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, respecto de cuál era el objetivo de la ley a aprobar. Manifestó que el mismo era “...asegurar a quienes se encuentran privados de la libertad el derecho a la educación pública en iguales condiciones que al resto de los ciudadanos” (versión taquigráfica de la Sesión ordinaria del 16 de marzo de 2011, Reunión 1ª, intervención del Diputado Gil Lavedra). Ese aserto coincide con lo expresado por el Procurador Penitenciario al participar en la reunión de la Comisión antes mencionada, en relación con la necesidad de que los docentes que se desempeñan en las cárceles no pertenezcan al Servicio Penitenciario Federal, si es que es real la voluntad de asimilar en calidad y condiciones a la educación en contextos de encierro con la que se imparte en el medio libre.

En sus fundamentos, el Proyecto (Expte. 6.064-D.-2010) reconocía como su antecedente al que presentara el diputado García Méndez (Expte. 4167-D-2008) en el año 2008 y que llevó como título *Proyecto de ley para el estímulo educativo en*

⁴ La exposición del Procurador Penitenciario se halla transcrita en la versión taquigráfica correspondiente a la Reunión de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales de la Cámara de Senadores de la Nación de fecha 28 de junio de 2011, presidida por la senadora por la provincia de Salta, Sonia M. Escudero.

unidades penitenciarias de la República Argentina. En él se preveía que los internos alojados en Unidades Penitenciarias Federales o Provinciales, que cursaran estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, posgrados o hubieran aprendido un oficio, obtendrían el **otorgamiento de los institutos comprendidos en el Código Penal** con la anticipación definida en el artículo 3 del Proyecto, que resulta análogo al 140 de la Ley 26.695.

Según el miembro informante a la Cámara de Diputados, Juan C. Vega, el proyecto cuyo tratamiento se propuso, era una “...*nueva versión [que] retoma el espíritu de sus antecedentes pero constituye una propuesta más ambiciosa al avanzar en cuatro direcciones: el reconocimiento del derecho de las personas privadas de su libertad a la educación pública, la instauración de la escolaridad obligatoria para los internos que no hayan cumplido el mínimo establecido por la ley, la creación de un régimen de estímulo para los internos y el establecimiento de un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa*” (O.D. N°1265, Cám. de Diputados de la Nación, 24 de septiembre de 2010, p. 4. Resaltados nuestros).

Los artículos comprendidos en el Capítulo VIII fueron objeto de una modificación sustancial, que implicó incorporar previsiones expresas sobre algunos de los puntos que habían generado controversias en la anterior redacción. Entre los cambios producidos puede mencionarse:

1.- La inclusión expresa en el segundo párrafo del art. 133 de la normativa aplicable a la que debe adecuarse el régimen educativo dentro de las cárceles federales (Ley 26.206 de Educación Nacional, Ley 26.058 de Educación Técnico-Profesional, Ley 26.150 de Educación Sexual Integral y Ley 24.521 de Educación Superior).

2.- El haber plasmado expresamente en el art. 133 último párrafo el *deber* de los detenidos de completar la escolaridad obligatoria fijada en la ley, en tanto que el art. 135 en su anterior redacción, preveía que la enseñanza obligatoria se impartiría para los *internos analfabetos y a quienes no hubieran alcanzado el nivel mínimo fijado por la ley*. Se dedica la totalidad del art. 134 a enumerar los deberes de *los alumnos* y el primer párrafo del art. 133 a consignar los del Estado nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3.- La proscripción a toda restricción al acceso a la educación, incluyendo entre las limitaciones prohibidas, por ejemplo, la *modalidad de encierro* a la que se encuentre sometido el detenido, lo que abarcaría a quienes poseen medidas de Resguardo de la Integridad Física (RIF) y a los presos sancionados.

4.- La consideración de la situación especial frente al acceso a la educación de las detenidas embarazadas y de aquellas que conviven con sus hijos dentro de la cárcel, estableciendo que debe facilitárseles la continuación y la finalización de los estudios.

5.- El establecer la modalidad mediante la cual debe certificarse el nivel de instrucción con el que ingresa la persona al establecimiento carcelario, y el registro en el legajo personal de esa certificación. Para el caso en que la persona poseyera un nivel de escolaridad incompleto, la autoridad educativa será la encargada de determinar el grado de estudio alcanzado “...*mediante los procedimientos estipulados para los alumnos del sistema educativo*”. Se fija además la obligación por parte de las autoridades educativas⁵ de asegurarle al detenido/a la continuidad de esos estudios desde el último grado alcanzado al momento de la privación de libertad.

6.- En cuanto a la afectación al ejercicio del derecho a la educación que traen aparejados los cambios de alojamiento y traslados a otras unidades durante el ciclo lectivo, los arts. 138 tercer párrafo y 139 regulan la obligación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes de las provincias y la CABA, y de la autoridad penitenciaria de asegurar la permanencia de los internos en aquellos establecimientos donde cursan con regularidad. Asimismo, en caso de ser trasladado el detenido, le impone a la autoridad judicial el deber de informar a la autoridad educativa⁶ de esa medida para “...*proceder a tramitar de manera automática el pase y las equivalencias de acuerdo a la institución educativa y al plan de estudios que se corresponda con el nuevo destino penitenciario...*”.

7.- La derogación de los arts. 141 y 142 sobre tiempo libre y recreación, que fueron reemplazadas por previsiones vinculadas con el control de la gestión educativa por parte del Consejo Federal de Educación, y el control judicial de los obstáculos e incumplimientos en el acceso al derecho a la educación. Si bien la regulación de las actividades recreativas junto con las educativas había sido materia de objeción por cierto sector de la doctrina,⁷ dado el carácter libre y no formativo de esos espacios de esparcimiento, lo cierto es que tampoco es deseable su supresión, sobre todo porque no se incorporó en otro apartado de la Ley 24.660 que se considerara más apropiado para receptarlas.

⁵ Hubiera sido apropiado el haberle otorgado una mayor especificación a este término, a fin de determinar quiénes son esas autoridades educativas.

⁶ Nuevamente aquí vale la misma observación que en la nota anterior.

⁷ Cfr. López, Axel y Machado, Ricardo, *Análisis del régimen de ejecución penal*, Fabián Di Plácido, Buenos Aires, 2004, p. 346.

No obstante, la redacción actual es susceptible de una serie de observaciones:

1. No se abordó el problema concreto y actual de la desigualdad de oferta de los distintos niveles educativos en las distintas unidades, se fijó un plazo programático de 2 años para que el Poder Ejecutivo Nacional la extienda a la totalidad de las unidades carcelarias dependientes del SPF (arts. 138 y disposición transitoria del art. 2° Ley 26.695).

2. No se tienen en cuenta los obstáculos materiales, tales como las requisas previas y posteriores a la asistencia de educación.

3. La ambigüedad con que fue redactado el art. 140, que no determina si puede aplicarse a la libertad condicional, la asistida y las salidas transitorias, o si se refiere exclusivamente a lo establecido en el Decreto 396/99 “Reglamento de las Modalidades Básicas de la Ejecución”, por el que se reglamentan las secciones Primera “Progresividad del Régimen Penitenciario” y Segunda “Programa de Prelibertad” del Capítulo II y disposiciones vinculadas de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°24.660. En caso de ser este último el único supuesto de aplicación previsto, se soslayó al momento de formular la norma que el Reglamento no exige plazos para el avance en las fases de la progresividad –Socialización, Consolidación y Confianza–, sino objetivos cumplidos del Programa de Tratamiento Individual (arts. 20 y 23 Decreto 393/99).

4. No se conformó un órgano de aplicación del cómputo de los plazos para el avance en la progresividad en virtud del “estímulo educativo” instituido por el art. 140, sino sólo se previó el control judicial, que ya estaba estipulado en forma expresa en arts. 3 y 4 inc. a de la Ley 24.660.

Pero ciertamente, la novedad central que aporta la reforma legal es la de incorporar un **estímulo educativo** mediante el art. 140 que consiste en una reducción de “...los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario” para aquellos detenidos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, de posgrado o de formación profesional. La disposición transitoria del art. 2° de la Ley 26.695 indica que ello será aplicable a “...toda persona privada de su libertad, que haya logrado las metas previstas con anterioridad a su sanción”.

El legislador ha considerado oportuno crear un sistema de estímulos que permita reducir tiempo de encierro en función de la realización de estudios.⁸ A la vista del escenario educativo en la cárcel –que fuera descrito en el apartado sobre educación del Informe Anual 2010–, con un elevado porcentaje de población detenida que no cursa estudios en prisión pese a no tener completada la escolaridad primaria y secundaria obligatorias, con una población de un alto nivel de vulnerabilidad socioeconómica con experiencias de abandono o fracaso escolar, con un incentivo natural de la actividad laboral por los ingresos que permite percibir, en detrimento de las actividades formativo-educativas, el “estímulo educativo” puede revelarse como un dispositivo capaz de arrojar resultados positivos en cuanto a constituir un eficiente estímulo para la educación.⁹

1.2. Recepción judicial de la nueva regulación

Lamentablemente, la óptica mencionada en el párrafo anterior no ha sido compartida por algunos de los pronunciamientos judiciales que, aunque son todavía escasos, ya se perfilan en una línea de interpretación que dista bastante de la intención con la que fuera establecido el estímulo educativo por los legisladores y con una hermenéutica apegada a lo establecido en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la propia Constitución Nacional, que pregonan que frente a un caso en el que se dirima el alcance de algún derecho humano, debe estarse a la interpretación que permita una mayor extensión del mismo (*principio pro homine*). Las sentencias emitidas por los Jueces Nacionales de Ejecución Penal niegan la posibilidad de reducir los tiempos en el avance al período de libertad condicional, a la libertad asistida y a las salidas transitorias, por considerar que esas instancias no constituyen fases o períodos dentro del régimen de progresividad del sistema penitenciario. La Procuración

⁸ La implementación del estímulo educativo del art. 140 de la Ley de Ejecución 24.660 está amparada a su vez en la Ley Nacional de Educación N°26.206, que en el artículo 56 enumera los objetivos de la educación en contextos de privación de libertad, entre los que se encuentra el de “*garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a todas las personas privadas de libertad dentro de las instituciones de encierro o fuera de ellas cuando las condiciones de detención lo permitieran*”; el objetivo de “*ofrecer formación técnico profesional, en todos los niveles y modalidades, a las personas privadas de libertad*”; y el de “*favorecer el acceso y permanencia en la Educación Superior y un sistema gratuito de educación a distancia*”, entre otros.

⁹ Otra modalidad de estímulo educativo hubiese sido establecer un sistema de becas que permitiese la percepción de ingresos a las personas detenidas que cursan estudios regularmente, con el objeto de “competir” con la realización de actividades laborales. En el ámbito libre, por ejemplo, se estableció la condicionalidad del cobro de la Asignación Universal por Hijo a la acreditación de la escolarización de los niños, lo que supone una modalidad de estímulo para lograr que los menores de edad concurran a la escuela.

Penitenciaria se encuentra actualmente acompañando en calidad de *amicus curiae* las presentaciones que realizan las dos Defensorías Oficiales ante los Juzgados de Ejecución vinculadas con este tema, algunas de ellas ya interpuestas ante la Cámara Nacional de Casación Penal.

Más allá de las resoluciones negativas dadas por los dos jueces titulares de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal, en fecha 20 de diciembre de 2011 el magistrado a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N°23 de la CABA concedió a un detenido en la Unidad N°19 la libertad condicional, en función de la aplicación del adelantamiento temporal previsto en el art. 140. Para decidir, el juez contempló la realización por parte del detenido de cursos de capacitación y formación profesional y de la culminación de los estudios secundarios en un C.E.N.S. En igual sentido, el Juzgado de Ejecución de General Roca emitió el 6 de marzo de 2012 un fallo a favor de una detenida condenada, alojada en el Instituto Correccional de Mujeres “Nuestra Señora del Carmen” (Unidad N°13 SPF), por medio del cual se le redujeron 14 (catorce) meses “...los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario...” en aplicación del “estímulo educativo” y se fijó una fecha en función de dicha reducción para que accediera a la libertad condicional.

Ya no sobre la aplicación del estímulo educativo sino acerca de lo establecido en el art. 139, la jurisprudencia es auspiciosa, en tanto que entre fines del año 2011 y los pocos meses que van del año 2012 se dictaron dos resoluciones, una por la Sala I Penal de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata y otra del Juzgado Nacional de Ejecución Penal N°2, en las que tuvo intervención la Procuración Penitenciaria, que disponían, respectivamente, dejar sin efecto la orden de traslado de un detenido, y el reintegro a la unidad donde se encontraba realizando estudios, fundándose en razones educativas.¹⁰

1.3. Implementación administrativa

Como parte de la información que se solicita desde el Área de Auditoría de este Organismo a los establecimientos del SPF respecto de la cuestión educativa, se consultó

¹⁰ Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala I Penal, 29 de diciembre de 2011, causa N°6057/I (habeas corpus), que asimismo ordenó a la Dirección Nacional del SPF comunicarle al juez a cargo del detenido “cualquier movimiento futuro” si en la Unidad asignada para su traslado “se encuentra garantizado el derecho a la educación”. Juzgado Nacional de Ejecución Penal N°2, 29 de febrero de 2012, legajo 122. 025.

acerca de la implementación del estímulo educativo por parte de las Secciones de Educación.

La Unidad N°10 (Formosa) hizo saber en este sentido, a través de los miembros de la Sección Educación y División Servicio Criminológico, que se realizaron modificaciones en la planificación del programa de tratamiento individual con relación al estímulo educativo del art. 140, que consisten en incluir dentro del mismo “*los eventuales premios a los que pueden acceder*” si cumplen con los requisitos solicitados por esa área “*...e informar de manera particular en qué consiste y cómo puede acceder el interno a cada beneficio*”.

La Unidad N°16 (Salta) y la Unidad N°9 (Neuquén) se refirieron exclusivamente a los cursos y posibilidades de estudio y formación que se encuentran disponibles o que se está en vías de comenzar a ofrecer a la población alojada a su cargo. La Unidad N°7 (Chaco) indicó que los casos “*del art. 140 de la Ley 26.695*” son tratados en forma individual, “*...juntando todos los certificados de acreditación de estudios de la Educación Formal y por medio de Acta de conformidad labrada por la Sección Educación son entregados a cada uno de los internos, llevando luego toda la documentación al Servicio Criminológico. Destácase que queda archivado en cada uno de los legajos educativos fotocopias de los certificados entregados a los internos*”.

Los miembros de la División Educación del CPF I manifestaron que aplican el Memorando N°584/11 de la Dirección General del Régimen Correccional en relación con el estímulo educativo. El CPFJA y la Unidad N°6 (Rawson), a su vez, implementaron ya el Memorando N°427/2011 que produjo directivas a seguir a fin de acordar las prácticas institucionales a la modificación legal de la normativa de ejecución.

Por último, la Jefatura de la Sección Educación de la Unidad N°31 informó que se notifica a las detenidas de la modificación del Capítulo de Educación.

Por su parte, el Director Nacional del SPF, Dr. Víctor Hortel, determinó mediante la Resolución N°295, dictada a comienzos de 2012, una serie de disposiciones vinculadas con la aplicación del art. 140 de la Ley de Ejecución.

Entre una de las más destacables, cabe citar la plasmada en el art 4° del resolutorio, por la cual se ordena a la Dirección General del Régimen Correccional que, salvo casos excepcionales y debidamente justificados, *se abstenga de implementar traslados* de presos que se encuentren estudiando en forma regular y muestren progresos, cuando con esa decisión se vulnere ese avance educativo. Para conocer si el

traslado afectaría el progreso educativo demostrado, se instruye al personal penitenciario que informe fehacientemente a la autoridad judicial, para el momento en que tal autoridad ordena el traslado, si en la unidad determinada como destino la persona detenida podrá o no continuar con el nivel educativo que se hallaba cursando.

Resulta significativa la remisión a la información previa con que debe contar el juez a cargo del detenido/a “*para el momento que tal autoridad ordena el traslado*”, en tanto que con esa estipulación se estaría admitiendo que la decisión acerca de ese movimiento se halla en cabeza de los magistrados y que, por lo tanto, no es un resorte de la administración y no podría ella disponerlos por su cuenta, sino que su rol se circunscribiría a efectivizarlos cuando estuvieran ordenados mediante una orden judicial. Ello no es lo que sucede en la práctica, como se explicita en otro apartado de este capítulo.

2. Derechos laborales en cárceles federales

Los derechos laborales, como parte integrante de los derechos económicos, sociales y culturales exigibles aun en contexto de encierro, han ocupado un lugar relevante en los documentos que replican la gestión de este organismo.¹¹ Principalmente, deberíamos destacar el apartado que integraba el Informe Anual 2008, en tanto resulta un balance del estado de la cuestión y las actividades encaminadas por la Procuración Penitenciaria hasta ese momento.¹²

En él se reconocía que la vulneración a los derechos laborales en las cárceles federales obedecía a dos razones que, lejos de poder considerarse por separado, se complementaban y agravaban mutuamente: a) unas prácticas penitenciarias que se alejan de los presupuestos reglamentaria y legalmente establecidos; y b) la existencia de reglamentos y leyes que se contradicen con normas nacionales e internacionales de superior jerarquía. Además, y pese a que la intervención de la Procuración Penitenciaria estuviera fuertemente focalizada en debatir la adecuación de la remuneración recibida por los trabajadores detenidos, se insistía en que esta decisión estratégica no suponía considerar que dicha problemática agotase el conjunto de vulneraciones al derecho laboral al interior de las cárceles federales.

¹¹ Por caso, Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2002/2003, p. 39; e Informe Anual 2003/2005, p. 142.

¹² Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Anual 2008, p. 141.

Así, en aquel documento, se dejaba planteado que la promoción y la efectivización de los derechos laborales al interior de las cárceles federales exigían por parte de la PPN una actividad dirigida bajo tres líneas de intervención diferentes: a) incidencia a nivel individual y/o colectivo en las causas judiciales; b) promoción del derecho humano al trabajo a partir del contacto directo con la población detenida y, correspondería agregar, actores políticos relevantes en la materia; y c) pretensión de incidir en la comunidad académica.

Tres años después, corresponde actualizar este balance recuperando los avances, señalando las falencias y proponiendo futuras líneas de actuación. Dos aristas específicas se desarrollarán para cumplir este objetivo, no por pretender desconocer el amplio espectro de derechos conculcados,¹³ sino escogiéndolas como casos testigo: por un lado el derecho a la libre asociación sindical, por el otro el cumplimiento de la normativa laboral vigente al momento de fijar remuneraciones.

2.1. El derecho a la libre asociación sindical

La trascendencia de esta prerrogativa se relaciona principalmente con su capacidad de ser una herramienta de habilitación de espacios de discusión, visibilización y exigibilidad de una serie de derechos laborales que desde la disputa individual tendría escasa viabilidad.

La intervención de la Procuración Penitenciaria ante esta problemática reconoce un doble incentivo: por un lado diferentes detenidos, tanto individual como colectivamente, han realizado planteos al respecto; por el otro, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) consultó a este organismo por esta cuestión, exigiéndonos una relectura de diferentes cuestiones de hecho y de derecho, fijando al mismo tiempo una posición institucional.

En noviembre de 2011, un grupo de trabajadores privados de su libertad al interior del Complejo Penitenciario Federal CABA presentaron una nota ante la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Requerían la intervención de la central obrera, asumiendo su posición de trabajadores dependientes privados de libertad, y reclamando por diferentes derechos laborales y de seguridad social incumplidos: la libre

¹³ Entre las afectaciones a los derechos laborales por discutir, debemos mencionar la inestabilidad/precariedad de la relación, el incumplimiento a normas de seguridad e higiene, la carencia de prestación de obra social, goce de licencia anual ordinaria y la no remuneración de asignaciones familiares.

disponibilidad de su remuneración, el cobro de asignaciones familiares y la prestación de obra social.

Por su parte, en su presentación ante PPN, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), reconociendo la existencia de relaciones laborales entre las personas detenidas al interior del régimen penitenciario federal y el Ente de Cooperación Técnica y Financiera (ENCOPE),¹⁴ solicitaban conocer la opinión de este organismo sobre el carácter público o privado de las actividades desplegadas, y el derecho de sindicalización de los trabajadores detenidos, puntualmente respecto de su afiliación a aquella asociación.

En el documento que elaboráramos para contestarle, construyendo una posición institucional al respecto, señalábamos que resultaba necesario comenzar por dilucidar el marco jurídico que regulaba esas relaciones laborales en contexto de encierro, reconociendo su carácter de trabajo dependiente y las protecciones que le corresponden y se proyectan a partir de esa definición.

Si la misma Ley 24.660 reconocía el carácter laboral de la relación, y el cumplimiento de la totalidad de la normativa del medio libre, adquiriría plena vigencia el derecho a la afiliación a organizaciones que promoviesen sus derechos individuales y colectivos en tanto trabajadores, al no admitir nuestro sistema constitucional más limitaciones que las establecidas por el derecho positivo. “Tanto la Constitución Nacional, en su artículo 14bis como los Tratados Internacionales –argumentaba el documento– consagran el derecho de cualquier trabajador, sin aceptar distinción alguna y esté o no privado de su libertad, a afiliarse a la organización que estime conveniente. Así queda expresado en el Artículo 2º del Convenio 87 de la OIT, de jerarquía constitucional en nuestro país a través de su incorporación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ambos incorporados a la Constitución Nacional a través de su artículo 75 inc. 22): *‘Los trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas’*. Las únicas restricciones al acceso a la sindicalización que no repugnan el bloque constitucional federal, son las que establece

¹⁴ Adelantamos que el ENCOPE es una estructura estatal creada en paralelo y complementariamente al Servicio Penitenciario Federal, con el objetivo de gestionar los espacios laborales al interior del régimen penitenciario federal.

expresamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Artículo 22, Inciso 2 cuando se trate del personal afectado a servicio en las fuerzas armadas y policiales. Nada habilita entonces, insistimos, prohibir la afiliación de trabajadores que se encuentren privados de su libertad”.¹⁵

Afirmado el pleno derecho de los trabajadores privados de su libertad a afiliarse, el documento pretendía discutir cuál era el ámbito de sindicalización correspondiente. Para eso resultaba fundamental discernir si nos encontrábamos ante una relación de trabajo público o privado. Al respecto, cabe indicar que todos los detenidos que realizan actividades laborales (independientemente de las características del trabajo y del destino de lo producido) lo hacen teniendo como empleador al ENCOPE, aunque en algunos casos éste comparta responsabilidades solidariamente con empresas privadas.¹⁶ Luego, el documento pretendía aclarar el carácter jurídico de aquel organismo, principalmente como consecuencia de la lectura de la Ley N°24.372, que rige su creación y funcionamiento. Así se tuvo por reconocido que se trata de una persona jurídica de derecho público, más precisamente un ente autárquico.¹⁷

Considerar la normativa aplicable y las condiciones reales en que se desarrollan las relaciones entre los trabajadores detenidos, el Servicio Penitenciario Federal y el ENCOPE, en definitiva, permitió a esta Procuración Penitenciaria afirmar que los trabajadores privados de su libertad al interior del régimen penitenciario federal realizan prestaciones a cambio de una remuneración para el ENCOPE. Pudimos aseverar también, que dicha relación presenta todas las características inherentes para ser

¹⁵ También el Convenio 98 de la OIT, con jerarquía supralegal en nuestro país debido a su ratificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional en 1956, establece en su Artículo 1°: “*Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo*”.

¹⁶ Se reconocen tres modalidades para la gestión del trabajo carcelario. Existen talleres no productivos organizados por el ENCOPE encargados de las tareas de mantenimiento y limpieza de las unidades penitenciarias. Además existen talleres productivos desarrollados directamente por el ENCOPE, y otros mediante gestión y en colaboración con empresas externas. En los tres casos el ENCOPE figura como empleador directo, con su respectivo número de CUIT (30-68203812-4).

¹⁷ Que su artículo 2° reconozca que el ENCOPE “*funcionará con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público, su objeto se circunscribirá exclusivamente, a coadyuvar a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal*” supone –sin lugar a dudas– su carácter estatal. Para reconocer su carácter de ente autárquico sostuvimos que presenta sus características propias, como perseguir un fin estatal, típicamente administrativo y la administración de la entidad bajo un régimen integral de Derecho Público (ver Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002. Puntualmente, su Capítulo V dedicado a las Entidades Autárquicas). Siguiendo la lectura de la normativa que reglamenta su creación y competencia, el Ente Cooperador encuadra y cumple con todos los elementos constitutivos de una entidad autárquica: “*Personalidad Jurídica propia, substractum económico financiero que permita la constitución de un patrimonio estatal de afectación a fines determinados y el cumplimiento de una finalidad específicamente estatal*” (ver Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 1998, p. 68).

entendida como trabajo y que, en consecuencia, tanto la normativa constitucional como internacional les reconoce el derecho de libre asociación y afiliación a la organización que estimen conveniente, sin distinción alguna sobre su condición de detenidos.

A su vez, se lograba caracterizar al ENCOPE como un Ente Autárquico por sus funciones y su composición, y su relación con los trabajadores como de empleo público. Por ende, sabiendo que la relación que vincula a los trabajadores –detenidos o no– con la entidad autárquica es la de empleo o función pública, el documento concluyó con la posición institucional de este organismo de reconocer el derecho de los trabajadores privados de su libertad a optar por sindicalizarse en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

2.2. El derecho a una remuneración justa

Las diferentes acciones y reglamentaciones dentro del régimen penitenciario federal que provocan violaciones al derecho de las personas privadas de su libertad a una remuneración justa, han sido el núcleo central de las observaciones de este organismo sobre la vigencia de los derechos laborales en contexto de encierro.

Como adelantábamos, el balance propuesto en el Informe Anual 2008 reconocía la existencia de prácticas y normativas infraconstitucionales que producían, como efecto de conjunto, una violación al derecho de los detenidos a percibir una remuneración igual a la reconocida a los trabajadores en el medio libre, objetivo último de la intervención de PPN. El régimen de peculio vigente era atacado por una triple vulneración: a) los artículos 121.c Ley N°24.660 y 109 Decr. PEN 303/96, en tanto establecen un descuento del 25% para todo condenado o procesado por *los gastos que causare en el establecimiento*; b) el artículo 120 Ley N°24.660 en tanto establece la posibilidad *excepcional* –que la administración penitenciaria volvió regla absoluta– de privar de una cuarta parte del SMVM a los condenados;¹⁸ y c) la utilización del SMVM como base de cálculo y no el salario convencional (art. 120 Ley N°24.660 y 109 Decr. PEN 303/96).¹⁹

¹⁸ Los procesados, en cambio, nunca estuvieron sometidos a esta restricción. La normativa específica establece que si los bienes o servicios producidos se destinasen al Estado Nacional o a entidades de bien público, el trabajador percibiría el Salario Mínimo Vital y Móvil, mientras que en el resto de los casos se le igualaría el salario al medio libre (ver art. 109, Dec. PEN 303/96). En la práctica penitenciaria, percibían en todos los casos un valor-hora idéntico al SMVM.

De todos modos, por Resolución DN N°10/2010, las diferencias entre condenados y procesados se igualaron percibiendo todos, y en todos los casos, valor-hora idéntico al salario mínimo.

¹⁹ La posición institucional replicaba las líneas planteadas en un artículo académico elaborado por dos asesores de este organismo. Ver Gual, R. y Volpi, A., “Trabajo, cárcel y derechos humanos: una aproximación al estudio de los derechos laborales de las personas privadas de libertad en el ámbito

Esta triple vulneración, tanto por el régimen normativo como por la práctica penitenciaria existente, era discutida a partir del litigio estratégico escogiendo diferentes casos testigo, ante juzgados de primera instancia y salas de la Cámara Nacional de Casación Penal. Pese a obtener resultados favorables, las opiniones discordantes –entre las diferentes salas de la CNCP, principalmente– exigían continuar ampliando vías de visibilización, discusión e intervención. Pero a finales del año 2011, sin embargo, parte de la discusión comenzó a ser resuelta. Nos referimos puntualmente a la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de resolver, en un caso concreto, la inconstitucionalidad del descuento regulado por el artículo 121 “c” de la Ley 24.660.²⁰

Como parte integrante del conjunto de casos que se resolvían contradictoriamente, el máximo tribunal debió entender en una causa iniciada por la decisión del Juzgado Nacional de Ejecución Penal N°3 de Capital Federal de decretar la inconstitucionalidad del artículo 121 “c” de la Ley 24.660 en tanto realizaba un descuento en la remuneración del trabajador privado de su libertad afectado, con el argumento de costear los gastos que causare en el establecimiento. Apelada la decisión, la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal revocó la resolución, motivando el planteo de recurso extraordinario federal ante la CSJN.

La Corte revocó el fallo de Cámara, volviendo a decretar la inconstitucionalidad del descuento al entender que no es el trabajador privado de libertad quien debe afrontar los costos del encierro, aun cuando se sostenga que su fin último es la resocialización de los detenidos y que los descuentos lo perseguían de algún extraño modo:²¹ “La readaptación social del penado –señaló el Tribunal– resulta, indudablemente, no un mero objetivo de la ejecución de las penas privativas de la libertad, sino el objetivo ‘superior’ de ese sistema. Empero, es igualmente cierto que no por su elevado emplazamiento, dicho objetivo consiente toda medida por el solo hecho de que se la considere dirigida a su logro”.

“Que, por lo tanto –concluyó la Corte– si se acepta, como surge claramente de normas de rango constitucional, que se encuentra en cuestión un deber netamente estadual con el propósito de sustentar el fin de readaptación social de las personas

federal”, *Revista de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo 2008 B, ps. 1889-1904, Editorial Lexis Nexis.

²⁰ CSJN, “Méndez, Daniel Roberto s/ recurso de casación”, M. 821. XLIII, del 1° de noviembre de 2011.

²¹ En diferentes resoluciones judiciales se había planteado la constitucionalidad del descuento en tanto generaba en el detenido el hábito de costear sus necesidades con su trabajo, mientras permitía generar ingresos a la administración penitenciaria con los cuales solventar más talleres laborales que facilitarían la resocialización de más detenidos.

condenadas, el artículo 121, inciso c de la Ley 24.660 no sólo frustra y desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto, sino que colisiona con enunciados de jerarquía constitucional, y es deber de los jueces apartarse de tal precepto y dejar de aplicarlo a fin de asegurar la supremacía de la Constitución Federal. No se trata de apreciar el mérito, conveniencia u oportunidad de una norma dictada por el legislador, sino que la cuestión planteada en el sub lite, está bajo la jurisdicción de esta Corte, ya que sin duda alguna al Poder Judicial de la Nación le compete garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que éstos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias.”

La Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, haciéndose eco de la decisión de la CSJN, dictó la Resolución DN N°2515/11 ordenando el cese del descuento a la totalidad de trabajadores privados de su libertad en el régimen penitenciario federal. De esta manera, luego de muchos años de litigio por la Procuración Penitenciaria de la Nación y otros actores, la cuestión ha sido en gran medida zanjada. En el próximo apartado se sugieren algunas líneas de intervención futuras para dar plena entidad al derecho a una remuneración justa en prisión.

2.3. Líneas de intervención futuras

A modo de balance, tres años después del análisis general realizado al momento del Informe Anual 2008, algunas cuestiones han avanzado. Señalemos las modificaciones observadas en las dos aristas escogidas en este capítulo.

La intervención de diferentes actores políticos, entre ellos la PPN, ha coadyuvado a lograr una resolución ejemplar de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que reconoce la inconstitucionalidad de descontar a los trabajadores privados de su libertad un porcentaje de su sueldo para afrontar “los gastos que causare en el establecimiento”. No obstante, el tema debe permanecer en la agenda, por dos cuestiones aún adeudadas: la primera de ellas, una resolución de carácter general que reconozca la inconstitucionalidad de una ley positiva, sólo puede ser alcanzada por otro acto del Congreso de la Nación que la derogue, siendo irremplazable por una resolución del Máximo Tribunal de nuestro país, que sólo ha decidido la inconstitucionalidad para un caso concreto, ni de la misma administración penitenciaria. En ese sentido, debemos destacar, un proyecto de ley para la derogación del inciso cuestionado ha recibido media sanción en la cámara baja del Congreso Nacional y espera por su tratamiento en el

Senado.²² Además, adelantábamos previamente, el descuento del artículo 121 “c” de la ley de ejecución de la pena privativa de libertad es sólo una de las vulneraciones a la remuneración justa, debiendo avanzarse en el resto de las aristas hasta lograr la aplicación de la misma remuneración por igual tarea, tanto en contexto de encierro y en el medio libre. Éste es el objetivo que se ha planteado la Procuración Penitenciaria de la Nación.

La efectivización del derecho a la libre asociación sindical de los trabajadores privados de libertad ha sido reconocida por la PPN como otra de las esferas de intervención prioritarias en la temática. Como línea de acción, se ha insistido en la necesidad de incorporar al debate a diferentes actores políticos en la materia, principalmente los mismos detenidos, centrales obreras y académicos especialistas.

Con ese objetivo se organizó el 21 de diciembre de 2011 en la Procuración Penitenciaria de la Nación, la mesa redonda “*Los Trabajadores Privados de su Libertad y sus derechos Sindicales: vías de efectivización y efectos jurídicos particulares de la Relación Laboral Intramuros*”.

Allí se convocó a actores de diferentes organismos de control relacionados a la prisión, académicos especializados en la materia, ex detenidos e integrantes de sindicatos. Para estructurar el debate se propuso como parte de la agenda discutir en torno al encuadramiento sindical de los trabajadores que prestan servicios durante su detención al interior del SPF: puntualmente, su carácter de trabajadores estatales, y la vigencia de los derechos individuales y colectivos que corresponden a los empleados públicos en el medio libre. Se pretendía clarificar también qué similitudes y diferencias podían reconocerse entre el régimen de los trabajadores privados de su libertad y los trabajadores en el medio libre, identificando así los desafíos específicos que pudieran plantear las características particulares del vínculo laboral intramuros. Por último, se proponía debatir posibles medios efectivos de difusión de los derechos individuales y colectivos de los detenidos, y las vías más adecuadas para avanzar en el litigio estratégico.

Luego de la reunión, con el panorama un tanto más claro, se pautaron líneas de intervención paralelas y conjuntas, que deberán profundizarse durante el año 2012.

Concluyendo, así se presentan las líneas de intervención futuras de este organismo, con el convencimiento de la necesidad de dar continuidad a la generación de

²² Expediente N°4427-D-2010. Su tramitación contó con el aval de la Procuración Penitenciaria de la Nación, que opinó favorablemente al ser consultada por el Poder Legislativo.

estrategias para la efectivización de los derechos laborales en el encierro, como parte integrante del conjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El litigio estratégico y la planificación conjunta con diferentes actores relevantes en la materia siguen presentándose como las mejores vías de intervención para exigir su vigencia.

3. El acceso a la salud de la población detenida

3.1. Problemáticas destacadas de la atención médica en prisión

La evaluación del Área de Salud de la Procuración Penitenciaria es que en términos generales la situación de la prestación de salud en los Complejos y Unidades del Servicio Penitenciario Federal no se ha modificado desde el informe del año 2010.

Principales obstáculos para una efectiva prestación médica

La proporción entre el número de internos alojados y el de los agentes de salud no se adecua a las necesidades asistenciales (dotación de profesionales, enfermeros, técnicos y administrativos). Entre las múltiples causas que determinan esta carencia se encuentran, entre otras, la priorización del ingreso de personal de seguridad ante la posibilidad de incorporación de agentes, los salarios inadecuados, las exigencias que exceden la tarea asistencial y que se relacionan con la cumplimentación de informes a juzgados, respuestas a demandas de orden administrativo, las presiones del ambiente carcelario, generadas desde los internos o desde la propia jerarquía de la institución.

La calidad del ambiente en que se alojan los internos varía de acuerdo a los establecimientos y módulos o sectores dentro de los mismos. El recurso material de algunas dependencias sanitarias (por ejemplo, HPC CABA) se mantiene en buen estado de conservación y limpieza. En otros centros, el mantenimiento edilicio e higiénico de las unidades residenciales es deficiente. La acumulación de alimentos perecederos y residuos contribuye a la presencia de insectos y roedores en algunos sectores. En esos centros se cuenta solamente con un reducido y deteriorado equipamiento, que denota el paso del tiempo y la falta de mantenimiento. En ciertos centros (por ejemplo el CPF II Marcos Paz) tanto la sala general del HPC II y en especial las habitaciones de aislamiento respiratorio, carecen de comodidades acordes a las necesidades de los pacientes.

No se han observado inconvenientes significativos en la adquisición de los medicamentos e insumos médicos que se realiza a través de la División Administrativa de los Complejos y Unidades, y de la provisión por parte de la Sección Abastecimiento de Material Sanitario (SAMS), que también distribuye la medicación ARV provista por el Ministerio de Salud Pública de la Nación.

Sin embargo, el eje entre la prescripción de los medicamentos y su efectiva entrega al paciente continúa presentando fallas que hacen que los tratamientos, a pesar de ser prescritos en tiempo y forma, no se realicen oportunamente. Esta deficiencia es particularmente notoria en las terapias de enfermedades crónicas, en las que el paciente recibe los fármacos en el período inicial y luego se interrumpe el suministro.

La demora entre la solicitud de atención médica y la concreción de la asistencia se halla reflejada en el incremento de las demandas recibidas en el Área Médica de la PPN. Los reclamos por dietas inadecuadas persisten como frecuente causa de llamados a nuestro organismo. Las quejas alcanzan al 70% en forma espontánea y a un 100% si se pide la opinión al interno. En un relevamiento especial realizado por el Área Médica se destacan como condicionantes negativos en este aspecto la entrega de raciones dos veces al día sorteando el desayuno y la merienda, así como también la falta de menú establecido de acuerdo a la condición clínica de la persona. Los alimentos carecen de la temperatura y cocción adecuadas y de mínimas condiciones de higiene. Respecto de las dietas especiales, los internos refieren que se cumplen durante un tiempo y luego dejan de recibirlas.

No se ha logrado imponer la priorización de la cuestión salud sobre las cuestiones jurídico-administrativas. Ciertas dependencias de los Complejos y Unidades se encuentran invadidas por personal de seguridad u otras áreas (educación, criminología, archivo, etc.) lo que determina una atención médica deficiente en la generalidad de los casos. Todo ello hace que aumenten las recomendaciones desde el Área Médica de la PPN por la falta de derivación a los especialistas y/o pérdida de turnos para interconsultas y/o prácticas.

Ante la necesidad de realizar un traslado se opta por la alternativa de cumplimentar un requerimiento del juzgado interviniente en lugar de efectivizar un turno médico programado. Otro factor que persiste en la interferencia de traslados a centros asistenciales extramuros es la inadecuada dotación de móviles y su deficiente mantenimiento. Algunos Complejos cuentan con ambulancias equipadas para emergencias y/o Unidad de Terapia Intensiva Móvil. Esta realidad se compatibiliza con

la prestación diferenciada entre situaciones de urgencia y prácticas programadas. Estas últimas se realizan en móviles pertenecientes a la División Traslados, donde se agrupan internos que deben realizar prácticas y consultas en distintos hospitales de la comunidad. El extenso recorrido impuesto por el número de internos trasladados provoca que a los últimos centros de destino se llegue fuera del horario de atención.

En los casos de intervenciones y turnos programados se ha deteriorado el apoyo asistencial de los hospitales de la comunidad, de modo simultáneo con las dificultades propias de esos centros asistenciales para cubrir la demanda de las respectivas áreas programáticas. A modo de ejemplo, ciertas interconsultas para especialidades médicas y quirúrgicas demoran entre tres y dieciocho meses entre la solicitud y turno adjudicado.

Como ejemplo de la dificultad para brindar la asistencia oportuna en situación de patologías graves que no conllevan el carácter de emergencia, se cita el caso de una joven de 18 años en la que la confirmación del diagnóstico de linfoma y el inicio del tratamiento médico adecuado requirieron meses y reiteradas recomendaciones y solicitudes de intervención del juzgado desde el Área Médica de esta PPN.

En los casos de urgencia, en términos generales no se presentan inconvenientes en cuanto a la oportuna derivación a hospitales extramuros. La evolución de los pacientes depende de la naturaleza de la patología que padecen.

En unidades con escasa población alojada (por ejemplo, el Instituto Correccional Abierto de Ezeiza - U.19) las consultas y/o prácticas requeridas para realizar extramuros se cumplieron con un elevado porcentaje de efectividad. Esto se debe a la reducida población del penal mencionada y al régimen de salidas transitorias para concurrir a las Instituciones extramuros, autorizadas por los juzgados. De igual modo, no es un tema menor, el hecho que los traslados dependen de los móviles de la Unidad 19 (con poca demanda) lo que garantiza la concreción de las consultas / estudios.

La ineficacia y la falta de efectividad en la prestación descripta fue considerada en múltiples informes previos producidos por la Coordinación Médica de la PPN.

Monitoreo del HPC del CPF I de Ezeiza

Resulta pertinente señalar aquí la evaluación del Hospital Penitenciario Central I del Complejo Penitenciario Federal N°I de Ezeiza realizada durante el mes de agosto de 2011 por las Áreas Médica y de Auditoría de la PPN.

Del relevamiento efectuado surge que si bien el estado de conservación de la estructura del HPC y sus correspondientes instalaciones es adecuado en líneas

generales, llamó la atención la falta de actividad propia de un hospital. No se advirtieron consultorios externos con la presencia de médicos atendiendo, ni pacientes requiriendo sus servicios. La cantidad total de detenidos en el sector de internación era de 28. En este sentido, uno de los aspectos a destacar es la notoria falta de actividad propia de un hospital, percibiéndose una infrautilización de los recursos en relación a la magnitud e importancia de las instalaciones.

En cuanto a la cantidad de médicos de guardia, de acuerdo a la información recabada habría dos durante la mayor parte del día; sin embargo, uno de los médicos estaría solamente destinado a la atención de los pacientes alojados en el HPC y el otro se distribuye de acuerdo a los requerimientos de atención de todas las unidades residenciales; por la mañana habría otro médico de refuerzo, pero esto es sólo en el horario matutino y luego el profesional se retira. En consecuencia, la mayor parte del día se destina un solo médico de guardia para una población de 1845 personas aproximadamente, entre todos los módulos de alojamiento. Al respecto es necesario destacar que esta proporción resulta a todas luces insuficiente, teniendo en cuenta que la Organización Mundial de la Salud recomienda un (1) profesional médico cada seiscientos (600) habitantes.

Si bien el estado de conservación de la estructura edilicia del HPC se notó adecuado, no ocurrió lo mismo con la sala de internación, que se advirtió además con instalaciones eléctricas inapropiadas.

En el relevamiento también surgió que la capacidad de alojamiento que tiene el hospital se ha modificado sustancialmente, debido a que una de las alas (el ala norte) del hospital fue destinada a la población que se alojaba en la Unidad N°20. En función de dicho traslado, pasó a destinarse únicamente el ala sur al funcionamiento del HPC. Además, si bien el ala sur posee una capacidad para sesenta (60) plazas, se relevó que en la práctica solamente pueden utilizarse cincuenta y dos (52) para internación.²³ En conclusión, la capacidad de internación del HPC se ha visto reducida en más de la mitad de las plazas que existían al momento de su planificación e inauguración.

El informe considera que la crónica desproporción entre la demanda, originada en parte por la superpoblación de las unidades y complejos, asociada a la modalidad de vida dentro de ellos, y la insuficiente capacidad cuantitativa del recurso (fundamentalmente humano) para abordarla, la deficiente situación de los centros de

²³ Se desprende del monitoreo que tres de las habitaciones colectivas del HPC fueron desfuncionalizadas para otorgarles otros usos, quedando de esta manera ocho (8) lugares menos destinados a la internación.

salud de la comunidad en el que está inserto el Complejo, dificultan una respuesta que se corresponda con los requerimientos de los servicios médicos del SPF. Esta situación se traduce en inoportunos o malogrados traslados para prácticas diagnóstico-terapéuticas y demoras en turnos otorgados (los que pueden extenderse meses e incluso un año o más). El Área Médica de la PPN entiende que los requerimientos asistenciales de mayor complejidad generados en el Área Metropolitana del SPF podrían resolverse dentro de las instalaciones del HPC I (Ezeiza), evitando así los inconvenientes citados.

En suma, ya que existe una estructura edilicia como la del HPC, este Organismo señaló mediante una Recomendación del Procurador Penitenciario que sería conveniente que se cuente con mayor cantidad de médicos de guardia, con un mejoramiento y mayor capacidad de internación y con más cantidad de médicos especialistas, aprovechándose en sus máximas potencialidades el espacio y el equipamiento disponible. Ello, en función de que el aprovechamiento de las instalaciones del Hospital Penitenciario Central del Complejo Penitenciario Federal N°1 de Ezeiza podría contribuir a mejorar la prestación médica y el acceso a la salud de las personas detenidas.

Ante la falta de desarrollo y puesta a punto del HPC I del CPF I - Ezeiza, continúa vigente y resulta imprescindible el apoyo logístico de hospitales especializados, tal como el Hospital de Infecciosas F. J. Muñiz, el que representa una de las fortalezas en las prestaciones de la Unidad 21, el Hospital Zonal Dr. Alberto A. Eurnekian de la localidad de Ezeiza respecto del CPF I y el Hospital Oftalmológico Santa Lucía.

Desactivación de las Unidades Psiquiátricas 20 y 27

Durante la segunda mitad del año 2011 fueron desactivadas la Unidad 20 ubicada en el predio del Hospital José T. Borda y la Unidad 27 en el predio del Hospital Braulio Moyano. Los pacientes varones fueron trasladados al Ala Norte del HPC I del CPF I (Ezeiza) y las mujeres al anexo de la Unidad 3 (actual CPF IV). La sistemática asistencial fue modificada por la implementación del Programa Interministerial de Salud Mental Argentino (PRISMA). Si bien el comentario sobre este programa se consigna en otro apartado del presente informe, cabe señalar desde la perspectiva médica-psiquiátrica, la disconformidad con el mismo, expresada por los profesionales médicos que asisten a estos pacientes, dada la desarticulación de los equipos de especialistas incluidos desde el Ministerio de Salud respecto de los requerimientos que se presentan,

sobre todo las descompensaciones agudas de patologías crónicas. De igual modo, tanto el diseño del programa como el desempeño “*en campo*” de los profesionales delegados desde el Ministerio de Salud no se adecuan a las exigencias de la asistencia en la realidad intramuros.

Con la misma perspectiva médica se destaca que a pesar de comprobarse un alto porcentaje de internos con antecedentes de adicciones no se dispone en algunos Complejos de un dispositivo suficiente para la deshabituación y rehabilitación. La prescripción de psicofármacos asociada a patología psiquiátrica se relaciona con la evaluación del especialista cada veinte días, momento en el cual se mantiene o modifica la indicación. Este sistema, si bien coherente ante lo dinámico de las enfermedades, no se cumple en todos los casos, lo que genera múltiples reclamos por parte de los internos que señalan la discontinuidad. En un mismo sentido, la experiencia en campo indica que la administración de psicofármacos por parte de profesionales del SPF no satisface la demanda de los internos, lo que motiva gran cantidad de solicitudes dirigidas hacia el Área Médica de la PPN. Esta situación contrasta con la presunción habitual de un uso excesivo de los mismos en el ámbito carcelario.

Tratamiento de HIV/sida

La situación de los pacientes con infección por HIV/sida tampoco se ha modificado. En el Programa HIV-sida se comprueban fortalezas y debilidades coincidentes entre evaluaciones del Área Médica de la PPN y las del Ministerio de Salud de la Nación. En este sentido no se evidenciaron modificaciones conductuales entre los internos ni allegados, ni en la prevalencia de distintas variables relacionadas (entre ellas la determinación de la seroprevalencia de la infección, punto de partida para programar cualquier intervención preventiva o terapéutica). Tampoco se cumple con lo dispuesto por la Dirección de Sanidad del SPF y las recomendaciones de las guías de seguimiento de la infección por el HIV, sobre la implementación de protocolos y guías orientativos para el seguimiento de personas que viven con el HIV. Se destaca desde este Área Médica, que dichos documentos no logran en la praxis que se cumplan los períodos recomendados para las determinaciones de recuento de linfocitos T CD4⁺ y carga viral los que, en el mejor de los casos, se realizan cada seis meses (LT CD4⁺) o un año (carga viral) cuando las recomendaciones establecen períodos de tres y seis meses respectivamente, con variaciones de acuerdo al caso individual.

Éste es un buen ejemplo de la disociación entre la evaluación de programas o procedimientos y la asistencia de salud “*en campo y cotidianamente*”, a pesar del desarrollo de programas de capacitación del personal.

Se mantuvo la tendencia en la disminución de demandas por interrupción del tratamiento antirretroviral y persisten estas deficiencias, en particular ante traslados de Unidad. Continúa sin utilizarse la ficha “*ad hoc*” para pacientes con infección por HIV/sida, lo que implica falta de sistematización en el seguimiento de estos casos.

Evaluación y Recomendaciones del Informe de UNODC

Merece una consideración especial la “*Evaluación y Recomendaciones del Informe de la Misión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (25-29 julio 2011) para el mejoramiento de los Programas de Salud, incluyendo la prevención y tratamiento de las adicciones y el HIV, implementados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Servicio Penitenciario Federal de Argentina. Seguimiento del diagnóstico realizado en 2008*”.

A pesar de reconocerle una ejemplar confección desde el punto de vista técnico, cabe destacar algunas críticas efectuadas al informe desde nuestra Área Médica. El mismo se sustenta en una semana de reuniones con autoridades del propio organismo evaluado y de ningún modo representa una estimación del estado de asistencia y bienestar de los internos. Esta perspectiva podría haber sido salvada de haberse incluido en el procedimiento la consulta a un organismo como la Procuración Penitenciaria de la Nación, que dispone de información equilibrada, ajustada a la realidad y basada en la “*acción en campo*” con “*seguimiento permanente*” de los temas relacionados con la vida carcelaria, y no sólo a programas, proyectos, opiniones internas del organismo auditado, con datos recabados a partir de los propios interesados.

La concepción de “*transferencia del cuidado de la salud del SPF al Ministerio de Salud*” que propone la UNODC es interesante, aunque debemos tener en cuenta las grandes deficiencias operativas del sistema de salud pública (dependiente del Gobierno Nacional o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que en la actualidad cumplen el apoyo logístico en la asistencia de internos con patologías que exceden la complejidad de los servicios médicos intramuros. Asimismo, la cuestión de los traslados y la pérdida de turnos extramuros constituye otra problemática destacada.

En este punto el Área Médica de la PPN sostiene la posibilidad de complejizar y optimizar los servicios médicos intramuros para no persistir y profundizar las carencias

materiales y de recurso humano que presentan los servicios públicos de salud y la asistencia inadecuada e inoportuna de los pacientes-internos en los mismos, tal como se señaló anteriormente. Ello, sujeto a la designación de médicos civiles dependientes del Ministerio de la Salud, conforme las recomendaciones internacionales.

En otro aspecto, el informe de la UNOCD y los diversos documentos referidos a los Programas de Salud del MJDDHH, generados en nuestra Área, coinciden llamativamente en casi la totalidad de los temas.

A modo de ejemplo se transcriben literalmente dos párrafos del informe de la UNODC sumamente ilustrativos. Dice la UNODC: *“Aunque, durante estos últimos 3 años el número de nuevos programas y actividades implementados han sido muchos, la evaluación ha sido limitada, pobre y la mayoría de las veces se limitan a los procesos y no a sus efectos e impacto”* y que el monitoreo y evaluación de los Programas de Salud del MJDDHH en el contexto del Convenio Marco con el Ministerio de Salud *“no debe limitarse al proceso, sino también sobre el impacto de los proyectos en relación con los objetivos y resultados esperados de las diferentes iniciativas”*.

Idénticas observaciones fueron planteadas por este Área Médica con anterioridad a la actuación de la Comisión y se corresponden en un todo con lo expresado en los informes producidos en nuestro organismo previamente a la intervención de la oficina internacional.

Violencia y malos tratos: las lesiones constatadas por los médicos PPN

La cuestión de la agresividad y la violencia como medio para delimitar espacios de poder desde la estructura intracarcelaria, sea ésta la “oficial” o la dependiente de las relaciones entre los propios internos, constituye una práctica instalada dentro del SPF. Esta modalidad absolutamente arraigada en el medio no hace sino perpetuar las causas determinantes del encarcelamiento de esas personas.

La utilización de la violencia dentro del ámbito penitenciario, lejos de ser un hecho aislado, constituye una modalidad habitual aceptada de manera natural tanto por el personal penitenciario como desde algunos internos. Es decir que la violencia es utilizada en forma sistemática como un modelo de disciplinamiento y como estrategia de gobernabilidad institucional. Se pueden señalar además otras causas de utilización de la violencia que se corresponden con motivos personales, económicos, como demostración de autoridad, o retaliación, en una enumeración parcial.

El daño físico provocado se traduce en lesiones de distinta importancia, las que se constatan en el examen físico e inclusive a través de exámenes complementarios, según su gravedad y localización anatómica.

La agresión física preponderante es el golpe directo sobre el cuerpo en forma de “cachetazos, empujones, puntapiés y golpes de puño” o con objetos contundentes tales como palos o mediante choque de los internos contra paredes y pisos. Asimismo se utilizan otras formas de maltrato tales como la utilización de esposas con presión excesiva y durante largos períodos de tiempo, heridas cortantes por arma blanca y en algunas ocasiones la utilización de balas de gomas, ahogamientos con sogas y hasta quemaduras (desde leves y en pequeñas aéreas del cuerpo hasta graves que involucran gran parte de la superficie corporal), entre otras.

Los efectos del trauma abarcan desde lesiones leves (hematomas, excoriaciones, equimosis, raspaduras y heridas cortantes superficiales), lesiones moderadas (cortes, ulceraciones, esguinces, desgarros y edemas inflamatorios en articulaciones y tejidos blandos, como son tobillos, muñecas, manos, párpados, etc.) y lesiones graves (fracturas, fisuras, heridas cortantes profundas que pueden generar lesiones permanentes y secuelas como impotencia funcional, inmovilidad, hipoacusia, disminución de la visión, pérdida de piezas dentarias, problemas respiratorios e importantes cicatrices).

Algunas lesiones son características y se observan con frecuencia dentro de los lugares de detención. Ellas denotan una sistematización y regularidad en su uso, como por ejemplo importantes hematomas plantares (*pata-pata*), acúfenos e hipoacusia (*plaf-plaf*) y otros tipos de maltrato y tortura que, si bien no presentan lesiones físicas demostrables, implican gran compromiso de estado psicofísico de los internos.

La información recabada y documentada mediante iconografía por los Asesores Médicos constituye parte de la base de datos que permite a las áreas involucradas con Maltrato y Tortura de la PPN cumplimentar las medidas protocolizadas según las necesidades de cada caso en particular. Por otro lado, esta base de datos se utiliza con fines de difusión y esclarecimiento a través de publicaciones que produce el organismo.

Finalmente, la relación entre los equipos de profesionales médicos de la PPN y del SPF presenta un perfil diverso según el establecimiento penitenciario y la circunstancia considerados. En alguno de ellos se observa una persistente actitud negativa que roza en obstrucción, por parte de las autoridades del SPF, la que conduce a una mala atención de los internos-pacientes. Por el contrario en otros centros se constatan actitudes de colaboración y cumplimiento de las recomendaciones de los

Asesores Médicos de la PPN, en la medida de las posibilidades de los profesionales del SPF, limitadas por las cuestiones logísticas mencionadas anteriormente.

En síntesis el estado de situación descripto refleja la necesidad de modificaciones estructurales y conceptuales que exceden el campo de la salud. Desde el Área Médica de la PPN se observan los efectos parciales de un concepto de administración que perpetúa conductas y tendencias que retroalimentan al sistema en forma negativa.

3.2. Aspectos cruciales de las prácticas en Salud Mental

El psicólogo como evaluador

En Boletín Público Normativo N°409 del SPF, de 15 de diciembre de 2010, se establecen los criterios técnicos básicos de aplicación en los Centros de Evaluación, Consejos Correccionales y Servicios Criminológicos y los patrones para el diseño de objetivos en los programas individuales de tratamiento. En los considerandos se estima que el mismo propiciará una coherencia en la aplicación de la progresividad del régimen penitenciario.

Esta normativa del SPF ha sido objeto de análisis crítico por parte del Área de Salud Mental de la PPN en el transcurso del año 2011.

El análisis se dirige a la función del psicólogo y a las consecuencias que la misma tiene sobre los presos. En el informe anual del año anterior se señaló la preocupación que suscita la función a la que se “empuja” al psicólogo clínico penitenciario: “evaluador y clasificador”.

En el mencionado boletín se establece que luego del Período de Observación, confeccionada la Historia Criminológica y elaborado el Programa de Tratamiento Individual “...se dará intervención al área de Psicología, haciendo conocer la terapia aconsejada dadas las necesidades del interno, la cual será evaluada con el fin de merituar las posibilidades de aplicación en concreto en el marco de su posterior participación como integrante del Consejo Correccional. Una vez establecido el tipo y nivel de asistencia a seguir, los profesionales del Servicio Médico, correspondiente al área de Psicología, lo implementarán. **Debiendo hacer conocer los resultados, destacando la evolución o no, la que será tomada en cuenta en la formulación de calificación conceptual del interno**” (el destacado nos pertenece).

A su vez, se establecen objetivos a fijar en cada una de las fases de la progresividad en las que el desarrollo de la reflexión, de la autocrítica y la evitación de la proyección de la responsabilidad hacia terceros (traducido: el reconocimiento del delito) o el control del caudal agresivo-impulsivo y la aceptación de la frustración aparecen como hitos que demarcan la evolución personal y determinan el guarismo de concepto. Esta incidencia de los aspectos psicológicos en el programa de tratamiento individual se evidenció, desde hace unos años a esta parte, en los casos de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual pero actualmente se ha generalizado. La mayor cantidad de solicitudes de intervención al respecto se presentó por parte de las personas alojadas en el Complejo Penitenciario Federal II, ubicado en la localidad de Marcos Paz. Es en ese establecimiento de la zona Metropolitana, donde se implementa el Programa para Condenados por Delitos contra la Integridad Sexual.

Situaremos algunas precisiones relativas al marco de un abordaje psicológico; la voluntariedad (deseo del consultante), la disposición/interés del profesional, una trama de confiabilidad y confidencialidad, un tiempo para la construcción de un espacio subjetivo que no puede anticiparse, sin una alternancia de profesionales tratantes y con un posicionamiento ético que privilegie la emergencia de las particularidades y no lo “premoldeado” y, en este sentido, se dé lugar a un sujeto de derechos. Este marco para llevar adelante la apuesta de saber que conlleva un tratamiento no parece empatizar con las prácticas vigentes, boletín mediante, en el sistema penitenciario. Reducir a un sujeto (se alude a la noción de sujeto del inconsciente) a una cifra no es sin consecuencias para la persona “cifrada” y no debiera considerarse ingenuamente.²⁴

Esta “ideología de la evaluación”, concebida como una impostura contemporánea, expresa el modo actual por el que un poder ejerce su imperio sobre los saberes o las prácticas culturales porque pretende otorgar la norma de lo verdadero. La inversión ideológica consiste en hacer pasar por una medida objetiva, factual, cifrada, lo que es un puro y simple ejercicio de poder. Ahí, precisamente, la trampa, la gran impostura: hacer creer que existe un sistema de valor objetivo y que fuera del sistema de evaluación no habría ninguna posibilidad de examinar, de apreciar o de juzgar diferentes actividades. De ese modo sutil la ideología de la evaluación oculta y revela, a la vez, un deseo de dominio universal: “La ideología de la evaluación es la forma

²⁴ Jesús Ambel, “La ideología de la evaluación como riesgo para la cultura contemporánea”. Comunicación presentada en el marco de la II convocatoria ¿Quién está detrás de la cultura? Jornadas en Granada, REU08-2008.

respetable de la ley de la jungla. No hace sino repetir el derecho del más fuerte, añadiéndole el disfraz de la exactitud y de la precisión”.²⁵

Interesante para pensar este derecho del más fuerte enmascarado en los objetivos del programa de tratamiento individual y la vulnerabilidad, agregada a la existente en la privación de la libertad, de los evaluados. Entonces, el área de Psicología “debe”, como parte de sus funciones, evaluar los resultados de la evolución subjetiva y “cargar en la cuenta del concepto” tales resultados de modo trimestral. Se evalúa y en ese acto, propio de una práctica impostada, se objetiva con las calificaciones-guarismos “eso singular” que es de otro orden: lo subjetivo.

La práctica asistencial queda subsumida por la metodología del régimen penitenciario en nombre y en pos de una “adecuada reinserción social”. Los equipos de psicólogos del Servicio Penitenciario Federal, encargados de la asistencia psicoterapéutica de los internos, dejan de lado la asistencia para convertirse en “evaluadores y calificadores de personalidades”. Se desplaza la labor asistencial, cada vez con mayor énfasis, hacia una tarea de peritaje de personalidades. La progresión en fases se sostiene en un imaginario que se caracteriza por ser cerrado y arbitrario, siendo esta lógica penitenciaria la que opera, en nombre de una clínica asistencial, regulando el avance en la progresividad del régimen. A partir del ofrecimiento de este tipo de abordajes los sujetos-internos pasan a ser “pronosticables”. No hay escapatoria posible ya que se excluye de entrada, por la metodología implementada, cualquier posibilidad de emergencia subjetiva. La asistencia en la salud mental es dedicación a lo único, a lo no comparable, excluye la comparación. Por eso, aquello a lo que se alude con el nombre de “tratamiento psicológico” en el sistema penitenciario es el intento de normativización de lo subjetivo según ciertos parámetros: capacidad de reflexión, verdadero arrepentimiento, mayor autocritica personal, pronóstico de futura reinserción-índice de criminalidad, entre otros.

Según los dichos de los penitenciaros en respuesta a nuestra solicitud de fundamentación de la calificación de los objetivos psicológicos, “el Concepto es la ponderación que se realiza sobre la mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social por lo que la valoración conceptual debe ser objetiva”. Argumento que nos lleva a la siguiente pregunta: ¿cómo es posible que partiendo de un abordaje de la Salud

²⁵ Alicia Alonso, “La Evaluación una conversación sobre la Impostura”, Conferencias Fundación Descartes, 2004.

Mental, de la asistencia de lo “subjetivo”, se arrije a una “valoración objetiva” sin que de esto resulte una práctica engañosa?

Contamos con una posible respuesta, que advierte acerca del tenor de la coherencia aludida en la aplicación de la progresividad en los considerandos del Boletín N°409; y es que lo psicológico se ha constituido en una variable de ajuste de la progresividad del régimen. Los profesionales del campo “psi” se constituyen en aportantes de saber para el mantenimiento del poder carcelario.

En esta perspectiva, en la que lo psicológico es erigido como un parámetro mensurable y expresable en el guarismo de concepto, la política vigente no es la de proteger, asistir y/o mejorar la salud mental de los presos sino la de un “como si asistencial”.

Consideramos que este “como si asistencial” también se sostiene de la demanda que la justicia dirige a los profesionales de salud mental. Que se pronuncien en una suerte de “informes proféticos” ensayando pronósticos sobre la vida del privado de libertad en el medio libre. El psicólogo queda compelido a continuar opinando (juzgando) sobre las probables conductas futuras de las personas presas.

Resulta oportuno incluir, a estas alturas de la puesta en cuestión del tema, la opinión de los profesionales penitenciarios, quienes consultados acerca de esta función “calificadora” han expresado de forma unánime su descontento con dicha tarea, habiendo, en algunos casos, solicitado que nuestro Organismo intervenga para la modificación de la normativa vigente.

Transcribiremos algunas de sus apreciaciones: *“No se puede tomar a alguien en tratamiento, escuchar sus problemáticas y luego calificarlo por lo que cuenta”. “Hay veces que nos cuesta mucho trabajo que nos vean como profesionales y no como penitenciarios, tenemos que correrlos de ese lugar todo el tiempo para que se genere algo interesante”. “Imaginate si tenemos que calificarlos delante de ellos y entre los jefes de las otras áreas...”*.

Cuando se reúne el Consejo Correccional, en algunas oportunidades, se ven en el brete de tener que dar ante el interno su opinión acerca del “desempeño” o “interés” del mismo en el tratamiento. Uno de los profesionales refiere: *“En lo posible trato de intervenir una vez que se haya retirado el interno, pero hay veces que te preguntan estando presente... ¿cómo se remonta eso después? ¿Cómo hacés después de esa experiencia para que el interno no venga por los objetivos necesarios?”*. Los pedidos de audiencia a los psicólogos, en los que el motivo se resume en “vengo

por los objetivos”, resultan la evidencia más cabal de lo vaciada de sentido de esta práctica, en la que el abordaje terapéutico se inscribe como una condición necesaria y universal. Mientras que los profesionales expresan la imposibilidad de precisarnos los objetivos de tratamiento de los internos porque no “son generales” sino que se piensan dependiendo de la problemática de cada uno, también agregan que hay un preconcepción armado respecto de que deberían hablar de la causa por la cual están detenidos pero, a su vez, esto no sería suficiente ya que no siempre se escucha “reflexión” sobre su accionar y las consecuencias del mismo. Tampoco serviría que contaran su vida por no ser suficiente. Asimismo, desde la óptica de los detenidos, se escuchan planteos tales como: “¿qué quieren que diga?”, “no entiendo lo que esperan”, “nunca alcanza, tengo que reflexionar más”, “quieren que diga que soy culpable y mi causa la estoy peleando en Casación”, entre otros.

Se avizora un sin salida en este juego de objetivos formulados y “a cumplir nunca cumplidos”, para los detenidos porque resulta casi una excepción (según el delito cometido) alcanzarlos y para los profesionales una impostura al servicio de la mentada reinserción social. Abordaje terapéutico que, por otra parte, atento a la cantidad de profesionales con los que cuentan los equipos (promedio de uno/dos psicólogos por módulo y de dos psiquiatras por establecimiento) parece difícil de llevar adelante. Son pocos y realizan una considerable inversión de tiempo en la tarea de calificar, en este sentido se relevaron comentarios del siguiente tenor: “tenemos que calificar a todos los condenados y nos lleva muchísimo tiempo”. De lo que se desprende que esta calificación, a la que consideramos violatoria del espíritu de la asistencia en salud mental, surge en la gran mayoría de los casos de dos entrevistas mantenidas a lo largo de un trimestre con el detenido. Cuestión que agrega consistencia a lo arbitrario.

Agregado a lo anterior, el espacio físico dispuesto para la labor asistencial merece una mención; los consultorios disponibles para los abordajes psicológicos son insuficientes o se encuentran ubicados en espacios inadecuados, lo que constituye otro obstáculo para la accesibilidad asistencial.

Intervenciones del Área ante casos de tortura y malos tratos

➤ Naturalización de lo mortífero

En las intervenciones que realizamos en los casos de tortura y malos tratos corroboramos violaciones de derechos que alimentan y hacen consistir modalidades

subjetivas mortíferas; “matar o morir” es la expresión de una de ellas. Nos ha parecido reveladora la enunciación de un psicólogo penitenciario según la cual las prácticas penitenciarias intentan llevar a los presos “al brote”. Utilizando la metáfora de la nafta, el incendio y el agua, intenta expresar los efectos de las intervenciones. “Les tiran nafta y nosotros, los psicólogos, tenemos que echar agua para apagar el incendio”. Prácticas que generan representaciones que conducen a la naturalización de la violencia, que se escucha en expresiones de los detenidos tales como “me da bronca porque esta vez no me lo merecería” o “me da impotencia lo injusto”, entre otras. Las mismas darían a entender que habría actos que podrían ser merecedores de tortura o malos tratos.

➤ El aislamiento como tratamiento

Otra de las prácticas que abordamos, en términos de malos tratos, es el encierro/aislamiento como respuesta a lo conflictivo o como prevención de posibles riesgos de la propia vida o de la de terceros. El aislamiento como “tratamiento”. En este sentido, hemos trabajado aspectos vinculados con los jóvenes denominados conflictivos y alojados en el Complejo II de Marcos Paz. Veintidós horas de encierro resultó ser el argumento para resolver lo conflictivo sin considerar que el conflicto entre la ley y el goce es constitutivo del ser humano. Se realizaron entrevistas a modo de relevamiento de la situación en las que se pudieron detectar ciertas repeticiones como: la vivencia de amenaza, el temor y la coacción a partir de enunciados tales como, “ustedes se van y después nos rompen los huesos”, “si llego a declarar no salgo más de acá” o “ayer se fueron ustedes y nos prendieron las estufas” (“ayer” aludía a un día en pleno mes de enero de 2011). Venimos sosteniendo que un cotidiano marcado por el hacinamiento o por el aislamiento impacta sobre las subjetividades y los cuerpos. No estar nunca solo o estar todo el tiempo encerrado puede resultar enloquecedor. Consideramos que los regímenes de encierro, de espacios reducidos con escasos cortes temporales promueven la emergencia de lo biológico por sobre lo humano y la vacilación de la posición del sujeto como deseante. Y que la adaptación a un ambiente empobrecido implica una subjetividad empobrecida; el encierro que redobla la privación-castigo hace consistir cierto tipo de comportamientos más que favorecer su transformación. El aislamiento no humaniza en el sentido del desarrollo de lazos sociales y del encuentro con el valor de la propia palabra que dé lugar a actos responsables. Los regímenes que promueven abstenciones drásticas en la vida de

relación pueden producir regresiones psicológicas, psicosis carcelarias e incluso despersonalizaciones agudas.

Se producen con frecuencia cortes en el cuerpo como una salida del aislamiento, cortar el encierro mediante el cuerpo. El cuerpo como el sustrato para escribir-inscribir una salida. Este tipo de modalidad disciplinaria implementada por el Servicio Penitenciario se puede pensar como una “violencia normalizadora” cuya secuencia se podría graficar de la siguiente manera: arbitrariedad del sistema que no da lugar a lo singular y engendra violencia que se sanciona con el aislamiento y el corte de los lazos sociales. Éste es un circuito que se retroalimenta, porque se desata la impulsividad que se vuelve a sancionar, con más aislamiento y en el que los cortes en los brazos serían un intento de recuperar algún “equilibrio/un llamado a Otro” que no da lugar. La violencia aparece, irrumpe allí donde queda cortado (el término no es casual) aquello que permite hacer lazo con otras personas.

En este sentido, las modalidades de gestión penitenciaria (espacios, reglas, trato, ejercicio de la autoridad) promueven una menor o mayor estabilidad en las interacciones. Cualquier medida basada en lo arbitrario que acentúe la vivencia de estar encerrado y de no poder evadirse de esa condición podría generar agresividad como contrapartida. La agresividad es una cualidad necesaria para la supervivencia y, en este caso, podría representar la autoafirmación ante lo institucional arrasador. Consideramos que lo conflictivo o de riesgo nombra una manera de ser que cristaliza la identidad de los jóvenes. Identidad que, construida desde los equipos técnico/asistenciales, determina el lugar de alojamiento y el régimen de abordaje. Las intervenciones de nuestro Organismo para desactivar este régimen llegaron hasta las instancias judiciales en las que el argumento del daño psíquico apareció como una vía factible de prueba del agravamiento de las condiciones de detención. Vía que conllevó el pasaje de los jóvenes por el Cuerpo Médico Forense para la realización de pericias psicológicas que resultaron una experiencia de re-victimización. Que se expresó en el trato, en esperas interminables y en el prejuicio y la estigmatización evidentes en un discurso común, el forense-penitenciario. Ni qué decir del tenor de los informes de las evaluaciones que viraron entre “una producción en serie” y el recorte de párrafos de manuales de pruebas psicológicas. Consideramos que la desactivación de las prácticas del aislamiento no debiera sujetarse a la demostración del daño psicológico. Cabe mencionar que hemos intervenido monitoreando los actos periciales y los informes producidos por los forenses, como también elaborando los propios.

Se opinó acerca del tratamiento creado a posteriori por el SPF, Régimen de Abordaje Intensivo para Internos Conflictivos (RAI), elaborando un documento en el que se ponen en tensión diversas nociones, entre otras: régimen, conflictivo, tolerancia a la frustración, lo que intentan expresar ciertas modalidades de actos y, fundamentalmente, la denegación por parte del sistema de las coordenadas de la época y características de la adolescencia, con sus singularidades. Resulta frecuente el trabajo con las asesoras responsables del Equipo de Jóvenes, quienes nos derivan “esos casos perdidos” en los que parecería que no se encuentra un cauce para su abordaje desde los equipos técnicos penitenciarios, y en los que la derivación/traslado a un dispositivo “psiquiátrico” aparece como única solución. Hemos llevado a cabo, en esta línea, lo que damos en llamar “Diseño de estrategias conjuntas con los equipos del SPF”. Esto es intervenir como “terceridad”, una cuña que opere en esa relación dual, interno-sistema penitenciario, promoviendo la invención de abordajes, su implementación y la realización de un seguimiento de los mismos. Modalidad que no solamente se ha practicado con los jóvenes sino, también, en el caso de tres mujeres y dos varones adultos. Situaciones que contienen un denominador común, ser un “caso perdido”, en el que no habría nada más por hacer y en el que su lugar de alojamiento ya no sería el apropiado por lo que su traslado se pone en el tapete. Como también hemos trabajado en el diseño de intervenciones conjuntas desde una perspectiva estructural, ya no desde lo particular del caso.

➤ La celdas acolchonadas y la “plancha farmacológica” como variantes asistenciales

Otra de las variantes del encierro resultó ser la utilización de celdas acolchonadas, en el Complejo de varones adultos de Marcos Paz. Con el argumento de preservación de la integridad física, se encierra a las personas con una prescripción psico-farmacológica (denominada “la plancha/pichicata”) productora de un “sueño prolongado”.

Sin dudas, el aislamiento en estas celdas se asocia con malos tratos debido a las condiciones de escasa ventilación de los lugares, las deplorables condiciones sanitarias y la imposibilidad del paciente de comunicarse con el exterior. Para los pacientes estos “tratamientos” producen representaciones de castigo, de ejercicio de poder y tienen escaso valor terapéutico mientras que para el personal penitenciario son beneficiosos o aceptables. Abordar el riesgo de daño para sí o para terceros mediante esta práctica resulta inconcebible. No coincidimos con este criterio de aislar a las personas cortando

los lazos sociales y afectivos para “calmarlas y estabilizarlas”, y consideramos que el mismo adquiere mayor gravedad en la cárcel. La vulnerabilidad y la arbitrariedad se redoblan en los privados de libertad. Cabe mencionar que las regulaciones internacionales respecto de los abordajes tanto de los intentos de suicidio como de las automutilaciones por parte de los presos instruyen un tratamiento cuidadoso, sensible e individual. No rutinario ni de disciplinamiento. Se aconseja no aislar al preso sino que continúe en contacto con otros, manteniendo los lazos sociales y recibiendo un cuidado personalizado.²⁶ Como también la Ley Nacional de Salud Mental enmarca las prácticas del abordaje de la salud mental en la “desmanicomialización”, prohibiéndose la construcción de nuevos espacios de internación psiquiátrica y debiendo reducirse a una mínima expresión los abordajes por la vía de la internación o del aislamiento de las personas con una problemática mental.

Otro tema preocupante es la aplicación de inyectables, “la plancha”, por parte de los enfermeros ante situaciones que se explican como excitaciones psicomotrices. Habiéndose constatado que tales “excitaciones” son la respuesta, en muchos casos, a un trato penitenciario arbitrario y/o violento. O para mantener el establecimiento en “orden” como modalidad de gestión, por ejemplo, “tranquilizar a los jóvenes para las fiestas de fin de año”.

Su prescripción debe responder a las necesidades fundamentales de la persona con padecimiento mental y se administrará exclusivamente con fines terapéuticos y nunca como castigo, por conveniencia de terceros, o para suplir la necesidad de acompañamiento terapéutico o cuidados especiales.²⁷ Consideramos que el aislamiento en las celdas acolchonadas no responde a la alternativa terapéutica más conveniente ni aporta mayores beneficios para la persona, según lo recomendado en la Ley de Salud Mental, sino que aporta encierro, incomunicación, pérdida de conciencia, falta o escasa alimentación sin acceso al baño, etc.

Suicidios

➤ Muertes y abordajes preventivos

En continuidad con lo anterior, el riesgo de daño, nos referiremos a las muertes por suicidio, un asunto que convoca a las distintas áreas de nuestro organismo; en la

²⁶ La salud física y mental de los presos - Sección IV - Suicidio - Reglas Mínimas de Naciones Unidas - Manual de Buena Práctica Penitenciaria - Reforma Penal Internacional, 2002.

²⁷ Capítulo V - Modalidad de abordaje - Artículo 12 - Ley Nacional de Salud Mental N°26.657, año 2010.

tarea de investigación de la muerte desde la perspectiva del procedimiento de investigación y documentación que se lleva adelante en cada caso, en el relevamiento que efectúan los asesores a cargo del procedimiento, en los abordajes de los médicos evaluando los informes producidos, en lo atinente a lo legal, “suicidio o suicidado”, y desde nuestro campo interviniendo en el relevamiento de los tratamientos previos si los hubiera, el monitoreo de la historia clínica y el abordaje con aquellos que guardaban algún lazo social con la persona fallecida por compartir el alojamiento o de otra índole.

Cabe mencionar que desde el año 2009 hasta la fecha se han producido cinco muertes de mujeres, todas alojadas en la Unidad N°3, que parecen encuadrarse en actos suicidas. Muertes que nos llevan a formularnos diversas preguntas vinculadas con la práctica de salud mental en la cárcel y su cualidad de enmarcar y contener ciertas situaciones subjetivas críticas. Si bien no pensamos al suicidio como un acto que pueda explicarse en términos de causa-efecto, sí pensamos que el régimen carcelario no da lugar a tramitar el sufrimiento mental y, en algunas circunstancias, alimenta lo enloquecedor. Al igual que el consumo tóxico desregulado que es una variable que se presenta como una “constante”, cuestión que venimos planteando desde hace tiempo.

Es así que dirigimos un requerimiento a la Subsecretaría de Gestión Penitenciaria sobre el Plan Estratégico de Salud en Cárceles Federales de Argentina preguntando, entre otros temas: *Programa marco de Prevención del Suicidio (PPS): análisis cuanti-cualitativo llevado a cabo respecto del Programa. Proyecciones de implementación basadas en tal evaluación. Fundamento por el cual no se aplica en establecimientos en los que se han producido fallecimientos por suicidios durante los años 2009-2010 (U.3-CPF II). Indicar establecimientos en los que se aplica.* En el mes de mayo de 2011 se recibe una respuesta en la que nos explican que se creó, a modo de prueba piloto, en el año 2008 y se aplicó en el Complejo Penitenciario Federal I dada la mayor incidencia de suicidios. Que cuentan con personal mínimo necesario para la implementación integral del programa y que está evaluando su impacto la Dirección General de Régimen Correccional. Finalizan diciendo que, por este motivo, no es posible replicarlo en otros establecimientos. Llamó nuestra atención que, luego de un año y medio de aplicación del “PPS”, no contaran con ninguna evaluación, que no mencionaran su aplicación en Varones Jóvenes Adultos y, la argumentación esgrimida basada en la cantidad de personal y en la espera de los resultados sobre el impacto. Como también que las muertes por suicidio sigan remitiéndose solamente al Complejo de Ezeiza y las muertes de las mujeres no sean “visibles”.

Nuestros monitoreos del “PPS” de Ezeiza relevaron que el programa ha sufrido distorsiones vinculadas con la política institucional. Por un lado, se ha fusionado la tarea de los psicólogos del Programa con los de planta. Resulta bien diferente que exista un grupo de profesionales abocados por entero a un dispositivo de tratamiento a que lo estén a tiempo parcial. Esta fusión de tareas trae consecuencias, “todos hacen todo” y se borran las especificidades de los abordajes. Y por otro lado, el cambio en la conducción del área de tratamiento: mientras el “jefe penitenciario” estaba interesado el programa parecía funcionar porque había una decisión en ese sentido. El voluntarismo como causa y no lo sanitario. Abogamos porque la inscripción de un dispositivo dentro del abordaje de la salud mental en la cárcel responda a una causa sanitaria.

A su vez, los “jefes” (grises) teniendo injerencia en la decisión del alta de un paciente en riesgo o en la elección de los internos de apoyo. En los casos de un riesgo alto de daño o muerte el programa no tiene alcance operativo-asistencial, derivan. La cuestión es el destino de los que no son admitidos en el PRISMA. Este dispositivo de tratamiento, “el PPS”, aparece visiblemente sometido al desguace y además replica lo de otros dispositivos, el ser “islas asistenciales” con una deficitaria articulación de continuidad terapéutica con la cárcel común.

Cabe señalar que en la U.3 se implementaron, luego de las muertes acaecidas, intervenciones por parte de los profesionales de la División Médica a modo de monitoreo de la vulnerabilidad en la población. Se propuso que aquellas internas que perciban malestar o riesgo en alguna compañera pudieran operar como agentes sanitarios comunicando tal situación. De hecho se produjeron comunicaciones a los profesionales sobre compañeras que se encontraban mal anímicamente. Son respuestas coyunturales no sistematizadas.

Nuestra recomendación es que cada establecimiento aborde la problemática (pasaje al acto) haciendo una lectura de la recurrencia del mismo y de las particularidades con las que se presenta en cada caso como para pensar respuestas. Considerando la incidencia de las condiciones del régimen y de la circulación desregulada de tóxicos.

La implementación del PRISMA

Para finalizar, un párrafo especial sobre la puesta en marcha del programa PRISMA que ha implicado para nuestro organismo un seguimiento “paso a paso”.²⁸ PRISMA es un Programa implementado por el Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación y el Ministerio de Salud de la Nación, que se crea con el objetivo de tratar la problemática de mujeres y hombres alojados tanto en las instalaciones de los establecimientos penitenciarios especializados en materia psiquiátrica del Servicio Penitenciario Federal como en otras unidades. Para lograr sus objetivos y en el marco de la Ley 26.657, PRISMA dispone de diversos dispositivos: Evaluación, Tratamiento y Egreso-Inclusión; con actividades y finalidades diferentes y específicas.

A finales del mes de mayo de 2011 se produjo un incendio en las Salas Individuales de Tratamiento de la Unidad N°20, en el cual murieron dos internos. A partir de ese momento, desde el Poder Ejecutivo de la Nación se decide realizar una mudanza del establecimiento, la aplicación de un nuevo programa y la devolución del predio al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decisión que incluyó al psiquiátrico carcelario de mujeres, U.27, ubicado en el Hospital Braulio Moyano. A principios del mes de julio de 2011 las mudanzas se concretaron, trasladando a todos los pacientes-internos varones al Complejo Penitenciario Federal N°1 de Ezeiza. No todos los pacientes varones fueron alojados/internados en el Hospital Penitenciario Central (ala norte) de dicho establecimiento: a aquellos con un diagnóstico subjetivo vinculado con una modalidad psicopática se los alojó en el Anexo a la Unidad N°20 ubicado en el Módulo VI del Complejo. A las mujeres se les asignó el espacio que ocupaba el Centro de Rehabilitación de Drogadependientes, perteneciente a la Unidad N°3 de Ezeiza, espacio que había quedado desocupado poco antes de la mudanza del psiquiátrico, y por ende se requirió una “puesta en forma” de aspectos de infraestructura. Las mujeres incorporadas a PRISMA debieron acomodarse mientras se realizaron todas las reformas.

La desactivación de ambos establecimientos conllevó la pérdida de la autonomía respecto de las diversas áreas que hacían al funcionamiento del establecimiento: Judiciales, Administrativa, Salud, Visita y otras. Actualmente PRISMA depende operativamente del CPF I, en el caso de los varones, y de la Unidad N°3, en el de las mujeres. Primera cuestión: de ser establecimientos especializados y autónomos administrativamente, ubicados en un hospital, pasaron a ser un servicio de un establecimiento carcelario.

²⁸ En la página web de la PPN se dispone de un informe pormenorizado y secuenciado de nuestras intervenciones y opiniones.

Cabe consignar que PRISMA se ha emprendido bajo la premisa de “sanitarizar” la asistencia de la salud mental en la cárcel. Paradójicamente, y esperamos que circunstancialmente, se han incluido los establecimientos psiquiátricos en las cárceles. Habrá que ir interpretando el efecto de esta inclusión sobre la premisa de sanitarizar. Si lo sanitario, a modo de derrame, se filtra en lo carcelario o si lo carcelario le inoculara sus genes a lo sanitario.

La implementación de programas de salud mental en el ámbito carcelario, que presuponga la posibilidad de desarrollarlos sin considerar el contexto, resulta un error de cálculo. Contrariamente, se deben abordar en el marco de una política integral de salud mental. Ya hemos tenido experiencias en el sentido de producir “islas asistenciales” que se contraponen a “desiertos pseudoterapéuticos”.

Surgieron algunas preguntas-apreciaciones. Por ejemplo, ¿cómo se preparó el pasaje asistencial de los varones derivados al Anexo de la U.20? ¿Se llevó a cabo un trabajo conjunto entre los equipos? ¿Cómo se decidió la asignación de los pacientes? Y, la lógica de PRISMA en el tratamiento de los varones ¿de qué manera se trasvasa en el Anexo 20? No hubo trabajo previo. Asimismo, la mudanza del psiquiátrico de mujeres al predio que ocupa la unidad de mujeres (U.3) puso en evidencia lo que venía sucediendo con el tratamiento de la salud mental de las mujeres. Nunca se las incluyó en el programa de abordaje “civil”, tal como se realizara desde hacía cuatro años con los varones. No contaban con un equipo interdisciplinario –un psiquiatra, un psicólogo, un asistente social– asignado para asistir a cada una de ellas. Ni con psiquiatra de guardia, ni con un espacio apropiado para la Observación y la Evaluación durante setenta y dos horas de ingresadas; se las alojaba en celdas individuales. Déficits que intentaban cubrir, en alguna medida, con la colaboración del equipo tratante de la U.20 (que disponía de una guardia psiquiátrica) y con los profesionales de las distintas especialidades médicas del Hospital Braulio Moyano. La mudanza cortó esa suplencia. Cuestiones irregulares que vienen siendo planteadas por nuestro organismo.

La desactivación de la práctica de ingreso basada en la evaluación y la observación en el “SOEP”, existente en la ex U.20, no ha sido sin consecuencias. Se implementó un dispositivo de Evaluación in situ, que entre las veinticuatro y cuarenta y ocho horas de cursada la solicitud se hace presente en el establecimiento. Según los profesionales de los distintos establecimientos, cuando llegan a evaluar a las personas, las mismas se encuentran compensadas porque están medicadas. Los criterios de internación se han modificado dejando afuera a cierta franja de la población que transita

un “limbo asistencial”, para la que no hay lugar posible que aloje su sufrimiento mental. La naturalización de las celdas acolchonadas en el complejo de Marcos Paz, entendemos que está relacionada con esta imposibilidad de que ciertos pacientes sean alojados durante setenta y dos horas en la Sala de Evaluación y Observación de los establecimientos de PRISMA, posibilidad que situaba una diferencia.

A mencionar también la tensión suscitada entre los equipos provenientes de ambos ministerios, en tanto sus perspectivas clínicas para la asistencia resultaron divergentes –si bien se ha ido estabilizando la dirección de los abordajes en manos del equipo de tratamiento del programa de la ex U.20, que ha desarrollado una experiencia de trabajo valiosa a lo largo de cuatro años y que con la implementación de PRISMA ha dinamizado, incorporando otras instancias en el dispositivo asistencial–. Un comentario acerca de las irregularidades en el cobro de los salarios por parte de los profesionales pertenecientes a ambos ministerios, que en algunos casos han trabajado durante un año sin percibirlos. Nos preguntamos cómo leer esta política laboral que transforma en ad-honorem una prestación convenida en otros términos y cuál es el lugar que se asigna a la salud mental en la cárcel no pagándoles a los responsables de cuidar de la misma.

Podemos concluir señalando que las prácticas asistenciales en salud mental dentro del sistema carcelario requieren de una seria discusión que concluya en una política de salud mental. Política que articule los abordajes de tratamiento para las drogas: CRD y AGA. Política que posibilite que el equipo tratante de PRISMA varones, a la luz de la experiencia y de la cualidad de la práctica que llevan a cabo, articule la asistencia en PRISMA mujeres y también en el Anexo U.20 y que se restituya la Sala de Observación y Evaluación. Política que derogue lo establecido en el Boletín N°409, la cuantificación y la calificación de lo psíquico, que prohíba el uso de las celdas acolchonadas y que disuada a los jueces de demandar al campo de la psicología saberes proféticos sobre el futuro de los privados de libertad.²⁹

²⁹ Para mayor información, ver en el Capítulo VIII del presente informe el desarrollo de los temas-ejes según los monitoreos efectuados.

4. Dificultades para el acceso a la Asignación Universal por Hijo

4.1. Estado de situación del derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo

A lo largo de los últimos tres años (2009-2011) la Procuración Penitenciaria de la Nación³⁰ ha venido monitoreando, en distintos niveles, el acceso de las personas privadas de libertad en cárceles federales a la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH).

Respecto de los cuatro grupos de casos estudiados inicialmente,³¹ para cuyo análisis exhaustivo remitimos al Informe Anual 2010, pueden marcarse algunas variaciones ocurridas durante el año 2011.

Detenidos que trabajan sin AAFF y bloquean el derecho a cobrar la AUH a sus cónyuges

El supuesto de los detenidos que, por encontrarse trabajando regularmente para el ENCOPE pero sin cobrar asignaciones familiares, interferían en la percepción de la AUH a sus cónyuges, ha dejado de ser un inconveniente para los detenidos en cárceles federales.

Sin embargo, la situación no se ha regularizado aún para aquellos presos por la jurisdicción federal detenidos en cárceles provinciales, dado que ANSES sólo efectuó el desbloqueo de los detenidos empleados por el ENCOPE. La PPN analizó e intervino específicamente en caso de presos federales detenidos en cárceles de la provincia de Córdoba, logrando que ANSES reconociera la existencia de un problema paralelo al anteriormente detectado en cárceles federales.

Ante la consulta realizada por este Organismo mediante nota acerca de si se desbloquearía de oficio el cobro de la AUH en todos los supuestos equivalentes, la Gerencia de Asignaciones Familiares y Desempleo informó que, dado que la incompatibilidad impediendo el cobro de la AUH surge automáticamente del cruce de bases de datos nacionales, provinciales y municipales, la única forma de que los presos no bloqueen el cobro sería que cada Servicio Penitenciario adhiriera a las formalidades informáticas en las condiciones de compatibilidad requeridas por ANSES, previa

³⁰ Se trata de un trabajo conjunto del Observatorio de Cárceres Federales, la Dirección General de Protección de Derechos Humanos –por intermedio del Área de Género y diversidad sexual, el Área de Auditoría, la Coordinación de Delegaciones y la Delegación de Córdoba– y la Dirección Legal y Contencioso de la PPN.

³¹ Ver apartado “Acceso a la Asignación Universal Por Hijo y problemas detectados” (pp. 389-392) del Capítulo VII: “Mujeres en prisión, diversidad sexual y cuestión de género”, Informe Anual 2010 PPN.

suscripción de un convenio a tal efecto. Este requisito conlleva dejar librado al impulso exclusivo de cada administración penitenciaria provincial el inicio de las gestiones tendientes a que sean incluidos los presos trabajadores en las bases de ANSES, acompañando la documentación correspondiente.

Detenidos/as en carácter de procesados/as que trabajan sin AAFP o no trabajan y encuentran obstáculos para cobrar la AUH a través de apoderado

El segundo de los grupos estudiados es el conformado por los detenidos o detenidas en calidad de procesados que, sea que trabajen o no para el ENCOPE, se ven impedidos de percibir la AUH a pesar de contar con la posibilidad de tramitar el cobro a través de un apoderado.

Gracias a la información recabada a través del relevamiento relativo al acceso por parte de las mujeres detenidas³² sobre la AUH llevado a cabo en el mes de junio de 2011 por un equipo interdisciplinario de asesores de la PPN, es factible reconocer como uno de los principales escollos al cobro mediante intermediario en el caso de las mujeres, la falta de información sobre la existencia del beneficio, de la opción de tramitarlo por medio de Asistencia Social de la Unidad usando un Formulario confeccionado por ANSES para designar un apoderado,³³ a cuánto asciende el monto de la Asignación, cuáles son los requisitos que se deben cumplimentar para solicitarlo, etc. Por otra parte, se advierte como otro factor de obstaculización la carencia de documentos de los hijos beneficiarios de la Asignación, requisito indispensable para poder acceder a la misma. Esta situación de irregularidad está dada, en gran medida, por la exigencia de la presencia de los progenitores al momento de tramitar la inscripción de los niños en el Registro Nacional de las Personas, lo que se hace fácticamente imposible

³² El mismo se llevó a cabo en el Instituto Correccional de Mujeres (U.3) y el Centro Federal de Detención de Mujeres (U.31). En la Unidad N°3 se realizaron entrevistas semiestructuradas que se aplicaron a los pabellones de Ingreso, Reingreso, pabellones 1, 2, 9, 10 y 20, mientras que en la Unidad N°31 de Ezeiza se ingresó a los pabellones 2 y 3, y a los pabellones de planta de madres -19 y 20-, entrevistando en total a 59 mujeres.

El objetivo del relevamiento consistió en efectuar un diagnóstico acerca del grado de conocimiento y acceso a la AUH específicamente por parte de la población femenina detenida, centrándose en indagar sobre la información con la que cuentan (la existencia de la AUH, los medios para tramitarla, etc.), y sobre el cobro efectivo en algún momento, ya sea durante su vida en libertad o en detención. Para mayor información, consultar el apartado “Mujeres en prisión y cuestión de género” del capítulo VII de este mismo informe anual.

³³ Formulario PS 2.28 de “Otorgamiento de poder”, disponible en www.anses.gov.ar. El mismo debe ser suscripto por el Director/a de la Unidad penitenciaria y la persona designada para hacer el trámite debe acompañar DNI del niño (original y copia donde conste domicilio), copia del DNI de la detenida con sello oficial de la Unidad y sello y firma del Director/a.

cuando ambos padres están detenidos o cuando estándolo sólo uno, el niño está a cargo de una tercera persona, ya sea un familiar o allegado.³⁴

Detenidos/as en carácter de condenados/as a quien se les niega el derecho a cobrar la AUH, debiendo solicitarlo en su caso quien tenga el menor a cargo

En cuanto al conjunto de detenidos/as condenados cuyos hijos están excluidos del beneficio, el mayor óbice está dado por la legislación, ya que el art. 12 del Código Penal prevé que *“La reclusión y la prisión por más de tres años [...] Importan [...] la privación, mientras dure la pena, de la patria potestad, de la administración de los bienes y del derecho de disponer de ellos por actos entre vivos. El penado quedará sujeto a la curatela establecida por el Código Civil para los incapaces”*. Según esta regla, a aquellas personas condenadas a penas de tres años o más les estaría vedado continuar ejerciendo el derecho/deber de la patria potestad sobre sus hijos mientras dure la pena. Esa suerte de *incapacidad civil* es considerada por destacados doctrinarios, tales como Zaffaroni,³⁵ una *pena accesorio*, y no una mera consecuencia implicada en la privación de la libertad, por cuanto el condenado no está fácticamente imposibilitado de ejercer sus derechos y obligaciones civiles, y por lo tanto debería serle expresamente impuesta al momento de dictar sentencia, sobre todo teniendo en cuenta los graves trastornos que involucra esa restricción para el mantenimiento de los vínculos afectivos y para el interés superior del niño y la niña.³⁶

La única opción que les resta a los hijos de las mujeres condenadas para percibir el monto de la AUH es que inicie los trámites el padre que está en libertad, o bien que ellos se encuentren a cargo de otra persona que pueda tramitarlo por sí misma. Aquí aparecen dos clases de barreras adicionales a la restricción legal. La primera, es que, de acuerdo a los datos obtenidos de las encuestas realizadas en el marco del relevamiento, más de la mitad de los niños no han sido reconocidos por su padre.

El otro factor a ser tomado en cuenta es el irregular nivel de formalización de esa relación entre los niños y su cuidadora o cuidador. En los pocos casos en los que se cuenta con una resolución judicial que dispone que el menor está a cargo de una persona

³⁴ Conforme la normativa que reglamenta la actividad del Registro Nacional de las Personas, los menores de dieciocho años *“...serán presentados ante el registro por sus representantes legales. Los imposibilitados para concurrir serán identificados en el lugar donde se encuentren”* (art. 6 Ley 13.482).

³⁵ E. R. Zaffaroni, *Derecho Penal, Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 941.

³⁶ Art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, incorporada al ordenamiento legal argentino mediante Ley 26.061.

distinta de los progenitores, ya sea como guardador, tutor o padre/madre adoptivo, la cuestión se torna más sencilla puesto que basta con presentar testimonio de la sentencia que las otorga. No obstante, en la gran mayoría de los casos, el cuidado de los niños hijos de personas privadas de libertad está despojado de toda formalidad, debido muchas veces a la desinformación, la falta de orientación y asistencia de las agencias gubernamentales, los escasos recursos, la falta de disponibilidad de tiempo con que cuentan quienes quedan a cargo de los niños, o los padecimientos de salud debido a la edad –ya que suelen ser las abuelas o abuelos quienes toman la responsabilidad de velar por ellos– para acudir a juzgados, defensorías u otras oficinas estatales que se encargan de esos menesteres.

La ANSES, al reglamentar mediante la Resolución N°393/2009 el Decreto 1602/2009 que incorpora la AUH dentro del sistema de asignaciones, estableció dos mecanismos para acreditar la situación, por fuera de la tutela, curatela o guarda dispuestas mediante sentencia de un juez, que son la “*información sumaria judicial*” y el “*informe de profesional competente del Ministerio de Desarrollo Social*”.³⁷

Por parte de la Dirección Legal y Contencioso de la PPN, se llevó adelante el acompañamiento de la hermana de una mujer detenida cumpliendo pena, para intentar conseguir el pago de la AUH para sus sobrinos, de quienes está a cargo. Se procedió a la tramitación de la Información Sumaria Judicial, pero el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil N°23, Secretaría N°46, rechazó disponiendo que debía tramitar una información sumaria administrativa en función del Decreto N°7386/1949.³⁸ Se apeló a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala L, a fin de tener un pronunciamiento del órgano colegiado y la Cámara confirmó la resolución de primera instancia, de modo que en la CABA no es posible tramitar la información sumaria judicial que exige la Resolución N°393/2009 de ANSES.

En el caso de personas con domicilio en provincia de Buenos Aires, la Suprema Corte provincial dictó la Resolución N°916/09, que establece que los trámites vinculados con el requerimiento de la Asignación Universal por Hijo le competen de manera exclusiva a ANSES, de modo que tampoco hay posibilidad de tramitar una

³⁷ El Decreto 393/2009 sólo habilita a tramitar la AUH en lugar de los progenitores a *parientes*, que además deben serlo dentro del tercer grado de consanguinidad (abuelos, bisabuelos o tíos).

³⁸ Este Decreto prevé que “*las informaciones sumarias tendientes a acreditar servicio, edad o dependencias económicas, rectificar o aclarar nombres en certificados y constancias administrativas y en general, a los efectos de probar cualquier otro requisito necesario para obtener beneficios del Instituto Nacional de Previsión Social, se tramitarán por la vía administrativa, debiendo el interesado iniciar las actuaciones ante la sección que corresponda*”. El Instituto de Previsión Social fue sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social, creada por el Decreto N°2741/1992.

información sumaria judicial como exige la Resolución 393 de ANSES, sino únicamente administrativa.

Respecto a la alternativa de tramitar un informe de profesional competente del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección Legal y Contencioso solicitó información al Consejo del Menor, Adolescente y Familia, donde explicaron que aún no se hallaba instrumentado el mecanismo, ni suscripto el convenio con la ANSES destinado a crear el grupo de trabajo que se encargará de los informes sociales. Ante dicha omisión, informan que lo que hacen desde el Consejo es delegar la tarea en trabajadores sociales de equipos escolares o de hospitales públicos, en el caso de que quienes tramiten el pedido tengan residencia de la CABA, y en la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, en el caso de los residentes en provincia de Buenos Aires.³⁹

Mujeres detenidas con sus hijos a quien se les niega el derecho a cobrar la AUH

El último agrupamiento de casos sobre cuyas especificidades particulares se trabajó es el de las mujeres detenidas con sus hijos menores de cuatro años en prisión. Desde una aproximación lógica, correspondería primero distinguir entre mujeres procesadas, que mantienen el pleno goce de la patria protestad y por ende, podrían ser titulares de la AUH a favor de sus hijos alojados junto con ellas y de otros, si tuviere, que no lo estén, y condenadas que deben acudir a que el padre del o los niños la tramite o lo haga el familiar a cargo, mediante el trámite antes descripto. Sin embargo, y contra esa inteligencia, se equiparan ambos supuestos y se les niega el acceso al beneficio a todas ellas.

El fundamento –por cierto cuestionable– de esta exclusión, plasmado en el Dictamen N°46.205 de ANSES⁴⁰ y comunicado a través de la Nota N°128/11 de la Gerencia de Asignaciones Familiares y Desempleo, fue el de aseverar que el Estado, representado por el SPF, proveía a las madres presas “...de todo lo necesario para la asistencia y cuidado de su hijo”.

Como producto de la sistematización de los datos obtenidos en el relevamiento llevado a cabo por la PPN, es posible plantear una posición contraria a la que postula ANSES. Como primer punto, es menester destacar que la gran mayoría de las mujeres

³⁹ Con el objeto de conocer cuál es la normativa específica que regula en la actualidad el procedimiento, los plazos estimados para la realización del trámite, así como también si se ha avanzado en la instrumentación del trámite previsto por el artículo 14 de la Resolución N°393/2009, se presentó el 12 de agosto de 2011 una nota a la Ministra de Desarrollo Social.

⁴⁰ Fechado el 20 de septiembre de 2011, emanado de la Gerencia de Asuntos Jurídicos.

presas con sus hijos que fueron entrevistadas lo están en calidad de procesadas –68,4%– lo que implica que tienen posibilidades más reducidas de acceder a una actividad laboral remunerada con la cual costear los gastos generados por la crianza de los niños, dado que en la afectación a tareas se le confiere preeminencia a quienes han sido condenadas.⁴¹ A su vez, no se trata exclusivamente de mantener a los hijos que están alojados con ellas, sino de los otros niños que, o bien porque son mayores de cuatro años, o debido a otras circunstancias, no se encuentran junto con su madre. Del total de mujeres consultadas, el 68,4% tiene entre 1 y 2 hijos, y el 31,6% restante tres o más; entre este último grupo, sólo 3 de ellas conviven con más de uno de sus niños dentro de la unidad carcelaria, mientras que 14 madres conviven sólo con uno de sus hijos en la unidad. Cuando no ingresan al establecimiento en función de lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Ejecución, quedan generalmente a cargo de algún pariente cercano, como lo ilustra la siguiente tabla.

A cargo de quién están	Porcentaje
Padre	46,2%
Abuelos	61,5%
Tíos	7,7%
Otros	7,7%
Total	123,1% ⁴²

En tanto y en cuanto estando en libertad estas mujeres madres conformaban con sus ingresos un parte esencial del sostenimiento económico de los hijos, su encarcelamiento y la frecuente imposibilidad de realizar una actividad remunerada (sin perjuicio de la existencia formal de la posibilidad de trabajar en prisión), sumado al hecho de que los familiares que toman a su cargo el cuidado y mantenimiento de los chicos no se encuentran en situaciones materiales favorables sino que por el contrario suelen provenir de sectores pauperizados, tornan imperiosa la necesidad de la ayuda material provista por la AUH. Ello, en tanto que las detenidas no la destinan solamente

⁴¹ Esto se funda en que la Ley 24.660 concibe al trabajo como un derecho y un deber, y lo prevé como una de las bases del tratamiento, fijándole en el Programa Individual objetivos a cumplir en cuanto al Área Trabajo, con lo que debe asegurársele al detenido/a la posibilidad de alcanzarlos mediante el cumplimiento de alguna tarea (art. 106 Ley 24.660).

⁴² Como aclaración metodológica debe señalarse que el total de casos corresponde al del total de respuestas obtenidas y no al total de encuestadas, dado que se trató de una pregunta de opción múltiple, pudiendo estar los niños a cargo de más de uno de los familiares indicados, y por tal motivo el número porcentual es mayor a 100.

a la adquisición de elementos de primera necesidad para los niños que están presos con ellas, sino que aproximadamente el 53,8% aportan con su peculio al sostén de aquellos que están afuera.

Las madres que pueden acceder a un trabajo retribuido (78,9%) utilizan el peculio que ganan para responder a las necesidades de los pequeños/as, mientras que las que no disponen de dinero proveniente de tareas laborales reciben colaboración de su familia (61,1%), intercambian con otras compañeras (27,8%) o bien aceptan donaciones de la iglesia, consulados u ONG's (11,1%).

El aspecto a ser redefinido, sin embargo, es el de la “completa satisfacción de las necesidades de los niños” que aseguraría el SPF, conforme lo afirmado por la ANSES. La percepción de las madres presas de la asistencia que se les brinda a sus hijos es en su mayoría opuesta a la de esas instituciones. El 63,2% considera que las condiciones de la unidad no son adecuadas para los niños, y el 84,2% piensa que los elementos que recibe del SPF no son suficientes para la adecuada crianza de los chicos. El hecho de que suplan las deficiencias con el producto de su trabajo no es un dato menor, más aún cuando ausentarse del lado de sus hijos para ir a trabajar no es una opción deseada por las mujeres madres detenidas. Esto se debe, en gran medida, a que el único lugar donde pueden dejarlos es en el jardín, dado que de otro modo deben permanecer solos hasta el regreso de sus madres.

4.2. Recomendaciones efectuadas

En relación con el panorama generalizado de desinformación acerca de la AUH, que fue posible observar en el marco del monitoreo realizado, en fecha 7 de diciembre de 2011 fue emitida la **Recomendación N°760/PPN/11** a la Dirección de Asistencia Social de la Dirección Nacional del SPF, sugiriendo el dictado de un memorando o Instrucción que establezca la obligación de las Secciones de Asistencia Social de cada unidad penitenciaria de mujeres de asesorar a las detenidas acerca de su derecho a acceder a la AUH, de promover la realización de los trámites necesarios y asistir a las detenidas y a sus familiares en caso de que se presentase alguna dificultad.

A modo de ejemplo, se acompañaron como Anexo de la Recomendación un modelo de entrevista tipo y un instructivo elaborado por la PPN. Vale subrayar que se puso en conocimiento de lo recomendado al Director Nacional del SPF y al Director Ejecutivo de ANSES.

Por otro lado, mediante la **Recomendación N°757/PPN/11**, de fecha 31 de octubre de 2011, se sugirió a la Dirección ejecutiva de ANSES la modificación del art. 14 de la Resolución N°393/2009, reemplazando el requerimiento de “información sumaria judicial” por el de “información sumaria administrativa” para el trámite de acreditación de que el niño o la niña se encuentran a cargo de otra persona, y especificando que el requisito es aplicable sólo para las personas condenadas que no se encuentren cumpliendo pena bajo arresto domiciliario, libertad condicional o libertad asistida. En igual sentido se recomendó la modificación del art. 17 inciso b) de la misma Resolución, relativa a la posibilidad de percepción de la AUH por medio de apoderado cuando “[E]l titular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se encuentre privado de su libertad...”, a los efectos de que indique en forma expresa que la referencia es exclusivamente a las personas detenidas en calidad de procesadas.

La última de la serie de tres Recomendaciones, la **N°758/PPN/11**, también de fecha 31 de octubre de 2011, se dirigió también a la ANSES, encomendándole que arbitre los medios para que se garantice en forma efectiva el cobro de la AUH a las mujeres que se encuentran alojadas con sus hijos en prisión y la Asignación por Embarazo a las que están embarazadas. En esta oportunidad se puso en conocimiento del contenido del documento al Director Nacional del SPF.

La respuesta recibida del Director Ejecutivo de ANSES en fecha 30 de marzo de 2012 hace referencia a la Recomendación N°760/PPN/2011, pese a que la misma no se hallaba dirigida a ese Organismo, sino a la Dirección de Asistencia Social del Servicio Penitenciario Federal, habiéndose puesto meramente en conocimiento del contenido de la misma a ANSES, dada su función de entidad estatal a cargo de la aplicación y control de la normativa referida a Asignaciones Familiares.

Sin perjuicio de este error, y de no haber dado respuesta a las Recomendaciones que efectivamente se hallaban encauzadas al ANSES, se remitió información vinculada con los pedidos de la PPN de informe y vista de los dictámenes producidos por ANSES, así como respectiva al alcance de los dictámenes de la Gerencia de Asuntos Jurídicos 45.011, 46.205 y 48.746, similar a la que contaba ya la PPN en virtud del intercambio epistolar con esa Administración en otras oportunidades.

En tal sentido, se hizo saber que los mismos “...tratan la situación de procesados, los que no resultan sujetos a otras limitaciones que no sean las comunes a la generalidad de los casos; en cambio con relación a quienes eventualmente pudieran resultar sujetos activos con derecho a cobro por menores a su cargo y se hallaren

penados, ameritan la distinción entre inhabilitados, sea por principal o accesoria, o bien por privación de la libertad de tres (3) o más años. Inclusive quedan alcanzados los casos de penados con la precitada inhabilitación absoluta que por alguna circunstancia especial, se hallan fuera de los establecimientos carcelarios”.

Según se indica en el informe de la Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, remitido a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ANSES, el dictamen 45.011 se motivó en una nota del ENCOPE en la cual se solicitó que las personas privadas de la libertad que desempeñen tareas en las unidades del SPF puedan percibir la AUH.⁴³ A su vez, por medio del dictamen 46.205, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ANSES solicitó se hicieran extensivos los términos del dictamen 45.011 a: 1) *aquellas personas que trabajaren en calidad de procesados en las unidades del SPF*, 2) *padres o curadores de los condenados con alguna discapacidad* y 3) *madres condenadas alojadas en los establecimientos penitenciarios con sus hijos menores de 4 años*. Finalmente, el dictamen 48.746 trató el caso particular de un detenido del Servicio Penitenciario de la provincia de Córdoba.

4.3. Nuevas líneas de trabajo y acciones desarrolladas

A partir de la nueva información recolectada en el relevamiento efectuado y de lo ahondado en la temática mediante el intercambio con otros organismos estatales y organizaciones y grupos de estudio vinculados con AUH, se ampliaron las líneas de trabajo iniciales en función de la detección de una serie de problemáticas adicionales. Así, se comenzó a indagar acerca de la cuestión de las pensiones no contributivas, y el cobro de la AUH por las personas extranjeras con hijos argentinos.

a. Suspensión y caducidad de otras pensiones no contributivas a las personas detenidas

De acuerdo con el inc. 4° del art. 19 C.P., la inhabilitación absoluta –que es inherente a toda imposición de pena mayor a tres (3) años (art. 12 C.P.)– importa la “*suspensión del goce de toda jubilación, pensión o retiro...*”. El último párrafo del inciso prevé la posibilidad de que los parientes del detenido/a con derecho a pensión perciban el importe correspondiente. No obstante, la regulación reglamentaria

⁴³ Asimismo, tuvo intervención en la emisión de los dictámenes de ANSES el “Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad” de la Defensoría General de la Nación, quienes acompañaron técnicamente el reclamo de las asociaciones “Yo no fui”, la “Asociación de familiares de detenidos” y el grupo de teatro amplio “Salvatablas”.

previsional prevé la suspensión de las pensiones no contributivas por el mero ingreso en prisión, lo que puede considerarse vulneratorio de la presunción de inocencia.

Invalidez y vejez

Con relación a estos dos tipos de pensión, originariamente establecidos en el art. 9° de la Ley 13.478, ocurre que los respectivos decretos reglamentarios (432/97 y 582/2003) incorporaron dentro de los requisitos para poder solicitarlas, el “*no encontrarse detenido a disposición de la Justicia*”. La última de las reglamentaciones también estipula las causales de suspensión y caducidad del derecho al cobro, siendo la situación de detención a disposición de la justicia un supuesto de suspensión, y la “condena a prisión o reclusión por más de tres (3) años” uno de caducidad. Hay que entender que la caducidad no importa la imposibilidad de volver a petitionar la concesión de la pensión, en tanto que el art. 14 del Decreto 582/2003 contempla la posibilidad de ser rehabilitado en la prestación.

En el caso de quienes se hallan en calidad de procesados en una unidad penitenciaria, se encuentran amparados de toda restricción de derechos que no sea obstruida totalmente por la situación de detención en virtud del *estado de inocencia* del que goza toda persona sujeta a un proceso penal (art. 18 C.N.), por lo que la suspensión de la pensión no estaría justificada.

Madre de más de 7 hijos

El derecho a esta pensión fue instituido por la Ley 23.746 en el año 1989, dado que la Ley 13.478 (del año 1948) sólo regulaba la pensión por vejez. El decreto reglamentario de la norma (2360/90) establece los requisitos para su solicitud en el art. 2°, mientras que en los arts. 11 y 12 contempla las causales de suspensión y de extinción del derecho a pensión, entre las cuales no incluye el hecho de encontrarse detenida la persona titular del mismo.

Si bien el art. 13 de ese cuerpo legal prevé que serán aplicables, en lo que resulten compatibles, las disposiciones de las normas reglamentarias para el otorgamiento de las pensiones a la vejez y por invalidez, es dable interpretar que ello será así en la materia que el Decreto 2360/90 no regule o remita específicamente a esas reglamentaciones, conforme las reglas que rigen los casos en que procede la *complementariedad o supletoriedad* en la aplicación de un cuerpo normativo distinto.

Resultaría conveniente, por ello, buscar un caso testigo de una madre de siete hijos que se encontrara percibiendo la pensión al momento de ser detenida, y se le hubiera suspendido el cobro luego, para realizar un seguimiento y eventual impugnación de los motivos alegados por el Ministerio de Desarrollo Social, quien se halla a cargo de la concesión, suspensión o declaración de caducidad de las prestaciones no contributivas (cfr. art. 15 Decreto 582/2003).

Un supuesto de gran vulnerabilidad es el de una madre de siete hijos que se encontrara detenida con arresto domiciliario, sin percibir el monto de la pensión ni ningún otro subsidio o la AUH, puesto que debe mantener a sus hijos pero que se ve impedida de realizar actividades laborales por su condición de detenida.

b. Extranjeros/as con hijos argentinos

El Decreto que instituye la AUH (Decreto 1602/09) establece que *“Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá: a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud”*.

Se trata de un precepto muy confuso, cuya interpretación puede dar lugar a permitir o denegar el acceso a la AUH en favor de los hijos de personas extranjeras que carecen de residencia legal.

Como tarea pendiente a concretar, dada la gran cantidad de detenidos y detenidas que se ven afectados por la exigencia reglamentaria, la PPN se ha impuesto la de convocar a una mesa de trabajo con aquellos organismos que se ocupen en forma específica de la problemática relativa a ese colectivo, informando sobre las dificultades particulares que se les presentan en la tramitación de la asignación.

c. Intercambios con otros agentes e Instituciones Académicas

En el transcurso de año se han efectuado intercambios y debates con otros agentes vinculados con la temática de la AUH.

En particular, desde la implementación de la AUH y la emergencia de los primeros obstáculos de acceso a la prestación por parte de la población detenida, se ha mantenido un fluido intercambio de información y colaboración con el equipo del “Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad” de la Defensoría General de la Nación. Entre las actividades llevadas adelante en forma conjunta podemos mencionar una entrevista en el mes de agosto de 2011 con la

Gerencia de Prestaciones de ANSES, donde planteamos los diversos problemas detectados en relación al acceso a la AUH de las personas detenidas o sus familiares, con especial mención de los problemas para tramitar informaciones sumarias para acreditar a quien está a cargo de los menores cuando la madre está condenada, y a la falta de acceso a la AUH para los hijos de personas detenidas en servicios penitenciarios provinciales. La Gerencia de Prestaciones le solicitó a la PPN aportar la documentación relativa al caso de Córdoba, así como también las negativas de la justicia a tramitar las informaciones sumarias judiciales conforme lo dispuesto en la Resolución 393/09 de ANSES, comprometiéndose a “elevar” los problemas planteados a la Dirección de Diseño de Normas y Procesos de ANSES, mas no a brindarnos una respuesta o a mantener ulteriores reuniones de trabajo.

Por otro lado, en el mes de octubre de 2011 se difundió en varios organismos y ONG's un documento elaborado por la PPN acerca del estado de la cuestión de la Asignación Universal por Hijo y otras pensiones no contributivas en caso de personas detenidas, con el objetivo de plantear las principales problemáticas identificadas por este Organismo y las líneas de trabajo emprendidas.

Por último, en el mes de diciembre de 2011, se llevó a cabo un encuentro con miembros del *Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (UBA)*, dirigido por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, quienes han venido estudiando en profundidad la implementación de la AUH. Las discusiones en ese marco giraron en torno de los comentarios efectuados por los especialistas sobre el documento de trabajo elaborado por las áreas de la PPN vinculadas a la temática, y aquéllos a su turno fueron interiorizados de los problemas específicos del régimen laboral y de asignaciones familiares que rige en el ámbito carcelario del SPF, y algunos de los inconvenientes detectados a la hora de tramitar el cobro de la AUH.

El objetivo de convocar a un debate de carácter informal con especialistas y miembros de instituciones académicas que se encuentran desarrollando estudios sobre la AUH fue, en primer lugar, la de difundir el trabajo llevado adelante por este Organismo, que fuera publicado en el Informe Anual 2010, así como los nuevos ejes y estrategias de intervención planteados como parte del plan de trabajo para el año 2011. Como segundo propósito, se tuvo en miras que el intercambio fuera productivo a la hora de contar con un abanico más amplio de abordajes sobre la temática a los efectos de delinear futuras investigaciones y medidas a implementar en lo que respecta a las dificultades de

aplicación que surgen debido a las particularidades de la población sobre la que la PPN tiene competencia.

5. Vulneración del derecho al mantenimiento de los vínculos familiares y sociales

5.1. La arbitraria política de traslados del SPF como vulneración del régimen de visitas

a. Los traslados desde la perspectiva de los derechos humanos

Tanto por sus características propias, como por las consecuencias que acarrearán sobre la vida de la persona presa al interior de la cárcel y sobre la de sus familiares que se hallan afuera, los traslados de personas privadas de la libertad a establecimientos distantes del Área Metropolitana de Buenos Aires pueden ser vistos, en clave de la normativa internacional de los derechos humanos, en sí mismos como afectaciones ilegítimas y adicionales al sufrimiento inherente a la privación de la libertad, configurando por ello violaciones al *derecho a la integridad personal*, concretamente, a recibir un *trato acorde con la dignidad humana*, a que *la pena no trascienda de la persona del condenado* y a que la misma tenga como *fin la readaptación social* (arts. 5.2, 5.3 y 5.6 CADH).

La imposibilidad de mantener visitas con familiares y allegados, debido a la carencia de recursos económicos y a la distancia que los separa; la arbitrariedad en la toma de decisión acerca del traslado, en cuanto a sus motivos, a lo intempestivo y carente de aviso previo a la persona a ser trasladada; la falta de acceso al contacto con sus abogados defensores y con los jueces a cargo de la ejecución de las penas, quienes entre otras cosas, deben verificar que la misma se desarrolle de conformidad con el objeto para el que fue establecida (la resocialización de la persona privada de la libertad), configuran vulneraciones al derecho a la integridad personal entendido en sentido amplio, y un trato cruel, inhumano y degradante en lo específico.

Es un aserto conocido que el deber de evitar que la pena privativa de la libertad genere perjuicios adicionales a la misma, ya sea al propio detenido como a su entorno afectivo, se halla en cabeza del Estado, el cual debe prever las situaciones que puedan dar lugar a vulneraciones de los derechos no restringidos por la condena y debe dispensarle al detenido, durante la detención, un trato acorde con el respeto debido a la

dignidad del ser humano, en todos los aspectos que hacen a ella, como el afectivo-social, el psicológico, el físico y el moral.

La Corte Interamericana de la OEA lo ha expresado del siguiente modo: “**(T)oda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos**” (Caso IDH *Bulacio vs. Argentina*, sentencia 18 de septiembre de 2003, §126; *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*, sentencia del 20 de junio de 2005, §118. Resaltados nuestros).

La medida restrictiva de la libertad deambulatoria no debe, pues, someter a la persona “...a angustia o dificultad que exceda el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco a la detención...” (Caso *López Álvarez Vs. Honduras*, sentencia de 1º de febrero de 2006, §106).

En función de la **posición especial de garante del Estado** frente al aseguramiento de los derechos y libertades de las personas privadas de la libertad, éste debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para “...**garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible de aceptar**” (Caso IDH “*Instituto de Reeducación del Menor*” vs. *Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, §152, 153, 176. Resaltados nuestros).

Siendo que son características de los traslados el carácter arbitrario y burocrático de la decisión administrativa que los dispone y lo extenso de los viajes hasta arribar al nuevo establecimiento (sin mencionar las pésimas condiciones de seguridad e higiene de los vehículos de transporte), el retorno a la unidad de alojamiento anterior aparece como un imposible, al menos por un período de tiempo que suele ser largo, como si se tratara de una situación irreversible. Esto configura un estado de aislamiento prolongado, que sumado a la restricción a la recepción de visitas ocasionada por la distancia y las carencias económicas de los familiares, han sido considerados por la Corte IDH “...**por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral de la persona y del derecho al respeto de la dignidad**”

inherente al ser humano” (Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, §156 y Caso *Cantoral Benavides vs. Perú*, sentencia del 18 de agosto de 2000, §7 y 82. Resaltados nuestros).

b. Regulación y práctica de los traslados en el SPF

Entre las prerrogativas que pueden ser ejercidas no obstante la privación de la libertad, reconocidas ya en la normativa internacional como en la propia Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°24.660, pero que son obstaculizadas por los traslados a unidades carcelarias distantes, pueden enumerarse: el derecho a *ser visitado*, en particular por los familiares (Principio 19 del *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, ONU, y Regla 37 de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* de la ONU), a la *facilitación y estímulo de las relaciones familiares y sociales* (art. 168 Ley de Ejecución), a *educarse* (art. 143 Ley de Ejecución), a *ser oído* por un juez o tribunal competente y a la *asistencia de un defensor* (art. 8.1 y 8.2. d y e CADH), el derecho a *que un juez garantice el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos de los condenados no afectados por la condena* (art. 3 Ley de Ejecución), entre otros.

Pese al reconocimiento expreso de estos derechos y la evidencia del entorpecimiento que los traslados generan a su ejercicio, cuesta hallar una explicación razonable acerca del motivo por el cual no se encuentran adecuadamente regulados en el ámbito nacional. La Ley de Ejecución contiene únicamente tres artículos al respecto (71, 72 y 73), que sólo fijan pautas relativas a las condiciones en las que los traslados deben ser efectuados –sustracción a la curiosidad pública, higiene y seguridad de los vehículos, precauciones contra las evasiones exentas de padecimientos– y al aviso que debe realizarse al juez de ejecución o competente y a los familiares y allegados del traslado. Pero no establece los supuestos de procedencia de esos movimientos, los casos en que no podrían efectivizarse por razones médicas, educativas, laborales, familiares o de otra índole, así como tampoco prevén el procedimiento para la adopción de la disposición de traslado, ni la posibilidad de que el detenido sea escuchado, ni la intervención de la defensa, ni los recursos procedentes contra la resolución de traslado.

Encontrándose el Servicio Penitenciario y los establecimientos a su cargo dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, su actividad se halla constituida, principalmente, por

actos administrativos, entre los cuales pueden contarse las decisiones y la realización efectiva de los traslados de detenidos de una unidad a otra.

Pese a la relevancia crucial que, como se ha apuntado en lo precedente, esta actividad posee para la vida cotidiana, el avance en la progresividad y las relaciones familiares de los detenidos, no existe una regulación específica que contemple, entre otras cosas, las vías recursivas, las causales de impugnación, el contenido que deben tener las resoluciones de traslado, qué forma deben adoptar, etc.

Ante ello, desde el Observatorio de Cárceles Federales de la PPN se ha analizado pormenorizadamente la conveniencia de exigir que las decisiones de traslado sean adoptadas conforme los requisitos de un acto administrativo propiamente dicho, y de imponerle un procedimiento para su adopción, como existe actualmente tanto para la imposición de una sanción disciplinaria (Decreto 18/97) o para la asignación de calificaciones trimestrales (arts. 55 y ss. Decreto 396/99).

Los elementos esenciales del acto administrativo, establecidos en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo N°19.549, son exigencias indispensables que debe satisfacer esa forma en que la Administración Pública expresa su voluntad para ser tenidos como *válidos*: 1) competencia,⁴⁴ 2) causa,⁴⁵ 3) objeto,⁴⁶ 4) procedimientos, 5) motivación, 6) finalidad⁴⁷ y 7) forma.

La *forma* es el modo por medio del cual se exterioriza e instrumenta válidamente la declaración conceptualizada como “acto administrativo”. Las “formalidades” o *recaudos de forma* básicas son: a) la emisión del acto con carácter expreso, b) por escrito, c) con indicación de la fecha y el lugar en que se lo dicta, d) con la firma de la autoridad emisora.

La forma, en sentido amplio, incluye también los requisitos de procedimiento y motivación necesarios para emitir legítimamente el acto.

⁴⁴ La competencia debe ser dispuesta de manera expresa. El art. 72 de la Ley 24.660 no realiza una concesión expresa de competencia al SPF para decidir o disponer los traslados, sino que se limita a poner en su cabeza el deber de dar aviso a la judicatura una vez que hubiera tenido lugar el movimiento a otra unidad de un detenido.

⁴⁵ Son los antecedentes o circunstancias de hecho y de derecho que motivan la emisión del acto, que justifican su dictado. Gran parte de la doctrina considera nulos por falta de causa los actos que, genéricamente, intentan fundarse en “razones de servicio” o de “oportunidad, mérito o conveniencia”. Bien pueden ser incluidas entre éstos a las razones de “técnica penitenciaria”, alegadas en innumerables decisiones de traslado dispuestas por el SPF.

⁴⁶ El contenido u objeto del acto administrativo consiste en la resolución o medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad.

⁴⁷ Es el cumplimiento de la finalidad establecida en las normas que le otorgan las facultades pertinentes al órgano emisor. La ley exige una adecuada proporcionalidad de las medidas que el acto involucre a la finalidad del mismo.

En cuanto al requisito del *procedimiento*, la emisión del acto debe ser el resultado de la prosecución de una serie de pasos previos –*debido proceso adjetivo*–, uno de los cuales es el dictamen de los servicios de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos particulares. También se contempla como formando parte del debido proceso legal la posibilidad del ejercicio del *derecho de defensa*, el *derecho a ser oído*, de *ofrecer y producir prueba* y el *derecho a una resolución fundada* (cfr. art. 1 inc. “f” L.P.A.).

Por su parte, la *motivación* es la exteriorización o exposición de los motivos de la existencia del acto, su *causa* (por qué) y su *finalidad* (para qué). Este elemento adquiere relevancia especial en el caso de los actos discrecionales, ya que para evitar incurrir en arbitrariedad, la Administración debe explicar y explicitar concretamente el porqué y el para qué de su emisión, además de explicitar la proporcionalidad que debe mediar entre el objeto del acto y su fin. Así, en la resolución o acto administrativo que se dicte, debe consignarse la norma de la cual surge la competencia para dictar el acto, los antecedentes de hecho y derecho que los sustentan, detallarse el cumplimiento del procedimiento (la intervención previa del área jurídica mediante dictamen, sin perjuicio de indicar la prosecución del procedimiento específico si lo hubiera) y manifestar los motivos de su dictado.

Además de estos siete elementos esenciales del acto administrativo, como último requisito se exige la publicidad. Para los actos de alcance particular, los efectos jurídicos del acto comienzan a generarse a partir de la notificación al interesado. La notificación posibilita ejercer adecuadamente el derecho de defensa y cuestionar la decisión, en tanto que a partir de ella empieza el término para deducir recursos.

La decisión del Servicio Penitenciario de disponer el traslado de una persona detenida, en caso de que lo haga por escrito, y siempre que el documento respete en su contenido la inclusión de los elementos del acto establecidos en el art. 7 de la Ley 19.549, podrá ser tenido por un “acto administrativo”. Esto habilitaría la posibilidad de interponer recursos contra el mismo y a su vez de requerir el control de *legalidad* y *razonabilidad* de la judicatura.

En cambio, si el traslado de un detenido operara por la simple conducta de la Administración de subir a la persona al camión que lo conducirá a otro lugar de alojamiento, sin que muchas veces tenga un destino definido al momento de egresar de la unidad en la que estaba, podría ser catalogado como una “vía de hecho”. Contra ese comportamiento de la Administración no procede un recurso administrativo sino un

habeas corpus, puesto que sería un acto manifiestamente ilegítimo de vulneración de derechos constitucionales.

Los vicios más comunes del acto discrecional son: a) la falta de *causa*, que se producirá, por ejemplo, cuando el acto se emite sin concurrir los requisitos de hecho necesarios para ello; b) la *desviación de poder*, íntimamente relacionada con el elemento *finalidad*; vicio que se produce cuando el acto, aunque presentando una apariencia de legitimidad, resulta emitido para satisfacer fines ajenos a los que el acto debe responder concretamente.

Asimismo, otros límites a la actividad discrecional los constituyen la razonabilidad, la proporcionalidad, no desviación de poder, buena fe y *alterum non laedere* (no dañar a otro).

Si se dispusiera un movimiento de unidad de alojamiento fundado en razones técnicas –de “técnica penitenciaria”– sin explicitar las cuestiones de índole técnica sobre las que se sustenta ni respetar las reglas de ese saber específico, también debería ser anulada por el juez.

Los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y de ejecutoriedad. La presunción de legitimidad implica la suposición de que el acto administrativo es válido. En función de ello, es inmediatamente ejecutable. La administración tiene la facultad de ordenar el cumplimiento del acto incluso coactivamente. Los recursos contra los actos administrativos, en virtud de esta fuerza ejecutoria, no tienen efecto suspensivo.

Dentro de las potestades coercitivas para imponer una orden de traslado, puede mencionarse lo expresado en la “Guía básica de información para internos en situación de traslado” del SPF: “8.- *Normas de conducta y disciplinarias: La negativa o resistencia al cumplimiento de un traslado obligatorio; lo harán pasible de sanciones disciplinarias establecidas en Reglamento de Disciplina para los Internos Decreto N°18/97*”.⁴⁸

En relación con los traslados, las disposiciones emanadas del SPF poseen, en tanto provenientes de la autoridad administrativa, presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria. No obstante, al existir vicios graves en esos actos administrativos (violación del derecho a ser oído y presentar pruebas, falta de publicidad-notificación), entendemos que podrían ser impugnados judicialmente mediante una acción de habeas

⁴⁸ B.P.N. N°378, Año 17, del 28 de abril de 2010, aprobada por Resolución DN N°796 del 26 de abril de 2010.

corpus, tomando en cuenta que el derecho vulnerado o amenazado son las condiciones de detención –agravamiento ilegítimo.

c. Disminución de la cantidad de visitas por la distancia

Una de las afectaciones considerables de derechos que traen aparejados los traslados mencionados en el apartado anterior, es el alejamiento del núcleo familiar de la persona detenida y la interrupción de sus vínculos familiares y afectivos, que se mantienen a través del régimen de visitas.

En este sentido son innumerables los reclamos recibidos en este Organismo motivados en traslados a cárceles del interior del país, con la consecuente imposibilidad de los detenidos de ser visitados por sus cónyuges o parejas, hijos, progenitores, etc.

Es menester hacer especial hincapié en la violación al derecho a la protección familiar (art. 17 inc. 1 CADH) en que redundan los traslados de detenidos a establecimientos carcelarios distantes de la residencia de sus familiares y allegados, en tanto que se reducen las posibilidades de recibir y de efectuar visitas, dificultando ello el mantenimiento de las relaciones familiares y afectivas que conforman la red de contención y el vínculo con el afuera de personas privadas de la libertad.

La estrecha relación entre el traslado de presos y la afectación al derecho consagrado en el inciso 1 del art. 17 CADH fue trazada en similares términos por los peticionarios ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Álvarez: “...los representantes de la presunta víctima alegaron la violación del artículo 17.1 de la Convención, que consagra la Protección a la Familia, aduciendo que **el traslado del señor Alfredo López Álvarez a la Penitenciaría Nacional de Támara agravó el alejamiento de éste en relación con su familia y su comunidad**. Indicaron que la presunta víctima no pudo desplegar actividades laborales mientras permaneció detenida, dejó desprotegida a su familia y no estuvo con ésta en momentos difíciles” (Caso López Álvarez vs. Honduras, sentencia de 1º de febrero de 2006, §121).

La Comisión Interamericana –citando a la Corte Europea de Derechos Humanos– ha establecido que el disfrute mutuo de la convivencia entre padres e hijos constituye un elemento fundamental en la vida de familia y que el contenido esencial de este precepto es “...**la protección del individuo frente a la acción arbitraria de las autoridades públicas, siendo una de las interferencias más graves la que tiene por resultado la división de una familia**” (cfr. §106, Informe no. 83/10, Caso 12.584 –

Fondo–, *Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Javier Fornerón*, Argentina, 13 de julio de 2010. Resaltados nuestros).

El desmembramiento del núcleo familiar, ocasionado como en los supuestos bajo estudio por el accionar estatal, se puede también observar en números.

A partir de un estudio comparativo realizado mediante el procesamiento de datos registrados por las Secciones Visita de las tres Unidades carcelarias de máxima seguridad –Unidad N°6, Unidad N°7 y Unidad N°9– entre mayo de 2010 y mayo de 2011, el Observatorio de Cárcenes Federales de la Procuración Penitenciaria fue capaz de constatar que más de la mitad (57,22%) de los presos alojados en Unidades carcelarias alejadas del Área Metropolitana de Buenos Aires no reciben visitas de ningún tipo durante ese lapso de tiempo.⁴⁹

Ahora bien, salvando las diferencias de los datos proporcionados por las autoridades de la Sección Visita del CPF I con los remitidos por las de las unidades del interior del país, es posible efectuar una comparación en punto al promedio de visitas recibidas por detenido en las cárceles distantes de Buenos Aires y en el CPF I,⁵⁰ establecimiento que aloja a una cantidad aproximada de personas privadas de la libertad equiparable a la suma del total de población de esas tres unidades del interior. En ese sentido, **los presos alojados en las tres unidades de máxima seguridad del interior del país** (U.6, U.7 y U.9) reciben en promedio alrededor de **1,21 visitas por año**,⁵¹ mientras que **los detenidos alojados en el CPF I** recibirían cerca de **40 visitas anuales** por persona privada de la libertad.

No es difícil imaginar las causas posibles de la bajísima cantidad de visitas efectuadas a los presos recluidos en las cárceles de Neuquén, Chaco y Chubut. El hecho

⁴⁹ Es menester realizar aquí una serie de precisiones metodológicas. Para realizar el estudio se tomó en cuenta la población alojada en cada unidad que surgió del último parte del SPF del mes de mayo de 2011 (parte diario del 27/5/2011), lo que tiene como problema el ser un dato sincrónico, comparado con un dato diacrónico que es el de la cantidad de visitas recibidas en ese año. Debido al alto nivel de rotación de detenidos entre unidades, no es posible conocer la cantidad de población que hubo en el período tomado para el análisis, pero de poder conocerse, seguramente el porcentaje de detenidos que no recibieron ninguna visita en el año sería aún mayor.

⁵⁰ El problema advertido en la nota anterior se repite al crear el dato de la cantidad promedio de visitas por detenido.

⁵¹ Número que debe ser complejizado por el hecho de que debido a que las posibilidades de las familias de viajar hasta los lugares de detención de este tipo son escasas, y que por ello el Reglamento que regula las comunicaciones de los presos prevé las “visitas extraordinarias” que permiten a los visitantes concurrir a ver al detenido 5 días seguidos durante 3 horas (arts. 39 y 42 Decreto 1136/97). Esto conduce a pensar que, si bien no se conoce exactamente el modo en que se consigna, es dable suponer que el conteo por parte de las Secciones de Visita de las Unidades no se lleva a cabo como si se tratara de una sola visita que dura 5 días, sino que se computa cada día como una visita distinta. Esto tiene implicancias a nivel subjetivo para los presos, dado que no es lo mismo en términos afectivos, materiales y de contención recibir una visita al año, distribuida en 5 días, que 5 visitas anuales diferentes.

de que la población mayoritaria de esas unidades esté constituida por presos nacionales,⁵² es decir, personas sometidas a proceso o condenadas por la justicia nacional en lo criminal y correccional con asiento en la CABA, permite deducir, sin perjuicio de casos excepcionales, que sus núcleos familiar y afectivo tienen residencia en la capital de nuestro país. Si se tiene en cuenta que para ver a sus familiares detenidos las personas deben recorrer entre 1000 y 1400 km aproximadamente, puede calcularse que los gastos a sobrellevar para viajar y hospedarse serán elevados, con lo que suele ir solamente un miembro del grupo familiar, quien también lleva alimentos, ropa y otros enseres, cuya adquisición se suma a las erogaciones implicadas en el desplazamiento hasta la cárcel.

Muchas veces, debido a la imposición de sanciones de aislamiento, a lo intempestivo de los traslados que impiden avisar a los seres queridos del nuevo alojamiento a tiempo porque al arribar a una nueva unidad el acceso al teléfono es complicado dado que la persona es mantenida en “sectores de ingreso” que carecen de ese elemento, las trabas y arbitrariedades burocráticas respecto de la documentación con la que debe contar quien pretende ingresar a la unidad, el esfuerzo de viajar para poder estar con el hermano, el padre, el hijo o la pareja se torna inútil, al no poder concretarse la tan esperada visita.

El alejamiento compulsivo de sus familias ocasiona toda clase de trastornos en las relaciones entre ellos y consecuencias emocionales, así como en los asuntos de la vida cotidiana, como la obtención del sustento diario, la crianza y educación de los hijos. La ausencia obligada de las personas encarceladas, no ya por el hecho de encontrarse privadas de su libertad, sino por la distancia a la que fueron relegadas a partir de su traslado para llevar a cabo la ejecución de sus condenas, implica la imposibilidad de brindar el apoyo y contención necesarios a quienes quedan sin la figura paterna o materna, según sea el caso, y deben afrontar las vicisitudes de todo grupo familiar (enfermedades, nacimientos de niños, etc.).

Estos extremos han sido considerados por la Corte Interamericana en ocasión de emitir su pronunciamiento en el caso “López Álvarez vs. Honduras” para tener por afectado el derecho a la integridad personal de los familiares del Sr. Álvarez. Para así determinarlo, el Excelentísimo Tribunal tuvo en cuenta “*(L)a detención y las*

⁵² De la información del Parte Diario de Población Penal del SPF de fecha 6 de enero de 2012, se extrae que en esa fecha la **Unidad N°6** alberga una proporción de **66,80% presos de jurisdicción nacional**, la **Unidad N°7 un 66,66%** y la **Unidad N°9 el 70,55%**.

condiciones en que permaneció privado de libertad el señor Alfredo López Álvarez en los centros penitenciarios de Tela y de Támara y otros hechos derivados de esa situación, tales como: que la señora Teresa Reyes Reyes estaba embarazada al momento de la detención del señor López Álvarez; que, además, tuvo que hacerse cargo de sus hijos sin el apoyo de su padre; que aquéllos no han contado con la cercanía de la figura paterna [...] Además, dicha situación también afectó a los otros hijos del señor López Álvarez, así como a los padres y a algunos de los hermanos de la presunta víctima” (Caso López Álvarez vs. Honduras, sentencia de 1º de febrero de 2006, §54.53. Resaltados nuestros).

Adicionalmente, los parientes cercanos de los presos deben incurrir en gastos, con mucho esfuerzo, para realizar visitas a los centros de detención donde son trasladados sus familiares, lo que debido a las grandes distancias que los separan, hace necesario ausentarse del trabajo y llevar a cabo erogaciones de dinero para costear el viaje y la estadía en esos lugares, a los que no pueden ir y retornar en el mismo día.

En cuanto a este tipo de consecuencias también se manifestó la Corte Interamericana, aludiendo a la dificultad de mantener la familia sin contar con el apoyo de un compañero, y a los “...gastos relacionados con los traslados a los centros penitenciarios, alimentación y estadía, lo que le ocasionó daños materiales” (Caso López Álvarez vs. Honduras, sentencia de 1º de febrero de 2006, §54.52).

5.2. Las requisas como obstáculo al régimen de visitas

A partir del relevamiento realizado en las Unidades Residenciales N°I y III del CPF II de Marcos Paz entre los meses de junio y diciembre de 2010,⁵³ se detectaron y pudieron ser mejor descriptas algunas de las prácticas de las autoridades penitenciarias que dan lugar a vulneraciones de derechos de las personas que visitan las cárceles y de los detenidos, quienes debido a ello, ven menguado el ejercicio efectivo de su derecho a la comunicación y al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales (arts. 158 y 168 Ley 24.660).

Con los relatos obtenidos y un panorama más concreto de la situación, se efectuó durante el año 2011 una serie de tres Recomendaciones, dirigidas al Director Nacional del SPF y al Director del CPF II, sugiriendo modificaciones a distintos aspectos del

⁵³ Ver Informe Anual 2010, apartado 1 del Punto V, pp. 207-233.

accionar penitenciario a fin de evitar continuar incurriendo en las irregularidades allí señaladas.

La **Recomendación N°752/PPN/2011** sobre criterios de admisión de alimentos al CPF II versó acerca de los problemas que trae aparejada la modificación constante del listado de alimentos, productos y elementos cuyo ingreso se encuentra permitido a los visitantes. Los cambios se realizan por personal de la Sección Visita, y no sólo comprenden el tipo de artículo sino también muchas veces la cantidad de determinado producto o mercadería que puede ser ingresada con destino a los detenidos allí alojados.

Las autoridades de la División requisa del CPF II justificaron las variaciones en el listado en los cambios en las directivas de la Dirección Nacional, aunque este Organismo pudo acceder a las resoluciones que determinan los elementos prohibidos y permitidos⁵⁴ y las mismas no han sufrido modificaciones desde su emisión.

El núcleo más relevante del problema es que los familiares y personas cercanas a los detenidos generalmente atraviesan grandes distancias para arribar al CPF II a ver a los detenidos, cargando con bolsas y paquetes desde sus hogares, y al momento de la requisa se les manifiesta que gran parte de las cosas traídas con tanto esfuerzo no pueden ingresar. Además de la pérdida de dinero en la compra y el traslado, los visitantes deben resignarse a acatar las indicaciones del personal del SPF, dado que las repercusiones derivadas de los reclamos pueden ser incluso peores que el motivo de la queja, y pueden incluso trascender a la persona detenida.

Esta imposibilidad de previsión colisiona con el derecho reconocido a los visitantes por el *Reglamento de comunicaciones de los internos* (Decreto 1136/97, art. 21 inc. b) de recibir información clara y precisa sobre “...la nómina de objetos y/o elementos que puede llevar al interno y la forma en que éstos deben ser presentados para su registro sin que sean dañados”.

Dadas las circunstancias reseñadas, se recomendó al Director del CPF II la publicación de los listados actualizados de productos, mercadería y prendas de vestir cuyo ingreso está autorizado en lugares visibles en el ingreso al CPF II.

Por su parte, la **Recomendación N°753/PPN/2011** sobre control y registro del procedimiento de requisa al reintegro de visita en el CPF II tuvo como presupuesto

⁵⁴ Resolución de fecha 11/2/1998 que aprueba la Reglamentación del art. 17 del Decreto 1136/97 (B.P.N. N°76, Año 6 del 24/2/1998), Resolución DN N°3.687 del 28/2/2007 que aprueba el *Manual del interno destinado a los alojados en el CPF I, CPF II, CPF CABA y Unidad N°3* (B.P.N. N°259, Año 14) y la Resolución DN N°168 del 29/1/2009 que aprueba el *Manual de información básica para interno y el Manual de información básica para internas* (B.P.N. N°312, año 16).

fáctico los testimonios de los detenidos entrevistados en el marco del relevamiento en las Unidades Residenciales N°I y III de ese Complejo. En ellos se pudo conocer un conjunto de prácticas como la requisa profunda e intrusiva al reintegro de la visita realizada a los detenidos, la mezcla, rotura y en ocasiones la sustracción por parte de personal penitenciario de productos alimenticios, de higiene personal, prendas de vestir, etc., y el maltrato que experimentan tanto familiares como detenidos en esas situaciones.

El mecanismo sugerido por la PPN a ser implementado por parte de la Dirección del CPF II, a fin de controlar el correcto trato de las personas y la adecuada revisión de los objetos por parte del personal a su cargo, fue que el Director o Jefe de Módulo o Jefe de Turno tenga la obligación de presenciar la requisa posterior al reintegro de los presos a la U.R., a fin de garantizar el desarrollo respetuoso de sus derechos, y efectuar un registro fílmico de los procedimientos de requisa de mercaderías que llevan consigo los visitantes.

La última de las tres recomendaciones es la **Recomendación N°754/PPN/2011**, vinculada con la anterior en punto a las demoras que ocasionan los trámites y las requisas de visitantes y sus pertenencias y paquetes destinados a los presos alojados en el CPF II. El factor temporal reviste una importancia crucial para los visitantes, dado que todo el tiempo que se prolongan las inspecciones es detráido del tiempo real del encuentro con la persona detenida.

Las dilaciones en las que incurre el personal penitenciario agravan además la espera previa para iniciar los trámites de ingreso, en tanto que la misma debe hacerse a la intemperie, bajo las inclemencias climáticas, formando fila de pie, durante aproximadamente cuatro (4) horas. Se trata en general de mujeres, muchas de ellas embarazadas o de edad avanzada, que no tienen prelación por sobre el resto de los visitantes ni lugar donde sentarse.

Dado que el ingreso se lleva a cabo por orden de llegada, las personas llegan al CPF II varias horas antes del horario de apertura –alrededor de las 9:30 hs.–. El primer paso a completar es la identificación, efectuada por personal administrativo, para luego someterse a la revisión por el personal de requisa, que según los relatos de los visitantes entrevistados por este Organismo, se produce entre las 12:00 y las 14:00 hs.

Ante esto, las expresiones de los afectados son ilustrativas de las desventajas que acarrear las demoras para la efectivización del derecho a recibir visitas (art. 87 *in fine* y art. 160 Ley 24.660):

“Es mucha demora, [a mi mujer] la hacen esperar afuera, a nosotros también acá adentro. Una vez me pasó que entró [sólo por] media hora por lo que la demoraron al ingresar”

“La visita es de dos a cuatro y media pero ayer salí a las tres y tuve una hora y media de visita” [cuando lo establecido son dos horas y media]”

Todos los factores negativos mencionados, sumados a las dificultades personales y completamente atendibles de los familiares y allegados para acercarse a la cárcel (sobre todo en lo que concierne al CPF II, que está ubicado en una zona de acceso particularmente complicado), contribuyen a generar las condiciones para dificultar el contacto de los presos con sus vínculos afectivos, a desalentar a quienes deben encarar la *odisea* de concurrir a una cárcel a visitar a la persona detenida, que muchas veces conlleva sufrir en carne propia los padecimientos que viven quienes están presos – violentándose el *principio de intrascendencia de la pena* (art. 5.3 CADH)– y ocasionando a menudo el debilitamiento y hasta la ruptura de los lazos familiares y sociales.

Para un análisis más pormenorizado de las afectaciones al derecho a la dignidad personal y a la honra que sufren los familiares de los detenidos para ingresar a los establecimientos carcelarios, se remite al apartado específico sobre requisa en el capítulo de *Tortura y malos tratos* en el presente volumen.

5.3. Limitaciones en el acceso a las comunicaciones y su repercusión en el debilitamiento de las relaciones familiares y sociales

a. El derecho a la comunicación desde la perspectiva de derechos humanos

El derecho a la *libre expresión* es indudablemente un derecho humano, reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 13.1)⁵⁵ y el art. 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵⁶ que implica la posibilidad de recibir informaciones y opiniones, de difundir a su vez informaciones y opiniones personales por cualquier medio, y no ser molestado a causa de ellas. Actualmente, en virtud de la recepción constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, la libertad de

⁵⁵ 1. Toda persona tiene **derecho a la libertad de pensamiento y de expresión**. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

⁵⁶ Su redacción es idéntica al 13.1. de la CADH.

expresión se encuentra reconocida en la Carta Magna en forma expresa (art. 75 inc. 22 C.N.).

Como derivación necesaria de esa prerrogativa se ubica el *derecho a la comunicación*, susceptible de ser contado entre los derechos implícitos o no enumerados del art. 33 de la Constitución Nacional, junto con el derecho a la vida, a la salud, a la dignidad y el derecho de reunión.⁵⁷

En el plano internacional, éste ha sido caracterizado como derecho fundamental o *absoluto* al establecerse que su ejercicio sólo puede ser restringido en determinados supuestos excepcionales, mas nunca suspendido, ni siquiera en los casos más extremos de restricción de los derechos, como lo es la vigencia del *estado de excepción*.⁵⁸

De tal manera lo entendió la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas al dictar los “Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.⁵⁹ En ellos se plasmó el criterio de que durante la vigencia de estados de excepción, el derecho a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias y el derecho a ser oído con las debidas garantías podían ser sometidos a limitaciones, pero no así el derecho a la comunicación: “**No se podrá mantener a nadie incomunicado con su familia, amigos o abogados más de unos días...**” (Principio 70, inc. c).

La Convención Americana de Derechos Humanos posee una norma similar a la del Pacto (art. 27),⁶⁰ y realiza una distinción entre “restricción” y “suspensión” de derechos, prohibiendo la segunda salvo ciertos casos excepcionales y permitiendo la primera. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete último del Pacto de San José de Costa Rica, en la Opinión Consultiva 6/96 lo explica de la siguiente forma:

⁵⁷ Cfr. Gelli, Ma. Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 379 y ss.

⁵⁸ Artículo 4.1 PIDCyP: “**En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación** y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

⁵⁹ U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Anexo (1985).

⁶⁰ Artículo 27.1. CADH: “**En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte**, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

*“...es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados. En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos”.*⁶¹

En el ámbito regido por la Ley 24.660, es reconocido expresamente el derecho de los detenidos a *“...comunicarse periódicamente, en forma oral o escrita, con su familia, amigos, allegados, curadores y abogados, así como con representantes de organismos oficiales e instituciones privadas con personería jurídica que se interesen por su reinserción social”*. Se prevé asimismo que en todos los casos se respetará la privacidad de esas comunicaciones, sin otras restricciones que las dispuestas por juez competente.⁶²

La relación intrínseca entre el derecho a la comunicación y el de mantenimiento de las relaciones familiares y sociales se ve ilustrado incluso con la simple lectura de la Ley 24.660: el primero de los artículos del Capítulo XI, que lleva por título “Relaciones familiares y sociales”, se encarga de mostrar la relevancia que tiene el derecho a la comunicación periódica con familiares, amigos, allegados y otras personas, y contiene a

⁶¹ Consid. 14 O.C. N°6/86 (“La expresión ‘leyes’ en el Artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”) del 9/5/1986. En este sentido, vale aclarar que toda reglamentación o regulación de un derecho, aunque posibilite su ejercicio y se realice conforme las pautas constitucionales, implica necesariamente una limitación a su carácter de absoluto, y por tal motivo deber ser observado con estricto cuidado, más aún cuando, como lo es en el caso del derecho en juego, se ha interpretado que debe prevalecer aun en casos excepcionales.

⁶² El art. 161 establece el supuesto de **suspensión** o **restricción** transitoria de ese derecho a la comunicación, que procede: *“sólo [...] por resolución fundada del director del establecimiento, quien de inmediato, lo comunicará al juez de ejecución o juez competente”* y exige que el detenido sea notificado de la suspensión o restricción de su derecho. El problema es que el art. 161 no determina cuáles serían los supuestos fácticos en los que sería posible para el Director de un establecimiento penitenciario decidir la restricción de las comunicaciones.

La aplicación de una sanción disciplinaria podría caer dentro de los supuestos del art. 161, en tanto que su imposición se realiza en virtud de una *resolución fundada del Director* (art. 45 del “Reglamento de Disciplina para internos”, Decreto 18/97), que contempla la posibilidad de ser sancionado con la *“suspensión o restricción de derechos reglamentarios”* (art. 54). Más precisamente, el inciso “e” de dicho artículo habilita la suspensión total o parcial –por un plazo que no puede exceder los 15 días– del derecho a *“mantener comunicaciones telefónicas”*.

Existe, además, otro supuesto de incomunicación excepcional, que es el previsto en el Código Procesal Penal de la Nación (art. 205), aplicable a los detenidos en calidad de procesados. No obstante, se trata de un supuesto también excepcional y con requisitos de procedencia más estrictos, pues tan sólo puede disponerse para los casos en que existan *“...motivos para temer que se pondrá de acuerdo con terceros u obstaculizará de otro modo la investigación”* y limitado temporalmente mediante la fijación de un plazo muy exiguo (48 horas, prorrogable por 24 horas más), sumándole a ello la necesidad de orden judicial.

Cabe resaltar que la norma efectúa una salvedad dirigida a resguardar la inviolabilidad del derecho a la defensa (art. 18 C.N.), dejando fuera de la limitación a la comunicación que la persona detenida tenga con su abogado defensor.

lo largo de los artículos que lo conforman, toda una serie de previsiones atinentes a asegurar su ejercicio.

b. La habilitación de llamadas telefónicas entrantes en todas las cárceles federales como cuestión pendiente

El hecho de no poder sostener un intercambio fluido con los integrantes del núcleo familiar y social repercute negativamente en los detenidos, quienes se encuentran en una situación en la que se hace indispensable la contención emocional y afectiva. Esto resulta particularmente preocupante para aquellos que por la distancia de la unidad respecto de la residencia de sus familiares y amigos no reciben visitas, quienes recurren a las llamadas telefónicas y la correspondencia para mantenerse en contacto. Dentro de este grupo, las personas de nacionalidad extranjera se hallan en una situación de vulnerabilidad mayor, dado que gran parte de ellas no cuentan con vínculos en Argentina, y su única vía de comunicación depende de la posibilidad de efectuar llamadas internacionales –con los elevados costos que eso conlleva– o bien de remitir cartas al exterior del país.

La cuestión de la imposibilidad de recibir llamadas telefónicas entrantes fue discutida en el marco de un habeas corpus interpuesto por un detenido extranjero alojado en el Pabellón C de la Unidad Residencial V del CPF I de Ezeiza.

Durante el tiempo que ese sector de alojamiento fue ocupado por detenidas extranjeras, se habilitó el servicio de recepción de llamadas telefónicas. En el mes de febrero del año 2011 las mujeres fueron trasladadas a la Unidad N°31, pasando a quedar alojada en el Pabellón C de la Unidad Residencial V población masculina extranjera. Inicialmente el SPF omitió la desactivación de las llamadas telefónicas entrantes al disponer el alojamiento de los detenidos varones, pero el servicio fue suspendido el 1 de marzo de 2011 alegando cuestiones de seguridad y administrativas no fundamentadas por el SPF.

Ante el reclamo de un condenado, el Juez Nacional de Ejecución Penal ordenó restablecer con carácter urgente el servicio de llamadas entrantes al Pabellón. Dado el incumplimiento de la resolución, el interno presentó una acción de habeas corpus, en la que la Procuración Penitenciaria actuó como *amicus curiae*.

Es llamativo que, entre los argumentos dados por el Jefe de Seguridad Interna del CPF I en la audiencia realizada con motivo de la interposición del habeas corpus en el Juzgado Federal N°1 de Lomas de Zamora, apareciera la cuestión de que esa

prestación “*no estaba destinada al uso de la población de internos masculinos*”. Si bien es cierto que las unidades que alojan mujeres –la Unidad 3 (Instituto Correccional de Mujeres) y la U.31 (Centro Federal de Detención de Mujeres)– poseen teléfonos fijos, no públicos, dentro de los pabellones, donde las detenidas pueden recibir llamados de afuera, para lo cual cada aparato tiene un número individual, también algunas unidades federales localizadas en el interior del país ponen a disposición de las personas detenidas en ellas líneas telefónicas para recibir llamadas. Es el caso de la Unidad 9 de Neuquén, que dispone de teléfonos públicos en los pabellones a los que es posible comunicarse desde el exterior, ya que cada uno posee un número de interno asignado (se digita el número del conmutador y, dentro de cierta franja horaria, es posible hablar directamente con los detenidos en su lugar de alojamiento). En las Unidades 6 y 7, por su parte, existe la posibilidad de comunicarse, también dentro de cierta franja horaria, con las personas detenidas, a través de líneas directas atendidas, la mayor parte de las veces, por miembros del SPF que notifican al detenido del llamado y le permiten entablar la comunicación. En cuanto a la Unidad 19, también es posible recibir llamados ya sea en los pabellones colectivos, donde el teléfono es atendido por el personal del SPF que le transfiere el llamado al detenido o en las casas de pregreso, donde atienden directamente los detenidos.

El litigio fue resuelto finalmente por la Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal, que el 4 de agosto de 2011 hizo lugar al recurso oportunamente interpuesto y ordenó reponer las líneas telefónicas de recepción de llamadas en el Pabellón C de la Unidad Residencial V del Complejo Penitenciario Federal I en un plazo perentorio de 5 días.⁶³

En el fallo, la Cámara de Casación admitió que la “*desconexión*” constituye “...una restricción a los derechos de comunicación” del detenido que promovió la acción y recordó “...el deber del Estado de organizar sus estructuras y establecer protocolos de conducta y prácticas que aseguren los derechos humanos”. En este sentido, incluyó entre esas obligaciones estatales la de “...adoptar medidas eficaces para evitar en lo posible el aislamiento de la familia, de las amistades y de otros contactos sociales, salvo que razones de seguridad u orden del establecimiento de ejecución de la pena justifiquen, conforme a criterios pertinentes, las restricciones de

⁶³ “Kepych, Yuriy Tiberiyevich –Habeas corpus– s/recurso de casación”, 4 de agosto de 2011.

los contactos con esos ámbitos de relación” (punto IV del voto de Luis M. García, p. 15).

El peso adjudicado a la posibilidad de recibir llamadas en la unidad por parte de los presos fue destacado por el fallo de la Cámara de Casación. La Sala II entendió que las comunicaciones telefónicas permitían, o al menos servían de facilitador, para el mantenimiento de los vínculos familiares y sociales: *“Las autoridades de ejecución de la pena privativa de libertad deben tomar en cuenta estas circunstancias personales en la medida en que ellas constituyen un indicio de las dificultades del condenado para recibir visitas de integrantes de su familia, otros parientes o miembros de su círculo de relaciones previo a la detención. El contacto telefónico es probablemente una vía apta para facilitar un contacto personal y oral con esas personas, que no se suple totalmente con la correspondencia epistolar”* (punto V “b” del voto de Luis M. García, p. 19).⁶⁴

Finalmente, recalcó la importancia del servicio de llamadas entrantes en el contexto de los detenidos extranjeros, a quienes les es muchas veces imposible costear esas comunicaciones: *“La disponibilidad misma de varias líneas telefónicas para los internos de un establecimiento, o de una sección del establecimiento no garantiza necesariamente esas posibilidades de contacto en la medida en que las comunicaciones de larga distancia internacionales son costosas, y de que los condenados por lo general tienen limitadas o ninguna posibilidad de costearlas con su patrimonio”* (punto V “b” del voto de Luis M. García, p. 19).

Pero más allá de la situación de mayor aislamiento respecto de sus familiares y allegados, las dificultades advertidas para la situación de los presos extranjeros se replican a su vez respecto de la gran mayoría de la población de las cárceles federales, conformada por personas que no disponen de recursos para afrontar llamadas telefónicas a sus hogares o a los teléfonos móviles de sus familiares, y éstos no suelen contar con dinero para enviarles tarjetas telefónicas a los detenidos para que se comuniquen con ellos.

Además de la incertidumbre sobre los sucesos de la vida cotidiana que atraviesan sus afectos, y de aquellos hechos excepcionales que alteran el curso de esa

⁶⁴ “Un servicio telefónico que permita llamadas entrantes al establecimiento o sección en la que se encuentra alojado el condenado extranjero y no residente en el país es un medio *prima facie* idóneo para favorecer la posibilidad de comunicación con sus familiares, amigos y otros miembros del círculo de relación que residen en el extranjero” (punto V “b” del voto de Luis M. García, p. 19).

cotidianeidad,⁶⁵ los presos se ven impedidos de mantener un contacto periódico y deseable con su abogado defensor, organismos de derechos humanos como la PPN o representantes de otros organismos estatales o de la sociedad civil, siendo afectados de este modo su derecho de defensa y la protección de sus derechos fundamentales.

Se suman a estos problemas los denunciados ante este Organismo por los presos, relativos a la escasez de líneas telefónicas para efectuar llamados, al mal funcionamiento o falta de reparación de aparatos telefónicos, a las restricciones horarias en la utilización de los teléfonos,⁶⁶ la falta de acceso a tarjetas telefónicas que permitan entablar comunicación con sus países de origen en el caso de los extranjeros, al establecimiento de controles ilegítimos por parte del SPF,⁶⁷ etc.

Muchas de estas trabas y complicaciones se verían subsanadas si existiera la posibilidad de que tanto el defensor, la PPN y los familiares y allegados de las personas privadas de la libertad pudieran efectuar llamadas al lugar de alojamiento del detenido y así evitar gastos y demoras innecesarios.

En esta inteligencia, la PPN presentó en fecha 24 de agosto de 2011 la **Recomendación N°750/PPN/2011** en la que se instó al Director Nacional del SPF la habilitación en un plazo de 90 días del servicio de llamadas entrantes en todas las cárceles federales y la elaboración de un protocolo que tuviera por objeto garantizar el pleno acceso a las comunicaciones telefónicas de todas las personas detenidas en unidades del SPF, en el cual se establezca –entre otras medidas– la obligación del Director de cada establecimiento penitenciario de verificar trimestralmente el adecuado funcionamiento de los teléfonos y remitir el informe correspondiente tanto a Dirección Nacional del SPF como a la PPN.

Con similar objeto, el Defensor Oficial Dr. Hernán Figueroa interpuso en fecha 23 de noviembre de 2011 un habeas corpus ante el Juzgado Federal N°1 del

⁶⁵ La situación de incertidumbre y desconexión debido a la ausencia del servicio de llamadas entrantes se vislumbra claramente en los casos en los que ocurre un accidente o algún familiar de un detenido es internado en un hospital, en los que suele suceder que tomen noticia de ello a partir del aviso del personal de Asistencia Social de la unidad de alojamiento –en los casos en los que se les avisa– y no de modo directo por parte de su propia familia.

⁶⁶ En fecha 4 de diciembre de 2008 se recomendó al Sr. Director de la Unidad N°7 que instruya los mecanismos necesarios para extender el horario de disponibilidad de los aparatos telefónicos por parte de las personas que se encuentran privadas de su libertad al interior de la Prisión Regional del Norte (Recomendación N°693).

⁶⁷ Este Organismo ha señalado que en el Complejo Federal de Jóvenes Adultos el SPF efectúa injerencia en el derecho a las comunicaciones telefónicas de los detenidos, obligándolos a dejar registro del destinatario de sus llamadas y la frecuencia de las mismas. Por ello, ya en el año 2006 el Procurador Penitenciario resolvió recomendar al Sr. Director del Complejo Federal de Jóvenes Adultos que hiciera cesar la obligación de los internos de la unidad a su cargo de indicar en el libro pertinente el destinatario de sus llamadas así como también su frecuencia (Recomendación N°651).

Departamento Judicial de Lomas de Zamora, planteando hacer extensivo lo resuelto sobre el servicio de recepción de llamadas externas a favor de los detenidos alojados en el Módulo V a todo el Complejo Federal N°I de Ezeiza. La acción fue aceptada por el Juez, quien ordenó a las autoridades del CPF I proveer “...los arreglos técnicos necesarios para que todos los internos allí alojados puedan recibir llamadas externas”.⁶⁸

Frente a esta decisión judicial firme, que al 1 de marzo de 2012 no había sido ejecutada por el SPF de acuerdo al monitoreo efectuado por el Observatorio de Cárceles Federales, y habida cuenta de la falta de respuesta a la Recomendación N°750 por parte de la Dirección Nacional del SPF a quien había sido dirigida, se remitió nuevamente mediante nota la Recomendación al Sr. Director Nacional y se solicitó al Director del CPF I que informara la fecha aproximada en la que planeaba adoptar las medidas indicadas por el magistrado. No habiendo obtenido contestación alguna, la PPN se encuentra evaluando diversas estrategias de intervención para lograr la habilitación de las líneas telefónicas en todas las unidades del SPF, además de petitionar la ejecución de la sentencia del Juzgado Federal N°1 de Lomas.

c. Reconocimiento del derecho a recibir encomiendas como parte del derecho a la comunicación y al mantenimiento de los vínculos familiares

Tal como se indicó a propósito de la Recomendación efectuada por la PPN respecto de los criterios para el ingreso de productos para los detenidos alojados en el CPF II, la Ley Nacional de Ejecución prevé en su art. 65 el derecho de las personas encarceladas de “...adquirir o recibir alimentos de sus familiares o visitantes”. El mismo plexo legal establece, en relación con el derecho a la comunicación, que la correspondencia que reciba o remita el detenido/a no puede ser suspendida ni restringida, salvo por resolución fundada del Director del establecimiento que debe dar inmediato aviso al juez competente (art. 161), es decir, exclusivamente en supuestos excepcionales. A su turno, la reglamentación del Capítulo XII de la Ley 24.660 por el Decreto 1136/97 estipula más concretamente el carácter irrestricto del derecho a recibir y expedir correspondencia, precisando que el mismo puede ser ejercido “...sin censura y sin límites en cuanto a la cantidad” (art. 132 *Reglamento de Comunicaciones para Internos*), teniendo como único condicionamiento lo regulado en el *Reglamento de*

⁶⁸ “Defensor Oficial a cargo de la Defensoría nro.2 s/su presentación”, causa N°10.396, rta. 23/11/2011.

disciplina para los internos (Decreto 18/97). Tanto la correspondencia recibida en la unidad carcelaria como la enviada, indica también el *Reglamento de Comunicaciones*, debe ser distribuida o despachada “*inmediatamente*” (art. 134).

En cuanto a la normativa emanada de la Dirección Nacional del SPF, puede mencionarse la Resolución DN N°1107 del año 2009⁶⁹ que aprueba el *Procedimiento de recepción documentada de correspondencia*, mecanismo por el cual se deja constancia en un registro que las cartas, encomiendas y paquetes dirigidos a cada detenido han sido efectivamente entregados y recibidos de conformidad.

No obstante lo prístino de estas previsiones legales y reglamentarias, una persona presa en el CPF I debió acudir a la judicatura mediante la presentación de un habeas corpus, a fin de que se ordenara a los agentes del SPF que en lo sucesivo le entregaran las encomiendas en tiempo y forma. El detenido manifestó en el escrito presentado que uno de los paquetes le fue entregado varios días después de su recepción en la unidad (casi diez días después), sin brindarle ninguna explicación de la demora, mientras que el otro aún no se hallaba en su poder, dado que había sido rechazado por hallarse el detenido en comparendo.

La PPN participó en la audiencia prevista en el marco del trámite del habeas corpus, y junto con el Defensor Oficial, hicieron hincapié en los derechos menoscabados por las omisiones de las autoridades del CPF I. El Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N°1 de Lomas de Zamora resolvió hacer lugar a la acción de habeas corpus al considerar que las acciones denunciadas constituían actos lesivos que implicaban un agravamiento en las condiciones de detención, en tanto que se hallaba en juego la eficacia de los derechos a la comunicación y al mantenimiento de sus vínculos familiares y sociales. El SPF apeló dicha resolución, por lo que la causa fue elevada a la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata,⁷⁰ ante la cual este Organismo también se presentó mediante un Memorial, cuyas consideraciones de hecho y de derecho fueron tenidas en cuenta por los magistrados para confirmar la decisión del Juez de primera instancia, reafirmando así la importancia de que se garantice el libre ejercicio del derecho a la comunicación a los detenidos, no sólo por su relevancia por sí mismo, sino como medio para el aseguramiento de otros derechos.

⁶⁹ B.P.N. N°328.

⁷⁰ “Kepych, Yuriy s/ habeas corpus”, Expte. N°6637, registro interno, rto. el 29 de diciembre de 2011.

6. Las deficiencias alimentarias en las cárceles del SPF

a. Las carencias alimentarias en el CPF II de Marcos Paz

Con motivo de los numerosos reclamos recepcionados a principios de 2011 de los detenidos alojados en la Unidad Residencial 1 del Complejo Penitenciario Federal II respecto a la alimentación que se les brinda, y en función de los señalamientos que se han efectuado desde este Organismo en relación a esta problemática en reiteradas ocasiones, se dispuso efectuar un monitoreo sobre la provisión de comida en este establecimiento. Asesores del área Auditoría y de la Dirección Zona Metropolitana de esta Procuración llevaron a cabo el relevamiento durante los meses de marzo y abril de ese año, y en el marco del mismo entrevistaron a varios detenidos y a las autoridades del Complejo, presenciaron el momento de suministro de la comida e inspeccionaron el sector de cocina.

En líneas generales, se puede mencionar que a partir del monitoreo se corroboró la provisión de una comida deficiente, en lo que refiere a calidad, cantidad y variedad de los alimentos. Asimismo, se advirtió que en los casos de los detenidos que se encontraban aislados en sus propias celdas –por haber sido sancionados, con Resguardo de Integridad Física o ser ingresos recientes–, no se les proveía la ración de comida que les correspondía, sino que para comer dependían de que otros presos les hicieran llegar los alimentos a través de la pequeña abertura de la celda.

Ante esta situación, y dado que las peticiones efectuadas a las autoridades del Complejo no tuvieron efecto para lograr el cese en la vulneración de este derecho elemental, se dispuso efectuar la **Recomendación N°736/PPN/2011** al Jefe del Complejo, a través de la cual se formuló una serie de proposiciones con el objeto de revertir los hechos constatados, a saber: que adopte las medidas necesarias a los efectos de garantizar la entrega de las cuatro comidas diarias, en la cantidad y variedad suficientes indicadas en el menú preestablecido; que se lleve a cabo un registro en el que conste la prueba documental de las entregas, degustaciones y medidas de control adoptadas por parte del personal penitenciario; que garantice la entrega de la comida en la cantidad, calidad y variedad debida a todas las personas que se encuentren cumpliendo regímenes de aislamiento en las celdas de alojamiento individual, siendo conveniente dejar constancia escrita de la entrega y recepción de cada una de ellas; que arbitre los medios que se encuentren a su disposición para efectivizar la entrega inmediata de los utensilios indispensables para la ingestión de alimentos y bebidas a

toda la población penal; que adopte las medidas necesarias para el suministro de los elementos necesarios para la correcta manipulación de los alimentos a todo el personal penitenciario e internos trabajadores que mantengan contacto con la comida de la población penal; por último, que instrumente las medidas que estén a su disposición a los efectos de incorporar el personal profesional y técnico necesario para garantizar la calidad, cantidad y variedad de los alimentos.

Corresponde incluir en esta reseña, dada la estrecha vinculación con las falencias en la dieta que reciben los detenidos del CPF II, la **Recomendación N°752/PPN/11**⁷¹ sobre los cambiantes criterios de admisión de los productos que envían o que pretenden ingresar los visitantes para intentar paliar la mala alimentación que se les proporciona, fijados por las autoridades penitenciarias. Estas directivas tan fluctuantes vulneran el derecho de las personas privadas de su libertad “...a recibir alimentos de sus familiares o visitantes” (art. 65 Ley 24.660).

b. El ejercicio del derecho a la alimentación en el CPF I

El efectivo ejercicio del derecho a recibir una alimentación adecuada⁷² se encuentra establecido tanto en la normativa internacional sobre derechos humanos en general (art. 25, inc. 1 *Declaración Universal de Derechos Humanos* ONU; art. 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* OEA) y relativa a las personas privadas de la libertad en particular (art. 20 *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos* ONU; Principios V y XI de los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* CIDH). Si bien éste depende directamente de la provisión o el acceso a alimentos suficientes en cantidad y calidad, es evidente que confluyen en una interpretación del término “adecuado” otros factores, como las condiciones de higiene en las que los alimentos son preparados y suministrados a los detenidos/as, el modo en que son servidos, el buen estado de la materia prima, la variedad y propiedades nutritivas de la dieta proporcionada, los horarios en los que es provista y la consideración de las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos.

⁷¹ A la que ya nos hemos referido en el acápite anterior relativo a la “Vulneración del derecho al mantenimiento de los vínculos familiares y sociales”.

⁷² Según el artículo 65 de la Ley de Ejecución “**La alimentación del interno estará a cargo de la administración; será adecuada a sus necesidades y sustentada en criterios higiénico-dietéticos...**” (resaltados nuestros).

En el mes de julio de 2011 las personas alojadas en el Pabellón C de la U.R. V del CPF I interpusieron un habeas corpus correctivo y colectivo⁷³ por considerar que se hallaba vulnerado su derecho a la alimentación, debido a la falta de provisión por parte de las autoridades penitenciarias de utensilios para permitir la cocción y el consumo de los alimentos, a la no entrega del desayuno y la merienda y a las restricciones en el uso de la cocina.

En el mes de septiembre, a su vez, los detenidos en el Pabellón A de la misma Unidad Residencial presentaron una acción en análogo sentido, que fue acumulada a las actuaciones correspondientes al Pabellón C. Ante el rechazo del reclamo en primera instancia, y la subsecuente apelación por parte de los afectados, la Dirección Legal y Contencioso de la PPN se presentó en calidad de *amicus curiae* de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. La Cámara resolvió revocar el fallo apelado y hacer lugar al reclamo de las personas privadas de la libertad, estableciendo un plazo de 30 días para confeccionar una reglamentación del uso de los utensilios de cocina, tal como fuera sugerido en la presentación de la PPN.⁷⁴

Con fecha 10 de noviembre de 2011, los magistrados de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata se pronunciaron en relación con la demora de la Dirección de la Unidad Residencial N°V del CPF I en dar cumplimiento a lo resuelto respecto del establecimiento de una reglamentación para el uso de los utensilios de cocina, considerando dicha falta de respuesta como desacato a la autoridad judicial. El tribunal remitió las actuaciones al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, solicitando le sean aplicadas al Subdirector de la U.R. V las sanciones administrativas pertinentes.

Por su parte, las personas alojadas en la U.R. VI del CPF I presentaron un habeas corpus correctivo-colectivo el 16 de diciembre de 2011 ante el Juzgado Federal N°2 de Lomas de Zamora⁷⁵ a los fines de denunciar el mal estado de los alimentos que se les proporcionaban y que ocasionaban en varias de ellas problemas estomacales, vómitos con sangre y diarrea. Asimismo, algunos detenidos/as expresaron que las raciones eran escasas y el tipo de alimentación casi siempre igual, en tanto que quienes padecían de enfermedades como el HIV, en función de las cuales debían recibir dietas de refuerzo,

⁷³ Causa caratulada “Yuriy Kepysh s/Habeas Corpus” del Juzgado Federal de Instrucción en lo Criminal y Correccional N°1, Secret. 2 del Dpto. Judicial de Lomas de Zamora.

⁷⁴ Causa N°6492 registro interno “Yuriy Kepysh s/habeas corpus”, Sala II, C.F.A.L.P.

⁷⁵ “Figuroa Toledo, Julio César, Romero, Walter Enrique y Lobo, Daniel Hernando s/ Ley 33.098”, N°2072 (acumulada con la N°2082) del Juzgado Federal de Instrucción en lo Criminal y Correccional N°2 de Lomas de Zamora, rta. 2/2/2012.

no las recibían. Manifestaron que debían recurrir a conexiones eléctricas clandestinas, con riesgo de electrocución, para poder calentar agua para el desayuno, ya que no se les brinda esa comida, y que las condiciones de higiene en las que eran servidos los alimentos eran deficitarias.

La resolución favorable dictada por el Juez Carlos Alberto Ferreiro Pella a cargo del Juzgado Federal de Instrucción N°2 de Lomas de Zamora dispuso, entre otras medidas, ordenarle al Jefe del CPF I que en forma inmediata cumpliera con las acciones correctivas enunciadas por los inspectores del Instituto Nacional de Alimentos del ANMAT en relación con las condiciones de higiene de la cocina, que estableciera “...*un protocolo de actuación de las áreas competentes que garantice un patrón de control interno diario en la distribución de los alimentos, ya sea dieta general o especial, cuyas constancias deberán ser remitidas para fiscalizar su aplicación eficaz con el respectivo informe a cada uno de los órganos jurisdiccionales a cuya disposición se encuentran los detenidos alojados en los pabellones A y B del Módulo VI y del Pabellón A del Módulo V del CPF I*”. Asimismo, se pidió a la máxima autoridad del CPF I que adopte las medidas de seguridad necesarias sobre las instalaciones eléctricas de las celdas de los Pabellones A y B del Módulo VI para preservar la seguridad de las personas y de los bienes.

Este fallo fue apelado por el SPF, aunque respecto de las cuestiones de alimentación y de condiciones de salubridad, que fueron calificadas por el Juez como urgentes, se dispuso su efectivización.

7. Problemáticas relativas a documentación personal de los detenidos

El Derecho a la Identidad constituye un Derecho Humano insoslayable de todo sujeto, por el solo hecho de ser humano. Representa un Derecho primordial, que una vez adquirido funciona como puerta de acceso a derechos sociales básicos y elementales como el de la salud, la educación, el trabajo, la alimentación; y a derechos civiles y políticos como el casamiento o el sufragio.

El Documento Nacional de Identidad –en adelante también DNI– constituye el instrumento formal en el que queda plasmado este Derecho fundamental, registrando a la persona como ciudadano ante el Estado Nacional.

Teniendo en cuenta que el acceso a la documentación personal ha constituido un problema histórico dentro de las unidades penitenciarias, desde la Procuración se efectuaron una serie de intervenciones,⁷⁶ con el objeto de conocer el estado actual de la situación.

Convenio interministerial para la identificación y documentación de la población penitenciaria federal

En este marco se toma conocimiento de la celebración –el 18 de mayo de 2011– de un Convenio de Cooperación Conjunta, entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, para la identificación y documentación de la población penitenciaria federal. La firma de este Convenio implica la implementación de un Programa de Documentación Conjunto, que consiste en la instalación de oficinas con el nuevo sistema de documentación del Registro Nacional de las Personas –en adelante también RENAPER–. Dicho sistema es conectado en las diversas unidades penitenciarias del SPF, a fin de que en cada cárcel se efectúen los trámites del DNI tal como se gestionan en el medio libre.

Lo novedoso de esta incorporación es que no se requiere más la presencia en las cárceles de los grupos operativos del RENAPER en ninguno de los pasos del proceso de documentación –tal como se gestionaban los DNI antiguamente–. Este nuevo sistema carga los datos de la persona interesada de manera digital, dirigiéndose la información directamente al Registro de la Personas para la posterior confección del Documento Nacional de Identidad. Luego de ello, el DNI es remitido por correo al domicilio indicado.

En relación a la ejecución del Convenio, se podría resumir el accionar de cada ministerio de la siguiente manera: por un lado el Ministerio del Interior –a través del RENAPER– se ocupa de los aspectos técnicos y operativos de la gestión –capacitación al personal del SPF del manejo del software e instalación, mantenimiento y actualización del sistema–. Por el otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos –a través del

⁷⁶ Se mantuvo una reunión con la Jefa de la Sección de Documentación –Alcaide Lic. Viviana Barthe– y la Subdirectora –Subprefecto Lic. Julia Bevilacqua– de la Dirección de Asistencia Social de Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal. Asimismo se efectuaron entrevistas o comunicaciones telefónicas con las Divisiones de Servicio Social de los CPF I, II, CABA y el Complejo Federal para Jóvenes Adultos.

SPF– se encarga de la ejecución del programa, aportando los recursos humanos y el espacio físico.

En lo que concierne al procedimiento de la documentación en sí mismo, se relevó que continúan siendo las Divisiones de Asistencia Social de cada unidad penitenciaria las que reúnen la información de las personas presas que necesitan tramitar el DNI –nombre y apellido, número de DNI, domicilio– y arman un listado que después entregan a los gestores del SPF capacitados en el sistema del RENAPER; quienes fijan un día y hora para efectuar la gestión correspondiente de carga digital de los datos.

El día del trámite, lo/as detenido/as son trasladados hasta las oficinas donde están instaladas las máquinas del RENAPER y allí los gestores previamente capacitados del SPF completan los datos a incluir en los DNI –nombre, apellido, domicilio, huellas dactilares y foto 4x4–, cursando la información al registro por el sistema utilizado, para la confección final del documento. Según lo comunicado, el DNI estaría siendo entregado en 15 días aproximadamente.

Luego de efectuar estos trámites, todos los viernes las unidades envían por nota a la Sección de Documentación de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, el listado de trámites de DNI que hayan efectuado durante la semana. Con esta información, la Sección confecciona un registro de todos los documentos indiciados en las unidades del Área Metropolitana.

En otro orden de ideas, cabe consignar el proceso de instalación del Programa en las diferentes unidades del SPF. Si bien el convenio fue celebrado en mayo de 2011, recién en enero de 2012 el sistema se encontraba operando en todas las unidades penitenciarias federales del Área Metropolitana; no así en las del interior del país. Al respecto, según lo informado por las autoridades consultadas, la proyección es que este sistema también sea conectado en las unidades penitenciarias –de la órbita federal– que se encuentran en el interior del país; tal lo dispuesto en la Primera Cláusula del Convenio.

En cuanto a la instalación del sistema en las diferentes unidades, ésta se vio obstaculizada en variadas oportunidades, sobre todo en los Complejos Penitenciarios Federales N°I y II del SPF, en los que la demora produjo que recién comenzaran a operar a principios de 2012.

Los principales inconvenientes acaecidos se basaron en ajustes técnicos, como ser conexiones de Internet, enlaces entre el puerto ubicado en la unidad con la base de datos del Ministerio del Interior, creación de las cuentas de usuarios de los agentes del SPF en los servidores, etc.

También se detectaron inconvenientes en la entrega de los DNI ya finalizados. Inicialmente los DNI habían sido enviados al domicilio declarado por el/a detenido/a; mientras que debían ser remitidos a la unidad de alojamiento, donde permanecen en depósito a disposición de la persona detenida hasta que ésta recupera la libertad, pudiendo ser utilizados en caso necesario, como para sufragar los procesados durante una fecha electoral. Esta circunstancia fue comunicada al RENAPER por parte del Departamento de Asistencia Social de Dirección Nacional del SPF, aclarándoles que los DNI deben ser enviados a las unidades penitenciarias de destino –en donde se realiza el trámite–, y progresivamente el inconveniente fue subsanado.

Por último, cabe mencionar la Décima Cláusula que hace alusión a la duración del Convenio con el término de un año.⁷⁷

A pesar de los diferentes inconvenientes presentados al comenzar con la ejecución del Programa de Documentación Conjunto y los ajustes que debieron ir realizándose, no cabe duda que la introducción del Convenio de Cooperación Interministerial representa un accionar muy auspicioso y destacable en materia de documentación de las personas privadas de libertad. Constituye una herramienta de gran utilidad a los efectos de mejorar –en gran parte– el conocido problema histórico que implica la documentación de la población penal y resulta un avance para facilitar y garantizar que todos los/as detenidos/as accedan plenamente a su DNI. La celebración de este Convenio no sólo permite agilizar la tramitación –ya no se necesita la presencia en las cárceles de los grupos operativos del RENAPER, ni se requieren ciertos documentos que antes eran obligatorios, como la partida de nacimiento–, sino que también optimiza los tiempos de toma digital de la información –semanalmente– y entrega de la documentación –15 días aproximadamente.

Teniendo en cuenta la importancia de la celebración de este Convenio de Cooperación Interministerial, el tiempo de un año por el que se estableció y la necesidad imperante de que éste funcione de manera adecuada para que ninguna persona privada de libertad quede por fuera de este avance en la materia, esta Procuración emitió la Recomendación N°770/PPN/12, en la que se recomendó al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación *“la extensión o renovación del Convenio Interministerial de Cooperación Conjunta para la identificación y creación de documentos de las personas privadas de libertad bajo la órbita del Servicio Penitenciario*

⁷⁷ La referida cláusula establece: “El presente Convenio de Cooperación tendrá efectos a partir de la firma del mismo por las partes y por el término de UN (1) año [...]”.

Federal. Asimismo se recomienda que la extensión se realice con miras a que el Programa se instale de manera permanente en el SPF, como sistema de documentación de los detenidos federales; para que así toda la población penal pueda acceder a este derecho de forma igualitaria”. En el mismo orden se solicitó a ambos ministerios “la consideración de actuaciones alternativas que garanticen la continuidad de la tramitación de los DNI, cuando el sistema de documentación incurriere en algún tipo de desperfecto”.

Casamiento y reconocimiento de hijos en el CPF I

Durante los meses de enero y febrero de 2011, el Área de Auditoría de la PPN llevó a cabo un relevamiento en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, con el objeto de conocer el procedimiento que se realiza para la tramitación de casamientos y reconocimientos de hijos.

La elaboración de este monitoreo se motivó por los numerosos reclamos recibidos en el Organismo respecto de las dificultades encontradas para la concreción de ambas tramitaciones. Cabe destacar que los reclamos en su totalidad pertenecían al CPF I de Ezeiza, particularmente a las Unidad Residencial II y V –en esta última, al momento del relevamiento todavía se encontraban alojadas mujeres extranjeras.

Para el relevamiento de la información se efectuó un trabajo de campo,⁷⁸ que consistió en varias visitas al Complejo de Ezeiza a fin de entrevistar a los/as detenidos/as que se encontraban realizando alguno de los trámites referidos o bien ya los habían concluido. También se consultó a los responsables de las Secciones de Asistencia Social de las Unidades Residenciales II, V y VI y se conversó con las profesionales a cargo de la División de Asistencia Social del Complejo, dado que es esta División la que coordina y centraliza las actividades de las Secciones de Asistencia Social de las respectivas Unidades Residenciales del CPF I.⁷⁹

A partir de lo recabado, es posible concluir en que la información brindada por las profesionales del Servicio Social acerca del procedimiento y requisitos para efectuar los trámites correspondientes es relativamente precisa y unificada. En este sentido, la

⁷⁸ A tales fines, se implementaron entrevistas semiestructuradas a detenidos/as y responsables de las Secciones y División de Asistencia Social, confeccionadas por el Área de Auditoría especialmente para el presente relevamiento.

⁷⁹ La diferenciación entre las denominaciones Sección de Asistencia Social y División de Asistencia Social se corresponden con la nueva organización del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza adoptada bajo Resolución DN N°848 y publicada en el Boletín Público Normativo del SPF, Año 16 N°322, en fecha 16 de abril de 2009.

División de Asistencia Social elaboró un instructivo informativo tanto para los/as presos/as como para los/as empleados/as de los Servicios Sociales de cada Unidad Residencial, en donde se detalla toda la información requerida para las tramitaciones. Dicho instructivo es entregado a los interesados al iniciar alguno de los dos trámites enunciados.

Requisitos para realizar las tramitaciones

Los requisitos para el trámite de casamiento son: Documento Nacional de Identidad de ambos contrayentes –en el caso de las/os extranjeras/os pasaporte y traducción del mismo certificada por traductor público–, análisis prenupciales y dos testigos mayores de edad que no se encuentren privados de libertad y que posean DNI.

En cuanto al reconocimiento de hijos se requiere que el menor se encuentre previamente inscripto en el registro de las personas, por lo tanto que posea DNI actualizado y partida de nacimiento. A los padres se les solicita la presentación del DNI, y como nuevo requisito el Registro Civil actualmente exige la presencia de la madre en el momento de la celebración del trámite –este último aspecto antes no era necesario.

Procedimientos para la concreción de las diligencias

En relación al procedimiento llevado a cabo, los responsables consultados han informado que ambos trámites se realizan únicamente dos veces al año –al principio y al finalizar el año–, momentos en que representantes del Registro Civil Local de Ezeiza se presentan en el Complejo.

En primer lugar, las Secciones de Asistencia Social de cada Unidad Residencial mantienen entrevistas con los/as presos/as interesados/as –que hayan solicitado audiencia con el área– y con sus familiares, donde se los asesora de los requisitos y pasos a seguir. Luego de ello la Sección eleva un informe a la División Asistencia Social con los datos de los/as detenido/as interesados/as en el trámite. La mencionada División reúne la información de todas las Unidades Residenciales del Complejo, para después remitirla al Registro Civil de Ezeiza.

Por otra parte, el familiar o persona que interviene en la gestión del trámite, debe presentar en el Registro Civil la documentación correspondiente –tanto la del preso/a como la de la otra parte interesada–. Al respecto cabe aclarar que la División de Asistencia Social sólo informa al Registro Civil la nómina de personas interesadas en efectuar un casamiento o un reconocimiento; la documentación exigida debe ser

entregada al Registro por un tercero –ya sea la otra persona interesada en cumplimentar el trámite o un familiar o allegado asignado.

Según fuera sostenido por el personal de Asistencia Social consultado, el Registro Civil local no acepta que la documentación sea remitida por fax o correspondencia; sólo personalmente. Y la División de Asistencia Social del Complejo no asume la tarea de presentar ante el Registro la documentación requerida.

Una vez reunida toda esta información, el Registro Civil comunica a las autoridades de la División Asistencia Social del Complejo la fecha en la que se presentarán a oficiar los trámites. De esta manera, cada Sección se encarga de transmitir a los presos/as la fecha, para que se la comuniquen a sus familiares, y ese día se constituyan en el Complejo para celebrar las diligencias.

Ante la consulta sobre situaciones en las que ambos interesados en realizar alguno de estos trámites se encuentren detenidos, los profesionales del área han señalado que el trámite es idéntico que cuando una de las partes se encuentra en libertad; debiendo conseguir por sus propios medios quien pueda llevar la documentación hasta la dependencia del Registro Civil Local. El Servicio Penitenciario Federal no prevé una estrategia alternativa para llevar a cabo el trámite, quedando el mismo muchas veces demorado en esta instancia. Se tomó conocimiento de la intervención de la organización Caritas en la recolección y presentación de la documentación para aquellos que no tengan quien lo realice, pero no lo hace en la totalidad de casos, por lo que muchos/as presos/as se encuentran impedidos de llevar a cabo el trámite.

Otro inconveniente detectado como obstaculizador de la concreción de las gestiones fue un conflicto de competencia acaecido entre las jurisdicciones provincial – a la que pertenece el Registro Civil Local de Ezeiza– y federal –Registro Civil de La Plata, órbita que comprende el CPF I de Ezeiza–. Esto, sumado a las únicas dos veces por año que el Registro realiza las diligencias, tornaba aún más gravosa la situación.

Intervenciones de la Procuración

Ante la información relevada respecto de las tramitaciones de casamiento y reconocimiento de hijos, la Procuración formuló la Recomendación 734/PPN/11, dirigida al Jefe del CPF I de Ezeiza y a la Directora a cargo de la Delegación del Registro Civil de la localidad de Ezeiza.

Por un lado, se recomendó al Jefe del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza *convocar al personal responsable de la División de Asistencia Social para que conjuntamente arbitren los medios necesarios para establecer una estrategia alternativa de actuación para aquellos casos en que ambos interesados en algunas de las tramitaciones, se encuentren detenidos/as y no posean un familiar, tutor o allegado para efectuar la diligencia ante el Registro Civil.*

Por otro lado, se recomendó a la Directora a cargo de la Delegación del Registro Civil de la localidad de Ezeiza *colabore con el Servicio Penitenciario Federal a fin de efectivizar y agilizar los trámites de casamiento y reconocimiento de hijos de las personas privadas de libertad, flexibilizando los medios de recepción –vía fax o correspondencia– de la documentación requerida para tales diligencias.*

Primeramente se recibió respuesta por parte del Director Nacional del SPF conformada por un conjunto de informes efectuados por la División de Asistencia Social del CPF I, la Dirección de Asistencia Social de Dirección Nacional del SPF y la Dirección Principal de Trato y Tratamiento. En la referida respuesta se informa a esta Procuración que el conflicto de competencia entre los Registros Civiles ya había sido subsanado, y que en el mes de abril la jueza del Registro Civil de Ezeiza se había presentado en el Complejo para las celebraciones correspondientes –13 casamientos y 6 reconocimientos–. Asimismo en los informes remitidos, comunican que “*se arbitrarán las medidas necesarias a fin de canalizar las solicitudes, conforme a la evaluación social de cada caso en particular*” y que evaluarán distintas estrategias alternativas para concretar ambos trámites.

Luego de haber tomado conocimiento de la respuesta emitida por el SPF, se envió una nueva nota a fin de que amplíen la información suministrada. Se recibió una nueva respuesta en la que se informan las actuaciones realizadas en relación a las tramitaciones y reconocimientos de hijos en el CPF I de Ezeiza. Por un lado, se comunica que ante la eventual carencia de personal o allegados por parte de los privados de libertad para continuar con las diligencias, la Jefatura del Servicio Social del Complejo de Ezeiza, en varias oportunidades ha pedido colaboración a los defensores de éstos o a la Defensoría General de la Nación. En caso de no ser posible concretarlo por estos medios, informaron que *se arbitrarán los medios pertinentes para que todas puedan concretar los medios en igualdad de condiciones*, por lo que indican que *apelarán a recursos humanos disponibles para ello, a saber: gestores, auxiliares,*

ayudantes técnicos, que sean comisionados, quienes realizarán el nexo entre el Registro Civil y la unidad penal.

En la misma respuesta se adjunta un informe de una reunión mantenida entre la jueza del Registro Civil de Ezeiza y la Jefa de la División de Asistencia Social del CPF I. Lo relevante de dicho encuentro es la propuesta de la jueza de crear una subdelegación del Registro Civil de Ezeiza dentro del CPF I para efectuar las tramitaciones correspondientes, tanto de los alojados en el Complejo de Ezeiza como en las Unidades lindantes. Para ello, la jueza expuso su inquietud al Jefe del Complejo – quien avaló la misma– y elevó el proyecto a la Dirección Provincial del Registro Civil.

Por último en el informe también se indica que, en fecha 6 de diciembre de 2011 se realizó la segunda celebración del año, donde se efectivizaron 3 reconocimientos y 3 casamientos –uno de ellos intercarcelario.

En relación a la respuesta remitida por el SPF, se considera que la propuesta impulsada por la jueza del Registro Civil de Ezeiza resulta de suma importancia y un avance de gran magnitud para solucionar las demoras ocurridas habitualmente para estas tramitaciones y el inconveniente planteado respecto a los casos que no poseen “un familiar” en el medio libre que realice la gestión en el Registro. Asimismo la creación de una subdelegación en el Complejo, optimizaría la periodicidad de las tramitaciones; ya que los casamientos y reconocimientos se celebrarían de manera constante y no sólo dos veces al año como ocurre en la actualidad.

La concreción de este proyecto regularizaría y garantizaría el acceso a estos derechos de forma igualitaria. Por lo que desde esta Procuración se apoyará y acompañará esta propuesta, a fin de que pueda ser materializada.

Inscripción Judicial de Nacimientos

En relación a lo trabajado durante el año 2011 en materia de documentación de detenidos, debemos incluir una situación particular en la este Organismo tuvo una fuerte intervención y que lamentablemente no resulta un hecho aislado, pese al desconocimiento y escasa difusión de la problemática.

Nos referimos a las personas cuyos nacimientos nunca fueron inscriptos en el Registro Civil de las Personas; y que por lo tanto nunca poseyeron partida de nacimiento, ni Documento Nacional de Identidad. Serían los denominados habitualmente como “*indocumentados*”.

Esta Procuración acompañó el caso de un detenido que debió atravesar múltiples trámites para poder acceder a su Derecho a la Identidad, siendo que al día de cierre del presente informe anual, y luego de haber transcurrido más de tres años desde que inició el reclamo por la restitución de este derecho, aún no ha logrado tener su documentación personal.

El Organismo tomó contacto con el detenido en el año 2008, durante su alojamiento en el Complejo Federal para Jóvenes Adultos, Unidad 24 de Marcos Paz. En ese entonces, el detenido planteó la necesidad de obtener su DNI para poder ser afectado a una actividad laboral formal.

Luego de varias intervenciones de la PPN, el Programa de Derecho a la Identidad dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación –SENNAF– comunicó que esta persona nunca fue inscripta en el Registro Nacional de las Personas. Es así que por medio de esa institución se consiguió la Constancia de Parto del detenido y el Certificado Negativo de inscripción del Registro.

Con esta información, en fecha 28 de mayo de 2009, la Asesoría de Menores e Incapaces N°3 de La Matanza –asesoría a la cual, según el domicilio del parto, correspondía actuar en el caso– inició, a pedido de esta Procuración, el trámite de inscripción de nacimiento judicial correspondiente. Dicha gestión recae sobre el Tribunal de Familia N°5 de La Matanza.

Luego de una cantidad de idas y vueltas del trámite, hacia fines de 2011 la inscripción de nacimiento aún no fue finalizada. Hacia esa fecha se estaba por remitir al Registro Provincial de las Personas de La Plata el oficio con el testimonio – confeccionado por la asesoría y confrontado por el tribunal de familia– de la inscripción judicial; con ello el registro expide la partida de nacimiento. Cabe mencionar que en otras oportunidades ya se habían remitido otros testimonios; pero siempre incompletos, con algún dato faltante exigido por el registro, como por ejemplo el domicilio o los datos de los progenitores.

Durante todo este tiempo sin resolución del trámite, el detenido salió en libertad y volvió a ser detenido –esta vez, ya cumplida la mayoría de edad–. Sin documentación en el medio libre todo le resultaba aún más difícil, sumado a la estigmatización de haber estado preso.

Resulta sorprendente pensar en la demora de esta inscripción judicial de nacimiento, que luego de tres años todavía no fue concluida. Este atraso no sólo vulnera

el Derecho de Identidad del afectado, sino que además lo priva del acceso a otros derechos básicos –como a la educación, al trabajo formal, a la salud– derivados de la falta de DNI; instrumento que nos convierte en ciudadanos registrados. Esta vulneración constante de derechos no se acota a estos tres años, sino a una historia de privaciones que se fueron perpetuando a lo largo de su vida.

Sumado a toda esta situación, en diciembre de 2011 el detenido en cuestión fue padre, y al no estar inscripto no pudo reconocer a su hijo. De esta manera, la falta de DNI también lo privó del derecho de reconocer a su hijo; y reprodujo sobre el niño la vulneración del Derecho a la Identidad sufrida por él.

Debemos destacar que durante su infancia estuvo alojado en varias instituciones, en hogares de niños de tránsito, en institutos de menores, y luego a cargo del SPF; sin que ninguna de ellas haya reparado en las reiteradas vulneraciones del Derecho a la Identidad que viene sufriendo. Parece ser que el Estado puede condenar a una persona sin identificación, pero no es capaz de garantizarle su derecho a la identidad, ni los derechos que se adquieren por el solo hecho de ser ciudadano.

Al momento del relevamiento de la tramitación de los DNI en el sistema carcelario, se consultó a las autoridades de la Dirección de Asistencia Social de Dirección Nacional, sobre cómo actuaban ante estas situaciones. Ante ello respondieron que no se efectuaba ninguna actuación. Sólo en contadas ocasiones han intervenido por medio de la oficina de *Pobres y Ausentes* dependiente del Área de Auditoría que posee la Dirección Nacional de SPF; pero que de todos los casos presentados, solamente 1 o 2 han tenido resultados favorables. Además aclararon que para ello la persona debe estar condenada.

La falencia y el vacío relevado sobre esta temática no pueden pasar inadvertidos, debiendo el SPF actuar en pos de garantizar el Derecho a la Identidad de las personas privadas de libertad.