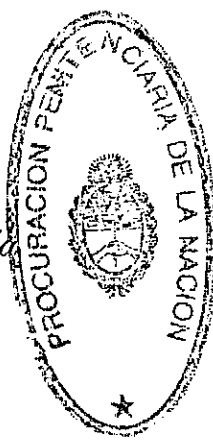




Procuración Penitenciaria
de la Nación



19 DIC 2013

Buenos Aires,
Expte Nº 2053

VISTO:

El informe elaborado por esta Procuración Penitenciaria donde se exponen las situaciones detectadas que se encuentran pendientes de resolución para la documentación de los privados de libertad bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal –en adelante SPF-¹.

Y RESULTA:

Que en primer término es oportuno señalar que esta Procuración tiene particular interés en la temática de documentación en las cárceles y que por lo tanto, viene trabajando arduamente en esta temática.

Que en este orden corresponde reconocer el avance que introdujo el Convenio de Cooperación Conjunto Interministerial celebrado entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior de la Nación² –hacia el año 2011- para la documentación de las personas privadas de libertad bajo la órbita del SPF. Dicho convenio implicó que, en la actualidad, algunas unidades del SPF cuenten con oficinas que operan con el mismo sistema de documentación ágil utilizado por el Registro Nacional de las Personas -en adelante RENAPER- en el medio libre. En este caso, la plataforma es operada por agentes del SPF, quienes fueron capacitados oportunamente por el Ministerio del Interior a tales efectos.

¹ El informe se adjunta a la presente recomendación.

² Aquí se hace referencia al Convenio de Cooperación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en relación al "Programa de Documentación Conjunto", el cual abarcará a la población alojada en el Servicio Penitenciario Federal, publicado en el Boletín Público Normativo Nº 424 de fecha 23 de junio de 2011.

Que si bien la introducción de este Convenio trajo aparejado mejoras en la tramitación del trámite de DNI, siguen existiendo ciertas circunstancias en las que se requiere la intervención de otras agencias estatales, ya que las plataformas no resultan suficientes para su tramitación.

En este orden debe mencionarse que en el marco de un relevamiento específico llevado adelante por esta PPN en distintas unidades pertenecientes a la órbita del SPF con el objeto de conocer el estado de situación documental de los privados de libertad; de un total de 79 personas privadas de libertad que han sido entrevistadas, 20 de ellas refirieron poseer inconvenientes para regularizar su situación documental. Esto indica que un 25% del total de entrevistados/as no poseían DNI al momento de la entrevista.

Asimismo también resulta ilustrativo de la problemática que aquí se plantea la exposición de los datos que arrojan las demandas efectuadas por la población penal a esta PPN tanto por medio de los llamados telefónicos recibidos y canalizados a través del Centro de Denuncias del organismo como ante los asesores del Área Metropolitana que concurren semanalmente a las cárceles. Aquí se puede decir que a lo largo del año 2013 se recibieron un total de 33 llamados manifestando problemáticas para la obtención de su DNI y 121 reclamos durante audiencia personal por el mismo tema; lo que asume un total de 154 situaciones irregulares relacionadas con la documentación personal³.

³ Aquí es pertinente tener en cuenta que en muchas ocasiones la demanda inicial de la persona privada de libertad es la falta de acceso al trabajo o a la educación; siendo el impedimento real para dicho acceso la ausencia de documentación. En estos casos se llega a la problemática de documentación de manera indirecta. Por lo tanto, los datos aquí expuestos son respecto de quienes directamente demandaron la regularización documental.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

**Cantidad de demandas recibidas por el organismo en el transcurso del año 2013
vinculada con la problemática de documentación**

Unidad de alojamiento	Demandas telefónicas	Demandas en audiencia en cárcel	Total de demandas
CPF de la CABA	7	46	53
CPF I de Ezeiza	10	21	31
CPF IV de Ezeiza	0	15	15
Unidad 19	0	2	2
Unidad 31-	2	4	6
Complejo Federal para Jóvenes Adultos	0	2	2
CPF II de Marcos Paz	4	11	15
Centro de Detención Judicial – Unidad 28-	0	2	2
Unidades del Interior del país	10	18	28
TOTALES	33	121	154

Que siguiendo lo precedentemente expuesto, se puede indicar que se detectaron dos instancias irregulares y que serían de tramitación extraordinaria; a saber: 1) cuando la persona no tiene tramitada la *actualización* y 2) ante personas que no se encuentran *documentadas*, es decir que su nacimiento nunca fue inscripto en un registro civil, por lo que nunca tuvo partida de nacimiento y por lo tanto DNI⁴.

⁴ Para profundizar sobre la tramitación de las situaciones planteadas veáse el informe que se adjunta a la presente recomendación.

Que cada uno de estos trámites requiere el cumplimiento de distintos pasos y requisitos de mayor exigencia que la gestión de documentación ordinaria, los que son detallados en el informe anexo.

Que dentro de esta serie de pasos burocráticos pueden intervenir actores municipales, provinciales, nacionales tanto de la administración pública como de la justicia que corresponda de acuerdo al trámite que se trate.

Que en consonancia con lo descrito resulta importante destacar que para poder cumplimentar estos trámites extraordinarios, la persona privada de libertad requiere que alguien fuera de la cárcel actúe a modo de gestor en las diferentes instancias que cada trámite exige.

Y CONSIDERANDO:

Que el derecho a la identidad constituye uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, y resulta necesario para poder ejercer los otros derechos fundamentales. Desde el momento de su nacimiento, toda persona tiene derecho a obtener una identidad. La identidad incluye el nombre, el apellido, la fecha de nacimiento, el sexo y la nacionalidad. Es la prueba de la existencia de una persona como parte de una sociedad, como individuo que forma parte de un todo, es lo que la caracteriza y la diferencia de las demás personas.

Que de esta manera, al adquirir la identidad, se alcanza la figura de ciudadano ante el Estado, posicionando a la persona como jurídicamente visible con derechos y obligaciones.

Que sobre ello, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Art. 18 titulado "Derecho al Nombre", manifiesta: *"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario"*.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Que asimismo, la mencionada Convención, en su Art. 20 "Derecho a la Nacionalidad", dice: "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.";

Que de esta manera, la identidad se visibiliza por medio de la obtención del DNI, al respecto la Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano establece a este como único instrumento de acreditación de identidad, es así que su Art. 13 expresa: "La presentación del documento nacional de identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas será obligatoria en todas las circunstancias en que sea necesario probar la identidad de las personas comprendidas en esa ley, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad cualquiera fuere su naturaleza y origen.";

Que siguiendo la referida legislación, es función exclusiva del Registro Nacional de las Personas el registro e identificación de las identidades. De esta manera, el Art. 16 indica: "El Registro Nacional de las Personas será el único organismo del Estado facultado para expedir los documentos nacionales de identidad mencionados en la presente ley y su reglamentación ya sea en forma directa o por intermedio de las oficinas seccionales, consulares u otros organismos que legalmente lo representen." Por su parte, el Art. 2 "Funciones" dice: "Compete al Registro Nacional de las Personas, ejercer las siguientes funciones: a) La inscripción e identificación de las personas comprendidas el artículo 1, mediante el registro de sus antecedentes de mayor importancia desde el nacimiento y a través de las distintas etapas de la vida, los que se mantendrán permanentemente actualizados; (...)."

Que teniendo en cuenta la circunstancia de detención en la que se encuentran las personas privadas de libertad, es menester del Estado velar por la regularidad de la situación documental de quienes se encuentran a su cargo;

Que a pesar de que las exigencias señaladas para los trámites que se registraron como defectuosos en la actualidad, son las mismas que se exigen en el medio libre, se deben considerar ciertas particularidades que recaen sobre la población penal;

Que así, para que una persona privada de libertad acceda a la documentación exigida debe, indefectiblemente, contar con alguien fuera de la cárcel que pueda efectuar las gestiones en su nombre. En esta línea, un porcentaje importante de la población no posee vínculos fuera de la unidad que pueda gestionarle la documentación exigida o que pueda enfrentar los largos procesos burocráticos que implica la inscripción judicial de un nacimiento fuera de término. Por lo que si consideramos esta particularidad, la posibilidad de acceder a la documentación obligatoria se les reduce ampliamente, y con ello la posibilidad de alcanzar finalmente su documentación personal;

Que por ello, se entiende que sobre la población penal recae una desventaja en relación con el resto de la sociedad recaída en la privación de la libertad en la que se encuentra; por lo que esta situación debiera de tenerse en cuenta a la hora de abordar políticas para la documentación de los privados de libertad;

Que también corresponde señalar que el Estado condena y somete a largos procesos judiciales a personas que no se encuentran registradas como ciudadanos, sin considerar restituir este derecho que toma conocimiento se encuentra vulnerado.

Que en los establecimientos carcelarios, el documento nacional de identidad es exigido tanto para la afectación a una actividad laboral remunerada, como para la certificación de los niveles de estudios alcanzados.

Que no debemos perder de vista que el deber de trabajar y estudiar constituye pilares básicos de la idea de "resocialización" que la pena conlleva en sí misma. Esta paradoja conlleva una contradicción intrínseca en la que por un lado el Estado exige a



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

quien se encuentra privado de libertad estudiar y trabajar y por el otro omite su responsabilidad como garante y mediador para el acceso a estos derechos/deberes –por ejemplo regularizando de la manera más pronta posible la situación documental de quienes bajo su tutela se encuentran-.

Que en ese sentido, la Ley 24.660 en su artículo 106 expresa *“El trabajo constituye un derecho y un deber del interno. Es una de las bases del tratamiento y tiene positiva incidencia en su formación.”*. Por su parte el Capítulo VIII relativo a la educación en varios de sus artículos hace mención a esta obligación. Por ejemplo, en el artículo 133: *“Desde su ingreso se asegurará al interno el ejercicio de su derecho de aprender, adoptándose las medidas necesarias para mantener, fomentar y mejorar su educación e instrucción.”*; o en el artículo 135: *“Se impartirá enseñanza obligatoria a los internos analfabetos y a quienes no hubieren alcanzado el nivel mínimo fijado por la ley (...)”*. Por último el artículo 137 predica *“La administración fomentará el interés del interno por el estudio, brindándole la posibilidad de acceder a servicios educativos en los distintos niveles del sistema. (...)”*.

Que muchas veces la administración penitenciaria genera ciertas prácticas para paliar la carencia de documentación personal como la creación de un CUIL provisorio o permitirles el curso de estudios hasta tanto se presente la documentación pertinente. Estas prácticas se presentan con carácter transitorio pero terminan transformándose en situaciones permanentes, sin que nunca llegue la documentación deseada.

Que en estos casos, dichos paliativos si bien permiten transcurrir más dignamente el encierro, no resuelven el problema de fondo, ya que la ausencia de documentación permanece intacta.

Que dentro de los derechos vulnerados relacionado con la ausencia de DNI, también puede mencionarse el derecho al voto. Si bien constituye un derecho ya

consolidado para aquellos privados de libertad en prisión preventiva, por ejemplo en las elecciones del mes de octubre pasado para diputados y senadores nacionales, la mitad de las personas que podrían haber ejercido este derecho, no pudieron hacerlo por la falta de DNI.⁵

Que no obstante, cabe considerar especialmente que sumado a todas estas vulneraciones de derechos, para aquel que su nacimiento nunca ha sido inscripto se le suma la afectación del derecho a la identidad y el reconocimiento como ciudadano; ejes centrales para la identificación como sujetos plenos de derechos.

Que al respecto, es opinión de este organismo que es momento de avanzar en la materia y crear un dispositivo interinstitucional que tienda a subsanar desperfectos y problemáticas que se vienen arrastrando históricamente tanto por las políticas penitenciarias como de identidad desplegadas hasta el momento por el estado nacional.

Que dicho dispositivo debería contemplar el abordaje interjurisdiccional que la resolución de estos trámites requiere, facilitando y agilizando la articulación entre los distintos actores involucrados.

Que por ello, se considera que la intervención del estado en los procesos de documentación se torna central siendo que las agencias estatales han tomado contacto previo a través de los dispositivos punitivos sin resolver la problemática que aquí se plantea.

Que resulta conveniente que en el momento en que una persona es sometida a un proceso penal, el juzgado interviniente despliegue acciones concretas tendientes a regularizar la documentación personal y, por lo tanto, reivindicar la identidad de la persona sometida a proceso.

⁵ Información obtenida de la página de la Asociación por los Derechos Civiles http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=1046



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Que en este orden, debieran propulsarse gestiones como la impulsada con la del Convenio tendientes a regularizar, facilitar y garantizar políticas para el acceso pleno a la documentación y así atacar el problema histórico que acarrea la tramitación de la documentación de la población penal.

Que conforme lo normado por el artículo 1º de la ley 25.875 es objetivo de este Organismo a mi cargo, la protección de los derechos humanos de los detenidos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal.

Que por último, la presente se dicta en ejercicio de la atribución conferida por el primer párrafo del artículo 23 de la ley orgánica de esta Procuración.

Por todo ello,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACION

RESUELVE:

1º) RECOMENDAR al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación que evalúen la posibilidad de articular la creación de un programa destinado exclusivamente a la documentación de las personas en contexto de encierro con el objetivo de abordar aquellas situaciones que escapan a la capacidad de resolución de las circunstancias previstas en el Convenio publicado en el BPN Nº 424 del 23 de junio de 2011.

2º) RECOMENDAR al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que dicho programa contemple la intervención de distintas jurisdicciones para la resolución de los trámites de documentación que pretende abordar.

3º) PONER EN CONOCIMIENTO al Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias dependiente de la Cámara Federal de Casación Penal de la presente recomendación;

4°) PONER EN CONOCIMIENTO a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la presente recomendación;

5°) PONER EN CONOCIMIENTO a la Defensoría General de la Nación de la presente recomendación;

6°) PONER EN CONOCIMIENTO a la Procuración General de la Nación de la presente recomendación,

7°) PONER EN CONOCIMIENTO al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal de la presente recomendación;

8°) PONER EN CONOCIMIENTO a la Subsecretaria de Gestión Penitenciaria de la presente recomendación;


9°) PONER EN CONOCIMIENTO a la Directora Nacional del Registro Nacional de las Personas de la presente recomendación;

10°) PONER EN CONOCIMIENTO a los Señores Jueces a Cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución penal de la presente recomendación;

11°) PONER EN CONOCIMIENTO a los Defensores Oficiales a cargo de las Defensorías Públicas ante los Juzgados Nacionales de Ejecución penal de la presente recomendación;

12°) Regístrese, notifíquese y archívese.

RECOMENDACIÓN Nº 807 /PPN/ 13


Dr. FRANCISCO M. MUGNOLO
PROCURADOR PENITENCIARIO
DE LA NACIÓN