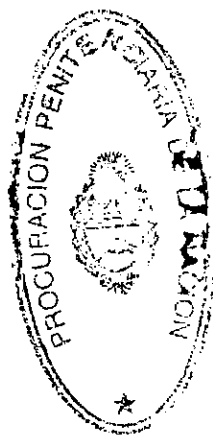




*Procuración Penitenciaria
de la Nación*



~ 4 FEB 2015

Buenos Aires;
E.P. Ref. Nº 206/14

RECOMENDACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN RELATIVA A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN CUALQUIER LUGAR DE DETENCIÓN

VISTO

Que la producción de información y su publicación resulta indispensable para el control de los lugares de encierro por parte de los organismos competentes y de la sociedad civil en general. Por ello, los Estados Nacionales, a través de los servicios penitenciarios y otras instituciones del Poder Ejecutivo, así como del Poder Judicial y Legislativo, deben tener bajo su cargo la función básica de producir y publicar información confiable acerca de las personas privadas de su libertad y de todos los lugares de encierro existentes en el territorio nacional.

Esta información es especialmente relevante para la Procuración Penitenciaria, ya que como organismo responsable de la protección de los derechos humanos de las personas detenidas necesita acceder a información completa y confiable acerca de las personas presas cuyos derechos tiene la misión de proteger.

Y RESULTA

Que el acceso a la información sobre las personas privadas de libertad, el funcionamiento de los espacios de detención y de las condiciones de encierro en que vive la población detenida en Argentina, es fundamental para conocer el panorama general de detención en el país. Además constituye un factor de importancia en la elaboración de estrategias de intervención así como en la planificación de políticas públicas tendientes al mejoramiento a corto, mediano y largo plazo de las condiciones de encierro en el país.

La posibilidad de conocer información sobre los procedimientos penitenciarios y sobre la población detenida no sólo resulta relevante para el trabajo de este organismo, sino que es indispensable para el correcto ejercicio del control judicial en materia de espacios de encierro. Su publicidad también cobra importancia para aquellas instituciones estatales y de la sociedad civil que abordan las prácticas del sistema penal y, en particular, de la agencia penitenciaria.

Por otro lado, el acceso a los datos básicos debe ser garantizado a toda la ciudadanía, con el objeto de visibilizar la cárcel y someterla al control, debate y reflexión democrática por parte del conjunto social. En el caso de datos de alta



Procuración Penitenciaria de la Nación

sensibilidad resulta comprensible que el acceso de determinados actores a los mismos se encuentre restringido y sometido a evaluaciones exhaustivas, a los efectos de asegurar confidencialidad y protección de la población privada de su libertad. Sin embargo, aún ante este tipo de información, la Procuración Penitenciaria debe tener acceso garantizado e irrestricto, atento a sus responsabilidades de control y monitoreo de las cárceles argentinas.

En el marco del cumplimiento de sus responsabilidades como organismo de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, esta Procuración concurre asiduamente a los distintos establecimientos penitenciarios federales, así como a otros lugares de detención tanto federales como provinciales donde se encuentran personas privadas de libertad bajo jurisdicción federal. También realiza monitoreos e investigaciones sobre problemáticas que atraviesan la cárcel. Para llevar a cabo esta tarea es necesario el acceso a determinados datos producidos por el SPF y otros organismos a cargo de la custodia de personas detenidas, de allí la importancia de que estas instituciones los confeccionen en forma confiable y garanticen el acceso a los mismos.

Desde el año 2008 y hasta la actualidad la Procuración Penitenciaria produce datos cuantitativos mediante la implementación de diversas bases de datos. En particular, la información se produce a partir de dos tipos de fuentes: por una parte las *intervenciones institucionales* –ante la detección de casos de tortura y malos tratos, fallecimientos en prisión, medidas de fuerza, personas afectadas con resguardo, etc.-¹. Por otra parte, la recopilación y sistematización de datos estadísticos respecto del *conjunto de la población detenida y ciertos fenómenos problemáticos del encierro* susceptibles de generar vulneraciones a los derechos humanos de las personas presas –capacidad de alojamiento y cantidad de población, sanciones de aislamiento, traslados, presos federales alojados fuera del SPF y otros relevamientos específicos-. Para ello, el acceso a la información producida por los servicios penitenciarios y otros organismos con funciones de custodia de personas privadas de libertad es una herramienta fundamental para el trabajo de visibilización de las dinámicas y prácticas que caracterizan a las prisiones.

Tanto en el caso de las *intervenciones institucionales* de la PPN como en el caso la información relativa a la *población detenida y de fenómenos problemáticos del encierro*, la información se vuelca a las distintas bases de datos confeccionadas a tales

¹ La bases de datos sobre Casos de Tortura y Malos Tratos Investigados y Documentados por la PPN y la base de datos sobre Fallecimientos en Prisión han sido remitidas a la coordinación del Sistema Nacional de Datos Públicos en virtud de la adhesión presentada el 20 de noviembre de 2013, ante la Jefatura de Gabinete de Ministros. Además ambos datasets, se encuentran publicados en la página web de la PPN a disposición del conjunto de la sociedad.



Procuración Penitenciaria *de la Nación*

finés, se efectúan procesamientos estadísticos periódicos y se publican los informes correspondientes –tanto en los Informes Anuales de la PPN como en la página web institucional-.

No obstante, este proceso de producción de información que lleva a cabo la Procuración Penitenciaria se enfrenta a múltiples dificultades derivadas de la ausencia o deficiente información acerca de determinadas cuestiones, y a la incompleta, tardía o directamente inexistente respuesta a los requerimientos de información que se realizan a distintos organismos de la administración pública nacional en virtud del art. 18 de la Ley 25.875. Entre los principales obstáculos detectados resaltan los siguientes.

1) Ausencia de información acerca de personas presas en centros de detención no penitenciarios

La Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, es el organismo encargado de la producción de las estadísticas penitenciarias oficiales en la Argentina, las cuales reciben la denominación de Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución de la Pena (SNEEP)². No obstante, el SNEEP no brinda información sobre la totalidad de personas en conflicto con la ley penal privadas de libertad en la Argentina, pues carece de información sobre las personas que se encuentran recluidas en los llamados centros de detención no penitenciarios (comisarías, prefectura, gendarmería, etc.). En una publicación de la Dirección Nacional de Política Criminal del año 2012 se reconoce dicha omisión, señalando que a 30 de junio de 2010 había 5.868 personas en comisarías u otras dependencias de fuerzas de seguridad, así como 1.730 jóvenes en conflicto con la ley penal privados de libertad³.

Esta Procuración Penitenciaria considera que la ausencia de información confiable acerca de todas las personas que se encuentran privadas de libertad en Argentina debe ser corregida en forma urgente, pues dicha omisión genera riesgo de

²El SNEEP constituye la fuente oficial de información acerca de la población que se halla privada de su libertad a nivel nacional, en virtud de lo dispuesto por la Ley n° 25.266 de Estadísticas Criminológicas, modificatoria de la Ley n° 22.117 del Registro Nacional de Reincidencia, Artículo 2: “*Todos los tribunales del país con competencia en materia penal, así como los representantes del Ministerio Público ante los tribunales con competencia en materia penal de todo el país, la Policía Federal Argentina, las policías provinciales, las demás fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios y, en su caso, las Fuerzas Armadas de la Nación, remitirán a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación los datos que esta dependencia les requiera con el fin de confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia (...) única que será considerada estadística criminal oficial de la Nación*”.

³Ver *Una gestión penitenciaria integral. El aporte del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP)*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación, 2012, pág. 25.



Procuración Penitenciaria

de la Nación

desaparición forzada y de otras graves vulneraciones de derechos de las personas presas.

2) Ausencia de datos sobre presos federales fuera del Servicio Penitenciario Federal

Según datos de SNEEP 2013, un total de 1319 personas detenidas por la justicia federal se encuentran diseminadas en cárceles provinciales por el interior del país. Podemos destacar en particular a las provincias de Córdoba (312 detenidos de jurisdicción federal) y Mendoza (353 detenidos bajo jurisdicción federal) por la gran cantidad de presos federales en cárceles provinciales.

A las cifras anteriores habría que agregar la cantidad de personas detenidas bajo jurisdicción federal alojadas en otros centros de detención no penitenciarios, como dependencias de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y comisarías de las diversas fuerzas policiales. Pero como hemos dicho, esa información es inexistente, de modo que se desconoce la cantidad de personas presas por orden de un juez federal en dependencias de las fuerzas de seguridad de las diversas provincias.

Para paliar la ausencia de información oficial, así como para cumplir más eficazmente su misión de protección de derechos de las personas presas, a partir del año 2013, la Procuración Penitenciaria comenzó a solicitar a dichos establecimientos algunos datos de los detenidos federales allí alojados. Se pretende cuantificar la cantidad de presos federales alojados en lugares de detención no penitenciarios, así como relevar algunos datos básicos de los presos federales fuera de sistema penitenciario federal, para lo cual también se solicitaron datos a los servicios penitenciarios provinciales acerca de los presos federales que alojan: desde datos de identificación básica de la persona presa hasta los Juzgados de los que depende, la tipología delictiva del hecho por el cual se encuentra detenida, su unidad de alojamiento y su situación procesal, entre otros. Con ello se confeccionó una base de datos de presos federales fuera del SPF, que ha enfrentado múltiples obstáculos para lograr una información completa y confiable, pues no todas las Provincias han respondido al requerimiento de información efectuado.

Además, se solicitó a las autoridades a cargo de los servicios penitenciarios provinciales y de las distintas fuerzas de seguridad que alojan a personas detenidas por orden de la justicia federal, que remitan información en el plazo de 72 horas ante cualquier fallecimiento de una persona detenida por la justicia nacional o federal.

Aquí es importante señalar que ni el Poder Ejecutivo Nacional ni el Poder Judicial disponen de información completa y confiable acerca de todas las personas privadas de libertad por orden de la justicia federal y nacional.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

3) Deficiente sistema de información del SPF sobre los presos que aloja y el cupo carcelario

Existe información que por su importancia debe ser publicada en forma regular y periódica. Un ejemplo es el cupo de alojamiento de los establecimientos penitenciarios y la cantidad de personas que aloja, que debe ser información de acceso público e irrestricto. Pero además, es necesario que se publiciten y sometan a control público los criterios formales a partir de los cuales las administraciones definen el cupo carcelario, pues no es admisible que el mismo sea modificado arbitrariamente con el objeto de encubrir situaciones de sobrepoblación.

Por otro lado, resulta fundamental la producción y actualización permanente de bases de datos confiables acerca de las personas alojadas en las distintas unidades y complejos carcelarios del país.

Ambos datos, además, resultan requisito indispensable para la gestión penitenciaria, para la administración de justicia y para los organismos de control como la PPN y el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura. En simultáneo se debe garantizar que la justicia y los organismos de control y monitoreo externo accedan a la misma en forma inmediata e irrestricta, y no sólo cuando los mismos son requeridos.

La transparencia a la hora de definir el cupo y la existencia de bases de datos confiables de personas presas representan elementos básicos e indispensables para la gestión de los establecimientos de detención y su control, que en la actualidad en el caso del Servicio Penitenciario Federal no existen o se encuentran en deficientes condiciones de actualización y accesibilidad.

Así, en el caso del SPF existe el llamado sistema JUDI -al cual tiene acceso la PPN- que consiste en una base de datos con información identificativa, procesal-penal y penitenciaria de los detenidos en cárceles federales. No obstante, la misma se encuentra muy desactualizada, motivo por el cual no resulta una fuente confiable.

Por otro lado, el Registro General de Alojados, dependiente de la Dirección General de Régimen Correccional del SPF, tiene la responsabilidad de mantener actualizados los datos respecto de las personas alojadas en los establecimientos bajo su órbita. Sin embargo, la experiencia cotidiana de esta Procuración Penitenciaria demuestra que también sufre serios problemas de desactualización, imposibilitando que la información que brinda sea considerada confiable. Esto implica que, en la práctica, los datos actualizados sobre las personas alojadas en el SPF no se encuentren reunidos o centralizados por ninguna autoridad o Área de la Dirección Nacional del SPF. La única alternativa viable para verificar la situación de alojamiento resulta ser la consulta el Área de Judiciales de cada uno de los establecimientos penitenciarios los



Procuración Penitenciaria
de la Nación

que, en no pocas oportunidades, a su vez, deben recurrir a la División Seguridad Interna para corroborar la información.

Esta falta de actualización de la información en el Registro General de Alojados conlleva que cada vez que se requiere conocer dónde se encuentra una persona, se debe contactar a cada uno de los establecimientos donde se supone que podría encontrarse, con la notable demora que este proceso supone, y ante la posibilidad de que la obtención de un dato que debería ser indispensable se transforme en el resultado de un prolongado trabajo de rastreo individual.

En suma, podemos afirmar que el SPF carece de una base de datos confiable acerca de las personas que se encuentran privadas de libertad bajo su custodia, no pudiendo brindar información en forma inmediata y confiable acerca del establecimiento penitenciario en el que está un detenido, ni a cargo de qué juez o tribunal se encuentra, siendo necesario transitar un engorroso proceso de consultas en varias instancias.

Se observa, entonces, la necesidad de efectuar una reorganización general de la información a los efectos de que el Servicio Penitenciario Federal, la administración de justicia federal y nacional y los organismos de control como la PPN cuenten con datos confiables sobre las personas presas bajo la órbita federal.

4) Deficiencias en las respuestas obtenidas ante requerimientos de información de la PPN

Respecto de las solicitudes de información que realiza esta Procuración Penitenciaria en uso de su facultad prevista en el art. 18 de la Ley 25.875, las diversas agencias y fuerzas de seguridad encargadas de la custodia de las personas encarceladas han respondido con diferentes niveles de regularidad.

Mientras que todos los organismos públicos tienen la obligación de cumplir con la obligación de brindar una adecuada respuesta a los requerimientos de información realizados por esta Procuración, en el caso del SPF además sus autoridades han asumido compromisos adicionales de notificar formalmente a este organismo, en forma inmediata y proactiva, ante determinadas circunstancias del encierro vinculadas con la producción de muertes bajo custodia y situaciones específicas de algunos grupos vulnerables. Tal es el caso de la información vinculada con los jóvenes adultos, cuya notificación institucional se encuentra prevista en el *Protocolo para Prevenir y Resolver Situaciones de Violencia en Unidades de Jóvenes Adultos* (Boletín Público Normativo N° 472 del año 2012). Algo similar sucede con la información acerca de las personas detenidas afectadas con Resguardo, cuya remisión obligatoria se encuentra



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

establecida en el *Protocolo para la Implementación de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad* (Boletín Público Normativo N° 500 del año 2013).

En el caso de las muertes bajo custodia del SPF, la notificación formal, oportuna y proactiva a esta Procuración está prevista desde el año 2013, a través del Memorando N° 116/13 de Dirección Nacional. Debido a las irregularidades identificadas, y luego de que se reclamara su cumplimiento, la Dirección General de Régimen Correccional dictó el 23 de septiembre de 2014 el Memorando n° 750/14, reiterando la obligación de la agencia penitenciaria de poner en conocimiento de este organismo todos los fallecimientos de personas bajo su custodia. Se observa que este incumplimiento reiterado ha sido revertido en gran medida en el último semestre, aunque por la gravedad institucional de la temática continúa siendo objeto de control riguroso.

Sí persiste un notable incumplimiento en la posterior remisión de información, asociada a cada caso puntual de fallecimientos bajo investigación. Pese a ser requerida a la autoridad penitenciaria competente para aportarla, las dilaciones en producir, reunir y remitir la información y documentación requerida ha exigido en copiosas ocasiones hasta cuatro reiteraciones, demorando las investigaciones durante meses y años. En una decena de casos especialmente gravosos ha sido necesario dar inicio a actuaciones judiciales donde la información negada a este organismo resultó finalmente aportada por la administración penitenciaria.⁴

La exigencia de información oportuna relativa a las muertes de personas privadas de libertad, por los avances en el ámbito de actuación de la PPN, debería ser ampliada con el mismo rigor al resto de agencias estatales con personas detenidas bajo su custodia por causas nacionales o federales.

Respecto de los datos requeridos al SPF en forma periódica y frecuente por este organismo, como los traslados, las sanciones disciplinarias impuestas, las huelgas de hambre y otras medidas de fuerza, o las nóminas de personal penitenciario, entre otros, se han grillado los principales problemas enfrentados a la hora de su obtención y propuestas de acceso a la información.

⁴ Juzgado Nacional en lo Criminal Federal N° 3 Secretaría 5, Causas N° 13.999/10 y 15.431/10. Juzgado Nacional en lo Criminal Federal N° 4 Secretaría 7, Causas N° 14.001/10 y 15.429/10; Secretaría N° 8, Causa N° 15.983/10. Juzgado Nacional en lo Criminal Federal N° 5 Secretaría 9, Causa N° 13.994/10; Secretaría N° 10, Causa N° 14.633/10. Juzgado Nacional en lo Criminal Federal N° 6 Secretaría 11, Causa N° 13.996/10. Juzgado Nacional en lo Criminal Federal N° 7 Secretaría 14, Causa N° 15.430/10.



Procuración Penitenciaria
de la Nación

	Deficiencias en la producción y remisión de la información	Requerimiento de mejora en la producción de la información	Propuesta de acceso / notificación
Traslados	Reciente demora injustificada en el envío de los datos	Desinformación respecto de qué división / área es responsable de su registro	De acceso inmediato para la PPN (vía web a través de una clave y/o código específico)
Medidas de fuerza	Necesidad de homogeneización y sistematización de la información. Importantes demoras en el envío de los datos	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica	A pedido específico de PPN
Fallecimientos	Histórica demora en la notificación de las muertes bajo custodia del SPF. Dilación persistente en el aporte de la información asociada a cada muerte requerida con posterioridad.	Garantizar la comunicación oportuna de cada muerte, y la remisión con celeridad de la información posteriormente requerida	Notificación formal, inmediata y proactiva a la PPN de cada muerte. Remisión de la información requerida en el plazo de veinte días
Nóminas de personal de turno	Serias dificultades de legibilidad en las nóminas recibidas	Cada establecimiento debe estar en condiciones de brindar su información específica y actualizada	Proactivamente siempre que se produzcan modificaciones en las autoridades. A pedido de PPN en casos puntuales
Criterios de cupo	Falta de transparencia en los criterios formales para su definición y establecimiento	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica	De acceso público (publicación en la web) y actualización periódica
Establecimiento y sector específico de alojamiento de la población	Problemas derivados de la ausencia de bases de datos actualizadas. Serias dificultades derivadas del desconocimiento oficial de las personas alojadas en los establecimientos	Urgencia en la publicación de los criterios de alojamiento y de la actualización de bases de datos de alojados de cada unidad / sector.	De acceso inmediato para la PPN (vía web a través de una clave y/o código específico)
Personas afectadas con Resguardo	Incumplimiento de la obligación de notificar en tiempo y forma la información relevada en el marco de la aplicación del protocolo. Remisión incompleta e irregular de las actas e informes específicos	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica. Serias dificultades en el funcionamiento y operatividad de la Oficina de Coordinación y Supervisión en materia de Resguardos bajo la órbita de DN	De acceso inmediato para la PPN (vía web a través de una clave y/o código específico). Notificación formal, inmediata y proactiva de los datos de remisión obligatoria previstos en el protocolo específico.



Procuración Penitenciaria
de la Nación

Jóvenes-Adultos	Incumplimiento de la obligación de notificar en tiempo y forma la información relevada en el marco de la aplicación del protocolo. Remisión incompleta e irregular de las actas e informes específicos	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica	De acceso inmediato para la PPN (vía web a través de una clave y/o código específico) Notificación formal, inmediata y proactiva de los datos de remisión obligatoria previstos en el protocolo específico
Sanciones disciplinarias	Necesidad de homogeneización y sistematización de la información. Importantes demoras en el envío de los datos de establecimientos determinados	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica	A pedido específico de PPN
Extranjeros, mujeres, niños privados de libertad y otros colectivos vulnerables	Necesidad de que se confeccionen bases de datos específicas y actualizados, con información básica y de alojamiento de estos colectivos	Necesidad de que la información sea reunida y centralizada por una división específica	De acceso inmediato para la PPN (vía web a través de una clave y/o código específico)

En suma, podemos señalar que persisten serias dificultades en cuanto a la producción de datos confiables relativos al sistema carcelario argentino, y al acceso fluido a los mismos. Por lo tanto se requiere del impulso proactivo de ciertas medidas de planificación integral en lo que hace al registro y sistematización de aquella información básica y elemental, así como de las intervenciones y procedimientos que aplica con frecuencia la administración penitenciaria.

De este modo, es necesario avanzar en un proceso de producción de información confiable acerca de las personas privadas de libertad y la situación carcelaria que sea homogéneo a nivel de todo el país, así como en el cumplimiento efectivo y adecuado de aquellos requerimientos periódicos y puntuales solicitados por esta Procuración. A los efectos de que estos datos cumplan con su función, la agencia penitenciaria debe formalizar y garantizar condiciones de acceso inmediato para la Procuración Penitenciaria, otros organismos del Estado, así como a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática y a la sociedad en general, dependiendo de los niveles de confidencialidad de la información en cuestión.

Y CONSIDERANDO:

Que el derecho a la información se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos dotados de



Procuración Penitenciaria
de la Nación

jerarquía constitucional por imperativo del art. 75 inciso 22 de nuestra Constitución Nacional. En este sentido el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."* En la misma línea, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo IV, señala que *"Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio"*.

Por su parte, el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) dispone *"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"*.

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó en el año 2000 la Declaración sobre la Libertad de Expresión, cuyo principio 2 establece que *"Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación (...)".* En el principio 4 señala que *"El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas"*.

Por consiguiente, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental y uno de los pilares básicos de las democracias. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *"es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre"*. [CIDH, OC 5/85, Serie A. No. 5, párr. 70.)

La citada declaración de la CIDH también se ocupa de establecer en su principio 10 que *"Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público"*. La preservación de la identidad de las personas implicadas, es un elemento ampliamente regulado, en el caso de Argentina



Procuración Penitenciaria
de la Nación

a través de la sanción de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales en el año 2001.

En el principio 18 se argumenta que *“Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos”*.

La noción de transparencia demanda una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que por alguna razón válida no fuera de acceso público, y que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada⁵. En este contexto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que *“(…) garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”* (Cap. 4, punto c del Informe Anual 2002 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión).

Como señalan Curtis y Abramovich, *“El acceso a la información, en tanto derecho, guarda íntima vinculación con uno de los elementos diferenciales de la República como forma de organización política: el principio de la publicidad de los actos de gobierno. El artículo 1 de nuestra Constitución Nacional, al establecer un sistema de gobierno democrático y republicano, otorga a la ciudadanía una función central en la gestión de la cosa pública. No sólo le reserva la función de elegir al gobierno y gobernar a través de sus representantes, sino que le asigna una labor permanente de colaboración y control respecto de las autoridades constituidas”*⁶.

Debemos tener en cuenta que la obtención de información no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. También afirman los citados autores que *“El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático”*⁷. En este sentido se destaca la estrecha relación que guarda el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión.

⁵Pomed Sánchez, Luis Alberto (1989): *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a los archivos y Registros Administrativos*, Editorial M.A.P., Madrid. Pág. 109.

⁶ Abramovich, Victor / Curtis, Cristian (2000): “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Año 1 Vol. 1, pág.7. Disponible en http://www.jefatura.gob.ar/archivos/AccessoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/texto_abramovich_courtis.pdf.

⁷ Idem.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Por cuanto se refiere a la regulación del derecho a la información en Argentina, además de los estándares de los tratados internacionales incluidos en el bloque de constitucionalidad federal, en el año 2003 se dictó el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública que garantiza, entre otras cuestiones, el ejercicio de este derecho a todos los ciudadanos, habilitando la posibilidad de solicitar y recibir la información que un individuo desee, salvo en el caso de las excepciones previstas en el art. 16 del Decreto (información reservada, protegida por el secreto profesional, datos personales de carácter sensible, entre otros). Uno de los principales objetivos de este Decreto es el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil, alentando una mejora en la calidad de la democracia y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. En este marco se debe interpretar que las personas tienen el derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información emergente de una fuente pública o documentación oficial del Estado.

En relación a la facultad de esta Procuración Penitenciaria de solicitar información a distintas agencias del Estado, debemos señalar que la Ley 25.875 institucionaliza a esta Procuración Penitenciaria en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación, a la par que establece en su artículo 1º que el ejercicio de sus funciones de protección de los derechos humanos de las personas presas bajo jurisdicción federal se realizara sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Además, es menester recordar que la Ley de creación de la PPN reconoce expresamente un irrestricto acceso a la información al establecer en su artículo 18 que *"Todos los organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a prestar colaboración con carácter preferente al Procurador Penitenciario en sus investigaciones o inspecciones"* y que el Procurador Penitenciario está facultado para *"(...) solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para satisfacer el cometido que tiene asignado"*. Por otro parte, el artículo 21 establece que *"Todo aquel que entorpezca o impida la efectivización de una denuncia ante el Procurador Penitenciario u obstaculice sus investigaciones, mediante la negativa o excesiva dilación en el envío de los informes requeridos, o impida el acceso a expedientes o documentación necesaria para el curso de la investigación, incurrirá en el delito que prevé el artículo 240 del Código Penal"*.

Por su parte, la Ley 26.827 de creación del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sancionada el 28 de Noviembre de 2012, reconoce entre sus funciones principales la de *"Recopilar y sistematizar información de todo el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como de cualquier otra"*



Procuración Penitenciaria de la Nación

fuelle que considere relevante, sobre la situación de las personas privadas de libertad en el territorio de la República Argentina, organizando las bases de datos propias que considere necesarias” (art. 7.c). En este marco, fortalece las funciones de control y monitoreo de la Procuración Penitenciaria, designando a esta institución como “(...) mecanismo de prevención de la tortura (...) en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal” (art. 32). Además, la ley “(...) promueve el fortalecimiento de las capacidades de los organismos estatales y no estatales que desempeñan funciones vinculadas con el monitoreo de los lugares de detención y la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad. En ninguna circunstancia podrá considerarse que el establecimiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes implica una restricción o el debilitamiento de esas capacidades” (art. 5.a)

Recordemos que esta ley fue sancionada en el marco de la ratificación por parte de Argentina del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El referido Protocolo establece algunos requisitos que deberán cumplir dichos mecanismos, entre los que destaca la independencia funcional y una serie de facultades y atribuciones para el desempeño de su cometido (arts. 17 a 23). En particular, el art. 20 punto “b” del Protocolo establece que “(...) con el fin de permitir a los mecanismos nacionales de prevención desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a concederles: Acceso a toda información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención”. Este compromiso debe ser cumplido por parte de todos los poderes del Estado, incluyendo en particular al Poder Ejecutivo Nacional.

También la jurisprudencia se ha pronunciado en favor del acceso a la información en el marco de algunas acciones tramitadas en los últimos años. En el caso “Tiscornia” el Centro de Estudios Legales y Sociales solicitó información a la Policía Federal sobre el personal policial muerto y herido en cumplimiento del deber para el período 1989-1995, y estadísticas de detenciones por averiguación de identidad y por edictos contravencionales durante 1995. Ante la falta de respuesta, en octubre de 1996 inició una acción de amparo, que fue resuelta favorablemente por el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5 en fecha 28 de mayo de 1997, ordenando al organismo policial que cesara en su renuencia a brindar la información requerida. Fallo que fue confirmado por la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, en fecha 17 de diciembre de 1997.

Más recientemente, el 27 de marzo de 2012 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala II) admitió la acción de amparo iniciada



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y ordenó al Ministerio de Desarrollo Social brindar la información íntegra requerida por la actora en la nota del 10 de julio de 2008, en particular, los padrones de las personas físicas y jurídicas beneficiarias de los programas de ayuda social. Para decidir de ese modo, la Cámara sostuvo que el Decreto N° 1.172/03 dispone que el Poder Ejecutivo Nacional sólo puede exceptuarse de dar información cuando se trate de datos personales de carácter sensible en los términos de la Ley N° 25.326, la que define como tales a aquellos que revelan el origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual (Fallo CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social - Dto. N° 1.172/03 s/ Amparo-Ley N° 16.986)

Por su parte, el 4 de diciembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados - PAMI brindar información relativa a su presupuesto del 2009 de publicidad oficial, así como su distribución en mayo y junio de ese año, que había sido requerida por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Al respecto señaló que "*(...) la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados -como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trata de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática*". (Fallo ASOCIACION DERECHOS CIVILES c/ EN PAMI DTO 1172/03 s/AMPARO LEY 16986. Expediente A. 917. XLVI. REX)

Avanzando en la publicidad de la información producida por el Estado, por cuanto atañe al Poder Judicial, con la sanción de la Ley 26.856, de 8 de mayo de 2013, se estableció la creación de un diario judicial en formato digital, de acceso público y gratuito, donde deben publicarse las resoluciones y acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los Tribunales de Segunda Instancia.

Además, mediante el dictado de la acordada 15/2013 de fecha 21 de mayo, la Corte Suprema ordenó -con un alcance mayor al establecido por la ley 26.856- que la difusión primaria de sentencias, acordadas y resoluciones administrativas que suscriban las cámaras federales o nacionales y tribunales orales se cumpla a través del Centro de Información Judicial.

Por último, el 21 de agosto de 2013 la Corte Suprema, a través de la acordada n° 15/2013, aprobó el "Protocolo de registro de sentencias, acordadas y resoluciones administrativas emanadas de los distintos tribunales.



Procuración Penitenciaria
de la Nación

Por otro lado, en el marco de la iniciativa asumida por el Estado Nacional respecto de su participación en el Plan de Acción propuesto por la *Open Government Partnership* (OGP – Alianza para el Gobierno Abierto) inspirado en los criterios de transparencia, colaboración y participación, se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete por Decreto N°538/2013 el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP). Dicha resolución establece la creación del Portal Nacional de Datos Públicos que almacenará y publicará datos producidos por el Estado Nacional y las instituciones adherentes, con el compromiso de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, garantizando el derecho de acceso a la información pública.

La Procuración Penitenciaria adhirió a esta iniciativa del Estado Nacional el 20 de noviembre de 2013, comprometiéndose a publicar datos en el Portal Nacional de Datos Públicos⁸.

Por todo ello,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACION

RESUELVE:

- 1) Recomendar al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal que arbitre los medios oportunos para garantizar la existencia de bases de datos confiables de las personas presas en cárceles federales, así como la publicación periódica de información estadística sobre la cantidad de personas privadas de libertad, el cupo carcelario de cada uno de los establecimientos penitenciarios y otra información relevante acerca del funcionamiento del sistema penitenciario.
- 2) Recomendar al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal que dicte las instrucciones pertinentes para que el SPF brinde puntual y oportunamente a esta Procuración Penitenciaria la información comprometida en el *Protocolo para Prevenir y Resolver Situaciones de Violencia en Unidades de Jóvenes Adultos* y en el *Protocolo para la Implementación de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad*, la información relativa a las muertes bajo custodia del SPF, así como cualquier otro requerimiento de información que pueda efectuar este Organismo, remitiendo la información con los alcances señalados en el punto 4 de esta Recomendación.
- 3) Recomendar a las autoridades a cargo de los servicios penitenciarios provinciales y de las distintas fuerzas de seguridad que alojen a personas

⁸ Como ya se indicó, la base de datos sobre Casos de Tortura y Malos Tratos Investigados y Documentados por la PPN y la base de datos sobre Fallecimientos en Prisión han sido remitidas a la coordinación del Sistema Nacional de Datos Públicos. Además ambos datasets, se encuentran publicados en la página web de la PPN a disposición del conjunto de la sociedad.

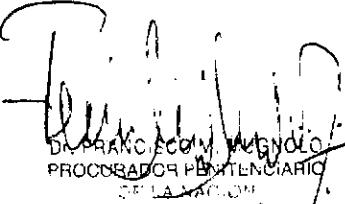


Procuración Penitenciaria

de la Nación

- presas, el arbitrio de los medios necesarios para garantizar la existencia de bases de datos confiables sobre las personas detenidas bajo su custodia, así como la publicación periódica de información estadística relativa a la privación de libertad y el funcionamiento de los lugares de encierro.
- 4) Recomendar a las autoridades a cargo de los servicios penitenciarios provinciales y de las distintas fuerzas de seguridad que alojen a personas detenidas por orden de la justicia federal, que remitan periódicamente a la Procuración Penitenciaria listados de los presos federales que tienen bajo custodia, informen toda muerte que ocurra en el plazo de 72 hs. y que respondan puntualmente cualquier requerimiento de información que al respecto le efectúe este Organismo.
 - 5) Recomendar a la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal que arbitre los procedimientos oportunos para lograr que el Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución de la Pena (SNEEP) incluya datos sobre las personas detenidas en centros de detención no penitenciarios, como comisarías u otras dependencias de fuerzas de seguridad.
 - 6) Recomendar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que evalúe la oportunidad de crear un registro judicial de personas detenidas, con el objeto de centralizar la información acerca de cualquier tipo de privación de libertad en la Argentina y reforzar su control judicial.
 - 7) Poner en conocimiento de la presente recomendación al Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
 - 8) Poner en conocimiento de la presente recomendación a la Sra. Fiscal General de la Nación.
 - 9) Poner en conocimiento de la presente recomendación a la Sra. Defensora General de la Nación.
 - 10) Regístrese y archívese.

RECOMENDACION Nº 820/PPN/15


DR. FRANCISCO M. BIGNOLO
PROCURADOR PENITENCIARIO
DE LA NACION