



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Buenos Aires, 26 MAR 2012
Ref. Expte N° 2053



VISTO:

El Convenio de Cooperación Conjunto celebrado entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior, para la tramitación de los Documentos Nacionales de Identidad –DNI- de los/as privados/as de libertad pertenecientes a la órbita federal.

Y RESULTA:

Que el día 18 de mayo del año 2011, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Interior, celebraron un Convenio de Cooperación Conjunto para la identificación y documentación de la población penitenciaria federal.

Que resulta importante destacar, que la firma del 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 Re.Na.Per-. Dicho sistema, debe ser conectado en las diversas unidades penales del Servicio Penitenciario Federal –SPF-, a fin de que en cada cárcel se efectúen los DNI tal como se gestionan en el medio libre.

Que en este orden, el Registro Nacional de las Personas también se encarga de capacitar al personal del SPF, que es quien realiza la carga de los datos al sistema del registro.

Que es dable resaltar, que con esta incorporación no se requiere más la intermediación de los grupos operativos –del Re.Na.Per- en ninguno de los pasos del proceso –tal como se gestionaban los DNI antiguamente-, ya que el

sistema carga los datos de la persona interesada de manera digital; direccionando la información directamente al registro para la posterior fabricación del DNI. Por último, el DNI final es remitido por correo al domicilio indicado.

Que por lo tanto, se podría decir que el Ministerio del Interior –a través del Re.Na.Per- se ocupa de los aspectos técnicos y operativos de la gestión; mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, -a través del SPF- se encarga de la ejecución del programa.

Que para comprender mejor el funcionamiento del programa derivado del Convenio Interministerial, en fecha 12 de septiembre de 2012, un equipo de esta Procuración, se reunió 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.

Que las entrevistadas manifestaron que la firma del Convenio “*apareció de golpe*”, que el área no ha sido consultada al momento de la elaboración del mismo, y que solamente estuvieron presentes en la Unidad 3 al momento de la firma; por lo que no podían asegurar ciertas cuestiones que se establecen en las cláusulas de este, ni responder respecto de la continuidad del mismo.

Que en relación a ello cabe mencionar, la Décima Cláusula que 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, si ninguna de las Partes lo denuncia con o sin causa, con un anticipación no menor de TREINTA (30) días, acordándose que dicho temperamento no generará derecho a reclamos de naturaleza alguna.”* Al respecto las licenciadas refirieron que las oficinas han sido colocadas en carácter de comodato, y que ellas no poseen conocimiento de si, una vez transcurrido el año, estas seguirán funcionando o no; aunque



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

expresaron su deseo de que el Convenio pueda continuar ya que facilita plenamente las tramitaciones de los DNI.

Que en el mismo orden, informaron que –al momento de la reunión- el sistema se encontraba instalado y funcionando en las Unidades 3, 31, 19 y en el Complejo Penitenciario Federal de la CABA –Ex. U. 2 de Devoto-. A ello agregaron que en el Complejo Federal para Jóvenes Adultos -Unidad 24- el sistema ya había sido instalado, pero que no funcionaba debido a la aparición de algunos desperfectos técnicos.

Que por su parte, en los CPF I y II, de Ezeiza y Marcos Paz respectivamente, todavía no se habían colocado dichas oficinas debido a una serie de inconvenientes presentados con el software del sistema utilizado.

Que también informaron que 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 cuestión-; aunque al día de la entrevista, todavía no se habían instalado.

Que luego de la instalación en los establecimientos del Área Metropolitana mencionados, el Re.Na.Per comenzó a capacitar al personal penitenciario que ejecutaría las tramitaciones. El personal asignado para esta tarea, según lo referido por las Licenciadas, son agentes de las Divisiones de Judiciales o del Área Secretaria, de cada unidad. Asimismo desde la Sección de Documentación, se solicitó que también se capacitará a los gestores de la misma.

Que en lo referente a las capacitaciones, estas consisten en cursos en los que se explica el manejo del software y cómo ingresar los datos en el sistema. Al finalizar la misma, se otorga a cada persona participante una clave individual; es

decir que cada uno tiene un usuario propio cada vez que ingresa a dicho sistema.

Que en relación al nuevo procedimiento de documentación en sí mismo, las consultadas indicaron que continúan siendo las Divisiones de Asistencia Social de cada unidad penitenciaria las que reúnen la información de lo/as preso/as –nombre y apellido, número de DNI, domicilio- y arman un listado que después es entregado a los gestores capacitados en el sistema del Re.Na.Per, para que luego efectúen la toma correspondiente.

Que a partir del Convenio, el día de la gestión del trámite, lo/as detenido/as son trasladados hasta las oficinas donde están instaladas las máquinas del Re.Na.Per y allí los gestores le tramitan el DNI –nombre, apellido, domicilio, huellas dactilares y foto 4x4-; cursando la información por el sistema utilizado al registro, para la confección final del documento. Según lo comunicado, el DNI está siendo entregado en 15 días aproximadamente.

Que resulta importante señalar la irregularidad acaecida en -varias unidades-, en relación a la entrega de los DNI ya terminados. En este sentido, los DNI habían sido enviados al domicilio declarante del/a detenido/a; mientras que deben ser remitidos a la unidad de alojamiento de la persona donde permanecen depositados hasta que esta recupera la libertad.

Que al respecto, las licenciadas informaron que se le comunicó al Re.Na.Per que los DNI deben ser enviados a las unidades penitenciarias de destino –donde se gestiona el trámite- y que el inconveniente ya estaba subsanado. No obstante ello, se tuvo conocimiento que este problema volvió a ocurrir a medida que comenzaron las tramitaciones en las restantes unidades.

Que cabe considerar, que con este nuevo procedimiento para la tramitación de documentos, las licenciadas aseveraron que en la actualidad solo se solicita



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

la partida de nacimiento al registro civil –de la provincia de Buenos Aires o de la CABA- para la actualización de los 16 años; si se tiene esa actualización no hace falta que los detenidos/as tengan consigo la partida de nacimiento, ni solicitarla tal como sí era necesario anteriormente. Esta modificación es debido a que con el solo hecho de que las huellas dactilares tomadas coincidan con los datos suministrados por los presos/as, alcanza para corroborar la identidad de la persona, función que cumplía anteriormente la partida de nacimiento.

Que en otro orden, según se relevó, la Sección de Documentación cuenta con un registro semanal de todas las tomas de documentos que se hacen en las diferentes unidades del área metropolitana; para ello todos los viernes las unidades envían por nota a dicha área el listado de trámites de DNI que hayan efectuado en la semana.

Que por otra parte, este Organismo también se entrevistó o mantuvo comunicaciones telefónicas con las Divisiones de Asistencia Social de las unidades penitenciarias del SPF, que presentaban problemas para dar inicio al nuevo Programa de Documentación Conjunto, a fin de obtener una información mas acabada de la situación.

Que de esta manera, asesores de esta Procuración se contactaron telefónicamente con personal del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, el Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz, y el Complejo Federal para Jóvenes Adultos,

Que en estas comunicaciones se corroboró la información suministrada por la Lic. Barthe y la Lic. Bevilacqua, respecto a las dificultades técnicas presentadas en la instalación del nuevo sistema de documentación; por el que habían pasado las tres unidades.

Que según la información recavada, el nuevo sistema de documentación comenzó a operar en el Complejo Federal para Jóvenes Adultos a principios del mes de octubre, en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza hacia fines del mes de noviembre; y en el Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz a principios de enero del corriente año.

Que los principales inconvenientes que se tuvieron que sortear se basaron en ajustes técnicos, como ser conexiones de Internet, enlaces entre el puerto ubicado en la unidad con la base de datos de Ministerio del Interior, creación de los usuarios de los agentes en los servidores.

Que el personal consultado confirmó lo mencionado anteriormente en relación a la entrega de los primeros DNI tramitados; los que –en todos los casos- habían sido remitos a los domicilios declarados por los/as detenidos/as y no a la unidad donde se gestionó el documento.

Que por ultimo resulta preciso señalar que las oficinas instaladas en el CPF I de Ezeiza se encuentran en la Unidad Residencial Nº 6, y funcionan tres veces por semana con turnos de 12 horas; mientras que en el Complejo Federal para Jóvenes Adultos esta ubicada en la Sección de Educación y opera diariamente – lunes a viernes- por la mañana, en el horario de 9 a 13 horas aproximadamente. Asimismo en la mencionada unidad de jóvenes adultos, los días y horarios de toma de DNI -de la tarde- no están definidos, solo funciona algunos días; y ello, según lo manifestado, se va resolviendo en el día a día, ya que el personal que efectúa la toma de datos también realiza otras tareas dentro del penal.

Que por otra parte cabe destacar que en el CPF II de Marcos Paz, hacia fines del mes de enero –fecha en que se estableció comunicación con el mencionado complejo- el sistema todavía estaba muy lento, y tenían algunos problemas. Estos inconvenientes, según lo relevado, dificultaban llevar a cabo correctamente el procedimiento de documentación.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Que asimismo, estos inconvenientes suscitados se reflejaban en la reducida gestión de documentos que habían podido realizar hasta ese entonces; debido a que la lentitud del sistema impedía que las tomas de datos se realicen eficazmente.

Que se considera que la demora en el inicio y los inconvenientes acaecidos en el Programa de Documentación Conjunto, perjudica de manera directa a los/as privados de libertad, ya que una vez firmado el Convenio este entra en vigencia y los DNI solo se pueden gestionar bajo este sistema y ya no por medio de los grupos operativos del Re.Na.Per –modalidad en la que tramitaban anteriormente los documentos-.

Que por lo tanto, las irregularidades surgidas en la implementación del Programa, dejó –mientras duraron los inconvenientes- a un alto porcentaje de los privados de libertad por fuera del beneficio que la celebración del Convenio incorpora.

Que por último, es importante destacar que la población penal es fluctuante, por lo que sí la implementación del Convenio se hace permanente, serviría para todos aquellos que pasen un tiempo privados de su libertad.

Y CONSIDERANDO

1. Que 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"*.
2. 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.”;

3. Que siguiendo la Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano, es función del Registro Nacional de las Personas el registro e identificación de las identidades;

4. Que al respecto la referida legislación en el Art. 16 dice: *“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.”;*

5. Que la precedente Ley también determina: *“La Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano estará a cargo del Registro Nacional de las Personas, quien con carácter exclusivo expedirá los documentos nacionales de identidad”*. De igual modo 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; (...).”*

6. Que resulta dable señalar la importancia inmersa dentro del DNI como único instrumento de acreditación de identidad, tal lo establecido en la Ley 17.671, la que en 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.”;*

7. Que de esta manera, la adquisición de un nombre y de una nacionalidad se adquiere formalmente con la obtención de un documento de identidad, donde estos aspectos básicos quedan plasmados;



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

8. Que la identidad es un Derecho Humano insoslayable de todo sujeto, por el solo hecho de ser humano;
9. Que el DNI nos incluye dentro de la categoría de ciudadano, adquiriendo junto con este [el DNI] derechos y obligaciones. De esta manera funciona como puerta de acceso para poder ejercer derechos elementales, como educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda;
10. Que la falta de DNI perjudica de manera directa a las personas privadas de libertad para ejercer sus derechos a trabajar y estudiar. Al respecto cabe mencionar que el documento es exigido para la afectación a una actividad labora remunerada –para ser registrado con la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL)-; como así también para la tramitación de un certificado de escolaridad o la emisión de un título, de cualquier nivel educativo;
11. Que en este sentido, cuando las personas se hayan privadas de libertad y no poseen DNI, resulta prácticamente imposible acceder al derecho a trabajar y a estudiar;
12. Que por otra parte, la inscripción e identificación es una obligación del ciudadano argentino; y estando detenido, es obligación del Servicio Penitenciario Federal direccionar su accionar a fin de cumplir con esta obligación. Al respecto el Art. 10 de la Ley 17.671 profesa: *“Las personas enumeradas en el artículo 1 deberán presentarse en las oficinas seccionales para cumplir con las exigencias de la inscripción e identificación y las sucesivas actualizaciones. (...) Las personas o representantes legales y entidades que en alguna forma dejen de cumplir con las obligaciones que esta les asigna, se harán pasibles de las sanciones que por ella se establezcan”*;
13. Que en relación a ello, la Ley N° 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad establece en el Art. 171 del Capítulo XII de Asistencia Social, dispone: *“En modo particular se velará por la regularización de los documentos personales del interno. A su ingreso se le requerirá información sobre los mismos. La documentación que traiga consigo, se le restituya o se le obtenga,*

se depositará en el establecimiento, para serle entregada bajo constancia, a su egreso.”;

14. Que en tanto el Art. 30 de la legislación mencionada dice: *“Entre sesenta y noventa días antes del tiempo mínimo exigible para la concesión de la libertad condicional o de la libertad asistida del artículo 54, el condenado deberá participar de un programa intensivo de preparación para su retorno a la vida libre el que, por lo menos, incluirá: (...) b) Verificación de la documentación de identidad indispensable y su vigencia o inmediata tramitación, si fuere necesario (...).”;*

15. Que las personas privadas de libertad son sujetos de derechos en la misma medida que aquellas que se encuentran en libertad. Únicamente de manera excepcional sufrirán las limitaciones especialmente previstas en el ordenamiento jurídico como inherentes a la resolución judicial que dispuso la medida de encierro; por ello se considera que tienen el mismo derecho que aquellos en el medio libre, de acceder al nuevo DNI;

16. Que en este sentido, es el Estado quien debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los/as privados/as de libertad;

17. Que de esta manera, la celebración del Convenio de Cooperación Conjunto para la documentación de la población penal de la órbita federal, entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; resulta de real importancia y un gran avance para facilitar y garantizar que todos los/as detenidos/as accedan plenamente a su DNI;

18. Que a pesar de ello, cabe recordar lo explicitado en el apartado anterior de la presente Recomendación respecto de las dificultades presentadas al inicio de la implementación del Programa de Documentación derivado del Convenio aludido. Aquellos inconvenientes suscitados, implicaron que un alto porcentaje de los privados de libertad –principalmente los Complejos Penitenciarios I y II donde se aloja a la mayor cantidad de población penal- quedará por fuera –de manera temporal- del beneficio que el Convenio pretende incorporar;



Procuración Penitenciaria
de la Nación

19. Que se considera que las demoras presentadas en la implementación, adquieren suma relevancia teniendo en cuenta el término de un (1) año por el que fue firmado el Convenio Interministerial;
20. Que por ello, resultaría conveniente la operatividad constante en la gestión, a fin de lograr documentar a la mayor cantidad de población posible, en tanto el sistema se encuentre operando;
21. Que la incorporación del Convenio en cuestión, constituye una herramienta de gran utilidad a los efectos de mejorar -en gran parte- el problema histórico que acarrea la tramitación de la documentación de la población penal;
22. Que en este sentido, es deber de los Ministerios involucrados, formular alternativas que posibiliten subsanar los emergentes problemáticos que atenten contra la adecuada tramitación de DNI;
23. 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 Penitenciaria;

Por todo ello,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACIÓN
RESUELVE

1° RECOMENDAR al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 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 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.

2° RECOMENDAR al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 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.

3° PONER EN CONOCIMIENTO al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal de la presente recomendación.

4° PONER EN CONOCIMIENTO a la Directora Nacional del Registro Nacional de las Personas de la presente recomendación;

5° PONER EN CONOCIMIENTO a los Señores Jueces a Cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución penal de la presente recomendación.

7° PONER EN CONOCIMIENTO a los Defensores Oficiales a cargo de las Defensorías Públicas ante los Juzgados Nacionales de Ejecución penal de la presente recomendación;

8° Regístrese, notifíquese y archívese.

RECOMENDACIÓN N° 740 /PPN/ 12,

①


Dr. FRANCISCO M. MUGNOLO
PROCURADOR PENITENCIARIO