

Registros de detenidos y medición del uso de la prisión preventiva en el derecho internacional de los derechos humanos

Resumen: En este documento se aborda en sentido amplio el deber de los Estados de mantener registros generales de las personas privadas de libertad, de acuerdo con las distintas fuentes del derecho internacional. A este respecto, se presentan ejemplos sobre como los organismos internacionales de derechos humanos han interpretado esta obligación, y cual es su contenido y alcances. Asimismo, se formulan algunas reflexiones en torno al actual contexto hondureño en el que se deben implementar estos sistemas de registros de detenidos.

En el derecho internacional de los derechos humanos uno de los puntos fundamentales relativos al tratamiento de las personas privadas de libertad ha sido el deber del Estado de mantener registros de las personas que se encuentran bajo su custodia. El objeto de estas disposiciones que originalmente se circunscribía de manera muy específica a la protección de derechos como la vida y la integridad personal, se ha ido desarrollando de forma tal que ha llegado a considerarse como un elemento necesario para la garantía del derecho a la libertad personal, el derecho al debido proceso; e incluso, como un requisito indispensable para el diseño de políticas criminales y penitenciarias.

En el derecho de los tratados (*treaty law*) encontramos dos referencias decisivas respecto del deber de mantener registros de los reclusos:

La primera, el artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), de la cual son partes dieciocho Estados de esta región¹, y que dispone que los Estados parte “asegurarán el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad [...]”. Los cuales, según dicha norma, estarán a disposición de las autoridades judiciales y deberán contener una serie de datos esenciales del detenido y su proceso, como: (a) su identidad; (b) el día, la hora y el lugar donde fue privado de libertad y la autoridad que realizó la privación de libertad; (c) la autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta; (d) la autoridad que controla la privación de libertad (es decir quien tutela su legalidad y, al menos en principio, la integridad personal del detenido); (e) el lugar donde se mantiene privada de libertad a la persona, el día y la hora de admisión y la autoridad responsable de dicho lugar; entre otros.

Y luego, por supuesto, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), la cual ha sido ratificada por catorce Estados de la región², todos partes también del ya referido tratado de la ONU, y cuyo el artículo XI es equivalente al ya referido artículo 17.3 de la Convención Internacional sobre Desaparición Forzada de Personas.

¹ Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

² Estos son: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los dos Estados que nos ocupan en este foro son partes de ambos tratados, en este sentido la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas entró en vigor para Honduras el 28 de marzo de 1996 y para México el 9 de abril de 2002. Por lo tanto, para ambos Estados existe desde hace varios años una obligación internacional vinculante de implementar registros de detenidos, de acuerdo con lo dispuesto a tal efecto en dichos tratados y de conformidad con los estándares internacionales vigentes.

De igual forma, podemos encontrar disposiciones específicas en otros instrumentos internacionales ampliamente reconocidos y aceptados como válidos por la comunidad internacional, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (1955) (Regla 7.1); el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de detención o Prisión (1988) (Principio 12); y específicamente con respecto a niños y adolescentes, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990) (Regla 21).

En este sentido, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH (2008) (Principio IX), que disponen que:

Los datos de las personas ingresadas a los **lugares de privación de libertad** deberán ser consignados en un registro **oficial**, el cual será **accesible** a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, **por lo menos**, los siguientes datos:

- a. Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad;
- b. Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad;
- c. Razones o motivos de la privación de libertad;
- d. Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad;
- e. Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento;
- f. Autoridad que controla legalmente la privación de libertad;
- g. Día y hora de ingreso y de egreso;
- h. Día y hora de los traslados, y lugares de destino;
- i. Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos;
- j. Inventario de los bienes personales; y
- k. Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo.

Con respecto a la importancia, contenido y forma de implementación de esta obligación internacional contenida en estas normas, la CIDH manifestó en su Quinto Informe Especial sobre los Derechos Humanos en Guatemala (2001) que,

Uno de los componentes más esenciales de un sistema de justicia penal que funcione apropiadamente (ya no sólo de la administración penitenciaria) es un sistema efectivo de registro de arrestos y detenciones. Esto, obviamente, proporciona una protección crucial de los derechos del detenido, facilitando además un sinnúmero de otras funciones, entre ellas, la obtención de estadísticas exactas a ser usadas en la formulación y aplicación de políticas. [...] Un registro centralizado, exacto y rápidamente accesible es una salvaguarda mínima fundamental³.

Esta posición, fue reafirmada por la CIDH en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos en el que subrayó que,

Un sistema efectivo para registrar los arrestos y las detenciones y poner esa información a disposición de los familiares, asesores letrados y demás personas con intereses legítimos en la información, ha sido también ampliamente reconocido como uno de los componentes más esenciales de un sistema judicial funcional, pues ofrece una protección vital de los derechos del detenido e información confiable para establecer las responsabilidades del sistema⁴.

Avanzando en ese sentido, la Comisión Interamericana en su Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas señaló algunos puntos fundamentales, como por ejemplo, que⁵:

- Para una adecuada gestión de los registros y expedientes de reclusos es necesario que la información sea tratada de forma organizada y eficiente en cada centro penal, y que ésta esté a su vez disponible en sistemas centralizados de información.
- El Estado tiene el deber de actuar con la debida diligencia en la transferencia y archivo de documentos enviados desde los juzgados y tribunales hacia los centros penitenciarios.
- El mantenimiento adecuado del registro, archivo y manipulación de la información relativa a las personas privadas de libertad y a los centros de reclusión requiere que todas las autoridades vinculadas a estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones.
- Además, deberán asegurarse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos.

³ CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev., adoptado el 6 de abril de 2001, Cap. VII, párr. 18. Por otro lado, este deber de las autoridades de mantener registros de las detenciones está establecido en las Constituciones de Bolivia (Artículo 23), Chile (Artículo 19.7), y México (Artículo 16).

⁴ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., adoptado el 22 de octubre de 2002, párr. 122.

⁵ CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 157-161.

Asimismo, en su reciente Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, la CIDH llamó la atención acerca de la falta de estadísticas **públicas** de las detenciones, considerando que esto impide que el propio gobierno pueda controlarlas o regularlas, al tiempo que impide a la sociedad civil monitorear las prácticas de detención y reportar eventuales abusos cometidos por las autoridades públicas. En consecuencia, recomendó al Estado: “[m]antener estadísticas no sólo sobre las detenciones individuales sino sobre el número de detenciones, acusaciones, procesamientos y liberaciones a lo largo de todo el país”⁶.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso *de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros)* contra Guatemala, que en el marco de la obligación general contenida en el artículo 2 de la Convención, el Estado debía adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para garantizar la certeza y la publicidad del registro de detenidos; y dispuso, que el mismo debería incluir: identificación de los detenidos, motivo de la detención, autoridad competente, hora de ingreso y de liberación e información sobre la orden de detención⁷.

Dos años después, y con un alcance muy similar, la Corte Interamericana consideró en su sentencia del caso Juan Humberto Sánchez que el Estado debía implementar un registro de detenidos **que permita el controlar la legalidad de las detenciones**, para cuyo efecto consideró que el mismo debía incluir: “identificación de los detenidos, motivo de la detención, autoridad competente, día y hora del ingreso y de liberación e información sobre la orden de detención”⁸.

Posteriormente, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores*, la Corte partió de la base de que ya existía en el Estado un sistema de registro de las detenciones, presupuesto que no se dio por sentado en los dos casos anteriores, y que por tanto, era necesaria la implementación de una serie de medidas orientadas a “fortalecerlo”, y entre estas señala⁹:

- (i) actualización permanente;
- (ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente a las personas detenidas;
- (iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias del acceso a la información y provacidad; y
- (iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan al día este registro.

⁶ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.144 Doc 12, adoptado el 10 de agosto de 2012, párrs. 179 y 204(f).

⁷ Corte I.D.H., *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones* (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párrs. 195, 203 y 209 (Punto resolutive 4).

⁸ Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 189 y punto resolutive 2.

⁹ Corte IDH., *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, párr. 243 y punto resolutive 16.

En cuanto al modo de cumplimiento, la Corte fija dos parámetros fundamentales: que estas medidas se adopten en un plazo razonable y en el marco del registro de detención que actualmente existe en México. En cuanto al primer requisito, el plazo razonable, son esenciales dos elementos, en primer lugar el carácter fundamental, e incluso inderogable, de los derechos que esta medida está orientada a proteger (vida, integridad y libertad personal); y luego el principio básico del efecto útil de las disposiciones de la Convención Americana, si ya la Corte desde su primer precedente relativo a este punto dispuso que el establecimiento de registros es una obligación que se deriva del artículo 2 de la Convención Americana, luego entonces el Estado tendría que actuar con prontitud y de buena fe en la ejecución de esta medida ordenada por la Corte. En este sentido, la celeridad o prontitud en el cumplimiento de la misma no debería ir más allá de lo estrictamente necesario para las respectivas asignaciones presupuestarias, adecuaciones normativas o reglamentarias y requerimientos técnicos y operativos. En todo caso, el cumplimiento de buena fe de esta reparación conlleva necesariamente a que de manera progresiva se vayan realizando avances concretos dirigidos a su completa realización.

Igualmente, otros mecanismos de Naciones Unidas cuyo mandato comprende el monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad, como el Grupo de Trabajo para las Detenciones Arbitrarias (GTDA)¹⁰, el Comité contra la Tortura, el Subcomité contra la Tortura y el Relator sobre la Tortura, se han venido pronunciado consistentemente respecto del deber de los Estados de mantener registros de las personas privadas de libertad. Estoy seguro que en el curso de esta reunión otros participantes profundizarán en estos estándares. Simplemente destacar que el GTDA en su último informe relativo a un Estado de la región, El Salvador llamó la atención acerca de la falta de registros de información procesal básica de las personas que se encontraban en centros penales, teniendo las autoridades penitenciarias que solicitarla reiteradamente a los juzgados respectivos, los que no siempre atienden estos pedidos¹¹. Con lo cual se pone de manifiesto no sólo la importancia de mantener este tipo de registros en centros de detención transitoria, sino también en los establecimientos de cumplimiento de pena. Y es que en efecto, el mantenimiento de adecuados registros de personas privadas de libertad, no sólo es una garantía contra la desaparición forzada y la violación de otros derechos fundamentales, sino que además es una herramienta fundamental para la garantía de otros derechos de naturaleza procesal, y una necesidad básica de la propia administración penitenciaria.

Así, a pesar de todo lo que se encuentra codificado en distintas fuentes del derecho internacional y de los constantes pronunciamientos de los distintos organismos internacionales de derechos humanos, la realidad es muy distinta. Actualmente siguen siendo varios los países de la región que no cuentan con sistemas mínimamente eficientes para el manejo de información básica esencial de las personas privadas de libertad, mucho menos con estadísticas que tengan un mínimo nivel de rigurosidad en aspectos procesales más sofisticados. Este problema no sólo ha sido identificado por la Comisión y la Corte, sino que otras instancias de la OEA, como la Secretaría de Seguridad Multimodal, también lo han reconocido¹².

¹⁰ Véase además, el desarrollo realizado por el GTDA en: ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/4, adoptado el 10 de enero de 2008. Cap. II(D): *Registros de detenidos y competencias en materia de excarcelación*, párrs. 69 – 73.

¹¹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, Resumen y párrs. 88-92.

¹² Véase, OEA, Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias en Carcelarias, Palabras de Apertura del Embajador Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multimodal, http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_actividades_carceles.asp

El caso de Honduras es particularmente complejo, en este país el sistema penitenciario enfrenta actualmente desafíos extremadamente graves¹³, definidos por: la delegación del control interno de los penales en los propios reclusos, hacinamiento, falta de presupuesto mínimo esencial, personal penitenciario inadecuado e insuficiente, e incluso circunstancias tan básicas como la falta de separación efectiva entre reclusos de distinto sexo. Recientemente, el panorama no ha mejorado, como pudimos constatar hace un mes en nuestra más reciente visita¹⁴, nos encontramos en un contexto en el que no se le está brindando el apoyo institucional necesario a la Comisión de Transición del Sistema Penitenciario, a la que incluso se le ha heredado una importante deuda; se ha reducido el ya de por sí exiguo presupuesto de alimentación de 13 lempiras diarias por recluso a 8; se ha legalizado la prisión preventiva obligatoria en veintiún delitos; y se están militarizando algunos centros penales luego de los hechos de violencia ocurridos en la Penitenciaría Nacional de Támara el sábado 3 de agosto.

En este contexto, la CIDH reitera que el Estado debe adoptar políticas penitenciarias integrales que tengan como características fundamentales: continuidad, marco jurídico adecuado, presupuesto suficiente e integración institucional¹⁵. Un elemento esencial de esas políticas debe ser el establecimiento de adecuados registros de detenidos y presos.

¹³ Véase a este respecto, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras, OEA/Ser.L/V/II.147 Doc. 6, 18 de marzo de 2013.

¹⁴ Véase, <http://www.oas.org/es/cidh/pp/actividades/actividades.asp>

¹⁵ Véase a este respecto, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras, OEA/Ser.L/V/II.147 Doc. 6, 18 de marzo de 2013, párrs. 156.