



Ministerio Público de la Nación

EXPTE. 31.235/2016. “COSTA LUDUEÑA, PETER HARRY C/ UBA S/ AMPARO LEY 16.986”.

SALA CONT. ADM. FED. I.

Exema. Sala:

1. El Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N°10 (fs. 163) —con remisión al dictamen fiscal de fs. 157/161— rechazó la acción de amparo interpuesta contra la decisión de la Universidad de Buenos Aires de negar al actor “...la posibilidad de cursar el primer año de la carrera de Sociología en función de no contar con Documento Nacional de Identidad” (fs. 2).

En su escrito inicial, el amparista había solicitado que se “...declar[ara] la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Resolución N° 7349 aprobada por el Consejo Superior de dicha casa de estudios el día 28 de agosto de 2013, y [se] orden[ara] a la accionada que lo inscrib[iera] al primer año de la carrera de Sociología” (fs. 2).

La jueza de grado entendió, de acuerdo con lo dictaminado por la Fiscal Federal, que “[n]o aparec[ía]n configuradas la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que exigen tanto el art. 43 de la Constitución Nacional como el art. 1° de la [...] Ley [16.986]...” (fs. 159/vta.).

Citó la ley 17.671, que establece que “[l]a 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 esta ley, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad cualquiera fuere su naturaleza y origen” (art. 13).

Invocó, asimismo, el artículo 7° de la ley 25.871 en cuanto dispone que “[e]n ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos

educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”. Argumentó que “...el accionante no se hallaría encuadrado en el supuesto previsto por el art. 7° de la Ley n° 25871, puesto que la Universidad prevé a través de sus diversas resoluciones la posibilidad de que los extranjeros con ingreso irregular al país puedan estudiar, conforme lo impone la Ley de Migraciones, por ende no se encuentra cercenado su derecho de estudiar por dicha calidad ni violados los derechos constitucionales consagrados en dicha norma” (fs. 160 vta.).

Agregó que, “[p]or otra parte, la accionada mediante el Programa UBA XXII, regula el acceso de personas privadas de la libertad, – que cumpliendo los requisitos establecidos por la Universidad–, pueden estudiar las carreras que se imparten mediante el mismo” (fs. 160 vta.). Concluyó que “[p]or ello, tampoco se presentaría en el caso de autos, la discriminación alegada con respecto a los nacionales presos que sí cuentan con el DNI, dado que el actor, cuando no se encontraba privado de la libertad, tuvo oportunidad de obtener el documento exigido por la Ley n° 17.761, a los fines de acreditar identidad, y no lo procur[ó], circunstancia ésta, que resulta ajena a la accionada” (fs. 161).

2. Contra esa sentencia, el amparista interpuso recurso de apelación (fs. 164/177). Manifestó, en primer lugar, “...que no existía otra vía legal adecuada e idónea que el amparo debido al daño irreparable que le ocasionaría esperar la finalización de cualquier otro tipo de proceso judicial, en atención a la urgencia de poder comenzar sus estudios en la carrera de Sociología para poder acreditar dicha circunstancia ante las autoridades del Servicio Penitenciario Federal y, de este modo, obtener beneficios en el régimen de ejecución de la condena que se encuentra cumpliendo” (fs. 164).

Entendió que la arbitrariedad e ilegalidad manifiestas del acto impugnado estaban dadas por el hecho de que “...SE LE PIDE UN REQUISITO DE IMPOSIBLE CUMPLIMIENTO...” en tanto “NO HAY FORMA DE QUE UN EXTRANJERO PRIVADO DE LA LIBERTAD



190

Ministerio Público de la Nación

PUEDA GESTIONAR UN DNI. Esta situación genera una diferencia de trato irrazonable con los estudiantes argentinos que también participan del Programa UBA XXII” (fs. 164 vta.). Consideró que dicha discriminación por su origen nacional violaba su derecho constitucional a la igualdad, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Reseñó, asimismo, las cláusulas de los tratados internacionales con jerarquía constitucional que consagran el derecho a la educación y recordó que el Relator Especial sobre el derecho a la educación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido que “[e]l aprendizaje en prisión por medio de programas educativos se considera por lo general una herramienta para el cambio y su valor se juzga a la luz de su repercusión en la reincidencia, la reintegración y, más concretamente, en las oportunidades de empleo tras la puesta en libertad” (“El derecho a la educación de las personas privadas de libertad”, A/HRC/11/8, 2 de abril de 2009, párr. 4º). Además, el Relator Especial ha expresado que “...se debe prestar atención a las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente marginados, como [...] las personas de origen extranjero [...]. En los programas educativos destinados a esos grupos se debería hacer especial hincapié en la accesibilidad” (párr. 101, inc. c). El amparista señaló que, en el mismo sentido, las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela)” aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/70/175, 8 de enero de 2016) prohíben la discriminación por motivos de origen nacional (regla 2) y establecen el deber de ofrecer educación (reglas 4 y 104).

Agregó que la sentencia recurrida no analizó la inconstitucionalidad petitionada del artículo 19 de la resolución 7.349/13 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (“Reglamento del Programa de Estudios de la UBA en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal (Programa UBA XXII)”), que dispone que “...los aspirantes extranjeros deberán cumplimentar los requisitos establecidos en la Res. (CS) 3.836/11” (fs. 32 vta.). Preciso que la resolución 3.836/11

“...fija el ‘Régimen de Admisión de Estudiantes Extranjeros e Internacionales’” y “...no [...] hace ninguna referencia a los estudiantes privados de la libertad puesto que el nuevo reglamento del Programa UBA XXII se aprobó con posterioridad” (fs. 165). El artículo 6° de esa resolución establece que “[p]ara ingresar a la Universidad a realizar una carrera de grado, el aspirante extranjero [...] deberá presentar [...]: 1) Documento nacional de identidad argentino o documento del país de origen que acredite su identidad...” (fs. 35).

El amparista manifestó que “...a diferencia de lo que sostiene la fiscal en caso de que un extranjero cuente con DNI, luego de cometer un delito su residencia legal en la Argentina le es retirada. Es más, el Estado a través de la Dirección Nacional de Migraciones, generalmente promoverá su expulsión del país una vez cumplida la mitad de la condena. Por ende, haber obtenido el DNI mientras se encontraba en libertad no hubiera modificado en nada el resultado de estas actuaciones” (fs. 165 vta.).

Por otra parte, sostuvo que afirmar que él “...únicamente si cuenta con DNI puede acreditar su identidad implica: a) desconocer que ésta se puede acreditar con el pasaporte, tal como ocurrió al momento en que ingresó al país y b) que pese a estar condenado penalmente, la justicia argentina aún no ha acreditado su identidad. Este argumento lleva al absurdo de que los jueces desconocerían [su] identidad [...] pese a encontrarse privado de la libertad desde hace 13 años” (fs. 165 vta.).

El traslado del recurso fue contestado por la demandada a fs. 183/187.

3. El recurso fue deducido dentro del plazo que se prevé en el artículo 15 de la ley 16.986 (fs. 163 vta. y 177).

4. Por las razones que se expondrán a continuación, considero que la vía del amparo debe ser declarada admisible ya que la conducta de la demandada de negar al amparista —quien ha acreditado su identidad mediante su pasaporte (fs. 22), tiene aprobado el Ciclo Básico



191

Ministerio Público de la Nación

Común (CBC) (fs. 23/25) y se halla cumpliendo una condena a pena privativa de la libertad en el país (fs. 21)— la inscripción al primer año de la carrera de Sociología por carecer de Documento Nacional de Identidad, constituye un supuesto de arbitrariedad manifiesta en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, que priva al actor de su derecho constitucional a la educación (arts. 14 de la Constitución Nacional; 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “[l]as penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados” (art. 5°, párr. 6°). La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al deber de los Estados de adoptar “...las medidas necesarias para que las condiciones de las cárceles se adecuen a los estándares internacionales relativos a esta materia” (Caso “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”, sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 145). “En particular, el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, *inter alia*: [... el] acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos” (párr. 146).

Por otra parte, las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)”, ya citadas, establecen que “[s]e tomarán disposiciones para fomentar la instrucción de todos los reclusos que se encuentren en condiciones aptas...” y que, “[e]n la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación” (Regla 104).

En la misma línea, los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26, del 13 de marzo de 2008), aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponen que “[l]as personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna...” (Principio XIII). El citado Principio XIII precisa que “[l]os Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la enseñanza secundaria, técnica, profesional y superior, igualmente accesible para todos, según sus capacidades y aptitudes”. Además, establece que “[l]os Estados Miembros deberán garantizar que los servicios de educación proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación e integración con el sistema de educación pública...”.

La Corte Interamericana ha destacado que, “[f]rente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna” (Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, sentencia del 2 de septiembre de 2004, párr. 152).

Frente a ello, la Corte Interamericana ha entendido que “...el Estado [...] debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de



191

Ministerio Público de la Nación

Común (CBC) (fs. 23/25) y se halla cumpliendo una condena a pena privativa de la libertad en el país (fs. 21)— la inscripción al primer año de la carrera de Sociología por carecer de Documento Nacional de Identidad, constituye un supuesto de arbitrariedad manifiesta en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, que priva al actor de su derecho constitucional a la educación (arts. 14 de la Constitución Nacional; 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “[l]as penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados” (art. 5°, párr. 6°). La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al deber de los Estados de adoptar “...las medidas necesarias para que las condiciones de las cárceles se adecuen a los estándares internacionales relativos a esta materia” (Caso “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”, sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 145). “En particular, el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, *inter alia*: [... el] acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos” (párr. 146).

Por otra parte, las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)”, ya citadas, establecen que “[s]e tomarán disposiciones para fomentar la instrucción de todos los reclusos que se encuentren en condiciones aptas...” y que, “[e]n la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación” (Regla 104).

En la misma línea, los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26, del 13 de marzo de 2008), aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponen que “[l]as personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna...” (Principio XIII). El citado Principio XIII precisa que “[l]os Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la enseñanza secundaria, técnica, profesional y superior, igualmente accesible para todos, según sus capacidades y aptitudes”. Además, establece que “[l]os Estados Miembros deberán garantizar que los servicios de educación proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación e integración con el sistema de educación pública...”.

La Corte Interamericana ha destacado que, “[f]rente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna” (Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, sentencia del 2 de septiembre de 2004, párr. 152).

Frente a ello, la Corte Interamericana ha entendido que “...el Estado [...] debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de



192

Ministerio Público de la Nación

aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar” (párr. 153).

Ha señalado, asimismo, que “[l]a privación de libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal”, como “...los derechos de privacidad y de intimidad familiar. Esta restricción de derechos, consecuencia de la privación de libertad o efecto colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa, puesto que toda restricción a un derecho humano sólo es justificable ante el Derecho Internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática” (párr. 154).

De lo reseñado surge que el derecho de las personas privadas de su libertad a acceder a la educación —especialmente en coordinación con el sistema de educación pública— goza de amplio reconocimiento en diversos tratados internacionales de derechos humanos. En este marco, considero que ha quedado acreditado en las presentes actuaciones que requerir necesariamente la presentación del Documento Nacional de Identidad para inscribir al actor en la carrera constituye, por los motivos que expondré a continuación, una exigencia formal excesiva e injustificada.

La ley 25.871 establece en su artículo 7° que “[e]n ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario”. Además, dispone expresamente que “[l]as autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”.

En contradicción con ese deber legal, la demandada argumentó, en cambio, “...que resulta razonable y en modo alguno arbitrario, el requisito de presentar el Documento Nacional de Identidad

para ingresar como alumno a la Universidad de Buenos Aires, principalmente a los fines de asegurar la verdadera identidad de quienes pretenden formar parte de la comunidad universitaria” (fs. 28 vta.).

No obstante, dicha finalidad debe tenerse por satisfecha en el caso del amparista mediante la presentación del documento que las autoridades públicas consideraron idóneo para tener por acreditada fehacientemente su identidad en el marco del proceso penal realizado en su contra y de la ejecución de la condena a prisión dispuesta, es decir, su pasaporte.

Una interpretación divergente del artículo 6° de la resolución 3.836/11 —en cuanto establece que “[p]ara ingresar a la Universidad a realizar una carrera de grado, el aspirante extranjero [...] deberá presentar [...]: 1) Documento nacional de identidad argentino o documento del país de origen que acredite su identidad...”— frustraría el derecho constitucional a la educación del amparista y, por ese motivo, tornaría inconstitucional la remisión dispuesta en el artículo 19 de la resolución 7.349/13.

Es oportuno recordar que la Corte Suprema tiene dicho que las normas deben interpretarse a partir de su razón de ser, sin que el rigorismo de los razonamientos lleve a desnaturalizar su fin esencial y a desconocer los derechos consagrado en ellas por incurrir en excesos rituales (Fallos: 304:1397, y “Gómez, Bartolina Monserrat y Morinigo, Antonio de Jesús c/ Funes, Rigoberto Restituto s/prescripción adquisitiva”, G. 1103. XLIX. RHE, sentencia del 3 de noviembre de 2015).

En la medida en que la sentencia recurrida efectuó una interpretación de la resolución 3.836/11 según la cual el pasaporte no puede ser considerado un “...documento del país de origen que acredite su identidad...”, restringió irrazonablemente el derecho fundamental en juego y, por lo tanto, debe ser revocada, para lo cual —por los motivos brindados— no es necesario declarar la inconstitucionalidad del artículo en cuestión.



193

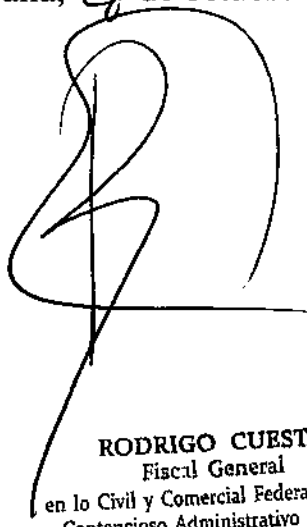
Ministerio Público de la Nación

A ello cabe agregar que la conclusión de la jueza de grado en el sentido de que el amparista no habría sido discriminado partió de una apreciación equivocada de la situación cuestionada. En efecto, la jueza argumentó que tanto las personas privadas de libertad como los extranjeros con ingreso irregular al país pueden cursar estudios en la Universidad de Buenos Aires, pero no analizó la situación de las personas en las que — como en el caso del amparista— concurren ambas características conjuntamente.

6. Por lo expuesto, considero que corresponde revocar la sentencia apelada y admitir, en los términos aquí propiciados, la acción de amparo, ordenando a la demandada inscribir al amparista al primer año de la carrera de Sociología en el próximo ciclo lectivo.

En estos términos, dejo contestada la vista y solicito ser notificado de la resolución que se dicte.

Fiscalía, 28 de octubre de 2016.-



RODRIGO CUESTA
Fiscal General
en lo Civil y Comercial Federal y en lo
Contencioso Administrativo Federal

Recibido el 31 de octubre de 2016 a las 9:05 horas en 1090 S/A.

