



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

PROYECTO DE LEY

Artículo 1. Deróguese el artículo 171 de la Ley 24.660 e incorpórese, en su lugar, el capítulo CAPÍTULO XII bis. Documentación Personal, con el siguiente texto:

CAPÍTULO XII bis

Documentación Personal

Artículo 171. El Estado nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las jurisdicciones locales tienen deberes concurrentes y complementarios a fin de satisfacer el derecho a la identidad de las personas privadas de libertad. En todos los casos, las autoridades involucradas facilitarán activamente la documentación personal de toda persona privada de libertad.

Ante la solicitud de una persona privada de su libertad, todos los organismos involucrados facilitarán de oficio y/o gestionarán las inscripciones, identificaciones y actualizaciones correspondientes conforme a la situación de cada una de ellas. El otorgamiento del Documento Nacional de Identidad a las personas privadas de libertad será gratuito y los trámites realizados para su obtención quedarán eximidos del pago de multas.

El Registro Nacional de las Personas (RENAPER) es el encargado de la documentación de las personas detenidas que lo soliciten. Todo organismo o institución, público o privado, deberá prestar activa colaboración con el RENAPER y atender sus requisitorias. Los actos públicos y procedimientos de una provincia gozan de entera fe en las demás a los efectos de este capítulo, sin necesidad de convenio o acuerdo específico adicional.

Artículo 171 bis. A fin de garantizar el acceso a la documentación de las personas privadas de su libertad, se actuará de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a) La documentación personal será depositada en el establecimiento donde se encuentre alojado su titular, le será facilitada para los actos que la requieran y será entregada a cada titular al egreso.
- b) Cuando la persona privada de su libertad carezca de documentación personal pero lo solicite y reúna los requisitos exigidos para su emisión, el RENAPER gestionará su expedición inmediata y la remitirá al establecimiento correspondiente.
- c) En todos los demás casos, cuando la persona privada de libertad lo requiera, el RENAPER desplegará de oficio todas las acciones necesarias a efectos de certificar su identidad y emitir la documentación correspondiente.

Artículo 2. Incorpórese al artículo 17 de la ley 17.671, Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, el siguiente inciso h:

Artículo 17. El Registro Nacional de las Personas tiene las siguientes responsabilidades en lo que respecta a la documentación:

[...]

h. desplegar todas las acciones administrativas, judiciales, o de otro orden necesarias para certificar la identidad y emitir la documentación correspondiente a las personas privadas de su libertad

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En ejercicio del mandato que las leyes 25.875 y 26.827 atribuyen a la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, sometemos al Congreso de la Nación esta propuesta para garantizar el acceso a la documentación personal de todas las personas privadas de libertad.

La ley 25.875 específicamente encomienda a la PPN “Sugerir reformas a las normas aplicables a las personas comprendidas en su mandato a efectos de hacer



Procuración Penitenciaria
de la Nación

más efectiva la vigencia de los derechos de los que son titulares (artículo 20.c) y establece que “[s]i como consecuencia de sus investigaciones llega al convencimiento que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, puede proponer al Poder Legislativo, o a la administración pública la modificación de la misma” (artículo 20).

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

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

La identidad se visibiliza por medio de la obtención del Documento Nacional de Identidad –en adelante DNI-, al respecto la Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano establece a este como único instrumento de acreditación de identidad, tal lo expresado en su Art. 13: “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.”

La posesión de DNI se convierte en la puerta de acceso para el ejercicio de derechos como la salud, la educación, el trabajo formal, entre tanto otros; aspectos que no escapan a los privados de libertad ya que la falta de DNI los perjudica directamente para el ejercicio de los derechos dentro del ámbito carcelario.

Es así que esta Procuración Penitenciaria se encuentra particularmente abocada a la temática de documentación de las personas privadas de libertad, pudiendo afirmar que ello constituye un problema histórico.

Hacia el 2011 se celebró el Convenio de Cooperación Conjunto Interministerial entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior de la Nación¹ para la documentación de las personas privadas de libertad bajo la órbita del SPF.

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

De acuerdo a los monitoreos que esta PPN viene efectuando en los últimos años, se puede afirmar que en la actualidad se presentan ciertas situaciones irregulares que impiden la tramitación de los documentos a través de la nueva modalidad de gestión de la documentación personal.

Es así que en el marco de un relevamiento específico llevado adelante por esta PPN durante el 2013 en distintas unidades pertenecientes a la órbita del SPF; de un total de 79 personas privadas de libertad que han sido entrevistadas, 20 de ellas refirieron poseer inconvenientes para regularizar su situación documental. Esto indica que un 25% del total de entrevistados/as no poseían DNI al momento de la entrevista.

Más precisamente se detectaron dos instancias particulares en las que se presentan mayores complejidades para la obtención de la documentación. Una de las situaciones es cuando la persona no tiene tramitada la actualización de los 16 años. Y la otra resulta una circunstancia muy compleja y es cuando la persona que se halla privada de libertad no se encuentra documentada, es decir que su

¹ Aquí se hace referencia al Convenio de Cooperación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en relación al “Programa de Documentación Conjunto”, el cual abarcará a la población alojada en el Servicio Penitenciario Federal, publicado en el Boletín Público Normativo N° 424 de fecha 23 de junio de 2011. Dicho convenio implicó que, en la actualidad, algunas unidades del SPF cuentan con oficinas que operan con el mismo sistema de documentación ágil utilizado por el Registro Nacional de las Personas en el medio libre. En este caso, la plataforma es operada por agentes del SPF, quienes fueron capacitados oportunamente por el Ministerio del Interior a tales efectos.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

nacimiento nunca fue inscripto en un registro civil, por lo que nunca tuvo partida de nacimiento y por lo tanto nunca contó con DNI.

Cuando la persona no tiene tramitada la actualización del D.N.I. - renovación a los 16 años de edad, debe realizar una serie de trámites administrativos de acuerdo a lo establecido por el RENAPER (presentar su partida de nacimiento certificada y autenticada, y una información sumaria con dos testigos mayores de edad).

La otra situación descripta es la de aquellas personas que su nacimiento nunca ha sido inscripto/registrado, es decir que no se encuentran **documentados**. Ante este caso, se debe iniciar una inscripción judicial de nacimiento fuera de término.

Para llevar a cabo dicho trámite, primero es necesario obtener la negativa de inscripción del nacimiento por parte del RENAPER y conocer el lugar de nacimiento de la persona interesada –clínica, hospital, domicilio- a los fines de obtener la constancia de parto. Una vez obtenidos estos dos documentos, se solicita la intervención de una asesoría civil quien con esta documentación se presenta ante un juzgado civil/familia perteneciente a la jurisdicción donde nació la persona interesada.

Una vez que el juzgado efectúa la investigación del caso correspondiente –la cual suele durar entre 3 y 4 años aproximadamente-, es la asesoría quien elabora el testimonio que debe ser luego confrontado por el juzgado. Una vez aprobado dicho testimonio, este debe ser remitido al Registro de las Personas según el juzgado interviniente quien elabora la partida de nacimiento. Luego de ello la partida de nacimiento es remitida al Registro que corresponda al último domicilio registrado para que se tramite el DNI.

Según las averiguaciones realizadas por este organismo la misma gestión debe hacer una persona que no se encuentra privada de libertad. Al igual que en el caso anterior, aquí se presenta la imposibilidad de concurrir a realizar los trámites por parte de la persona privada de libertad, situación que genera muchas dificultades y en algunos casos un obstáculo para la obtención del DNI.

Es por ello que, sobre la población penal recae una desventaja con relación al resto de la sociedad, basada en la privación de la libertad en la que se encuentra,

por lo que esta situación debería tenerse en cuenta a la hora de abordar políticas para la documentación de los privados de la libertad.

Por tal motivo, en mayo de este año desde la Procuración Penitenciaria de la Nación se ha formulado la Recomendación N° 807/PPN/13 solicitando al Ministro de Justicia y Derechos Humanos y al Ministro del Interior evaluar la creación un programa inter-jurisdiccional para la documentación de las personas en contexto de encierro.

Por otra parte, a fin de estimar la cantidad de personas que podrían estar afectadas por la omisión estatal en materia documental, la PPN ha revisado la información disponible para este organismo, que se encuentra totalmente fragmentada y en algunos casos desactualizada.

De tal modo, se ha consultado la base JUDI. La base de datos JUDI es el sistema integrado de datos que genera la dirección de judicial del S.P.F y administra el departamento de informática penitenciaria del S.P.F.

Una de las categorías incluidas en la base es *documentación personal*. Los datos de población presentan cierto margen de error con respecto a la población real, principalmente debido a las demoras producidas en el registro de los ingresos y egresos. Sin embargo, esto no altera el propósito general de ilustrar la cuestión considerando una fuente oficial de alcance universal.

La lectura de los datos del sistema JUDI permite acercarnos a una descripción de la situación documental de la población y estimar una cifra aproximada del total de personas privadas de libertad en el ámbito del SPF sin DNI, a pesar de contar con los requisitos sustanciales para tenerlo.

Al 23 de octubre de 2014, la base JUDI registraba un total de 11.347 personas privadas de libertad en el ámbito del SPF. Para la misma semana, el parte de población del SPF indicaba 10.421 de personas detenidas, lo que confirma que, a pesar de la diferencias de carga, los totales de la base JUDI son un dato relativamente certero a efectos de avanzar en una primera aproximación al tema.

De acuerdo a la base JUDI, el 23 de octubre de 2014, 2.758 personas no tenían documento, es decir alrededor del 25% del total de personas presas en el ámbito



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

federal. Entre quienes no registraban documentación, 1.900 personas (el 69%) no tenía condena. Las demás 858 (el 31 %) eran condenados.

Por otro lado, 1.373 personas, el 50% del total de quienes no contaban con DNI eran argentinos. En consecuencia, **el universo de ciudadanas y ciudadanos argentinos condenados y detenidos en el SPF, sin DNI, alcanzaba, entonces, las 372 personas.**

Por vía de una estimación simple, entonces, para una población penal total del país de 60 mil personas, por redondeo de los valores del SNEEP en 2012, casi 2.000 ciudadanos argentinos están privados de la libertad sin DNI, a pesar de contar con una condena firme en su contra.

La base JUDI no brinda información acerca de la cantidad de extranjeros que reúnen los requisitos para contar con DNI y no lo poseen, aunque estas personas deberían sumarse al total de personas condenadas detenidas que deberían contar con adecuada documentación.

A fin de aportar información sobre el punto desde otra perspectiva de producción, en octubre de 2014 la PPN efectuó un relevamiento sobre el terreno en la Colonia Penal de Ezeiza (Unidad 19). Este es un establecimiento para el alojamiento de personas que se encuentran transitando las últimas fases del régimen penitenciario, por lo que la gran mayoría de los alojados son condenados.

La División Judiciales de la unidad proporcionó un listado con el nombre de las personas allí alojadas, el número de DNI y su ubicación física. Sobre un total de 234 alojados, únicamente en 135 casos la documentación se encontraba depositada en esta unidad, conforme lo marca la Ley 24.660. En otros 36 casos la documentación se hallaba en los respectivos domicilios de las familias de las personas detenidas.

En los restantes 63 casos, el DNI no se encontraba ni en la unidad ni en los domicilios de las personas: un 27% del total. Este porcentaje se compone de diferentes situaciones (DNI extraviados, en trámite, con trámites “observados”, en otros establecimientos penitenciarios, en juzgados, etc.).

Para conocer con más detalle las diversas situaciones, se tomaron entrevistas a cada interesado, en torno a las razones por las que las personas alojadas en esta

unidad no contaban con su documentación personal. A quienes sí poseían DNI, se les consultó si lo sabían y si sabían dónde estaba guardado su documento. A partir de las entrevistas, se advirtieron algunas cuestiones. Se constató que muchos de quienes en el listado figuraban con DNI extraviado no contaban con la actualización de los 16 años, siendo que en estos casos la complejidad del trámite para la obtención del DNI es mucho mayor. En algunos casos, además, los entrevistados manifestaron no saber dónde se encontraba la documentación (en qué unidad o juzgado) aun cuando, de acuerdo con la información proporcionada por la División Judiciales, esta se hallaba allí mismo. Esto da cuenta de la desinformación de las personas acerca su propia documentación.

El relevamiento de la Unidad 19, de tal forma, confirma tanto nuestra estimación gruesa respecto del importante universo de personas sin DNI como la pluralidad de situaciones problemáticas y dificultades que impiden o complican sobremanera el acceso al ejercicio del derecho a la identidad a través de la documentación.

También corresponde mencionar que las acciones llevadas a cabo por este organismo sobre esta cuestión se han nutrido de valiosos aportes de diferentes organismos estatales y de la sociedad civil interesados en la problemática. La Defensoría General de la Nación -a través de la Comisión de Cárceles y el Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad-, la Defensoría del Pueblo de la Nación y el Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADDEPP), son algunos de los actores con los que se ha mantenido un fluido contacto para avanzar tanto en casos particulares como en el diagnóstico general de la situación.

Recientemente, la última intervención realizada por esta Procuración en conjunto con la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación fue la interposición de una acción de hábeas corpus en diciembre de 2014 frente a la existencia de cientos de personas condenadas y privadas de su libertad que no cuentan con DNI. Ambas instituciones pidieron a la justicia que se requiera al RENAPER y a las respectivas autoridades responsables de la detención y custodia de las personas condenadas que adopten las medidas correspondientes, removiendo los obstáculos y óbices formales que puedan oponerse a ello, para la rápida expedición de los documentos de identidad de la totalidad de las personas condenadas que lo requieran y no cuenten con su DNI.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

En función de dicha acción de habeas corpus, la jueza Karina Mariana Zucconi del Juzgado Nacional en lo Criminal N° 15 ordenó que, en el plazo de un año, la unidad de coordinación creada a partir del Convenio de Cooperación Conjunta entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con relación al “Programa de Documentación Conjunto”, acuerde específicamente la distribución de tareas necesarias para garantizar el efectivo goce del Derecho a la Identidad de los condenados en situación de encierro en Unidades del Servicio Penitenciario Federal. La jueza también ordenó que, mientras no se adopte este régimen específico, la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas deberá requerir a las entidades que correspondan *“la remisión oportuna y completa de todas las constancias y antecedentes que posibiliten la actualización de la identificación”* (art. 10, inc. “c”). Por otra parte, dispuso una serie de medidas vinculadas a la producción y circulación de información acerca de la situación documental de las personas privadas de libertad. De igual modo, señaló que la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas ponga en conocimiento de la Procuración Penitenciaria Nacional, de la Defensoría General de la Nación, de la Procuración General de la Nación y de la Cámara Federal de Casación Penal, la situación particular que atraviesen los nacionales que han iniciado el trámite para regularizar su inscripción o identificación en pos de obtener el Documento Nacional de Identidad y se encuentren condenados y en situación de encierro en alguna Unidad del Servicio Penitenciario Federal.

Conforme a la situación planteada, la presente propuesta de modificación del Art. 171 de la Ley 24.660 pretende establecer un modo ágil y eficaz para la tramitación de los DNI de todas las personas privadas de libertad cualquiera sea la situación que presenten.

A fin de aportar mayor ilustración acerca de la complejidad de las situaciones problemáticas presentadas se junta el informe realizado por la PPN en el año 2013, la Recomendación N° 807/PPN/13 referida anteriormente y la resolución del habeas corpus dictada el 22 de diciembre de 2014.

