



PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN

**PROBLEMAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU
LIBERTAD**

Informe

Diciembre 2013

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN

PROBLEMAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD*

1. Introducción

El derecho a la identidad es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano y resulta un vehículo necesario para poder ejercer otros derechos. 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, que la caracteriza y la diferencia de las demás personas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 18, *Derecho al Nombre*, establece que: *“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”*. En su artículo 20, *Derecho a la Nacionalidad*, agrega que: *“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”*.

Esta identidad se visibiliza, entre nosotros, por medio del Documento Nacional de Identidad (DNI). La Ley 17.671 de “Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano” establece al DNI como único instrumento de acreditación de identidad. El artículo 13 dispone que: *“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”*. De esta manera, el DNI se convierte, en los

* Este informe fue elaborado con el aporte sustantivo del Área de Auditoría de la Dirección General de Protección de Derechos Humanos de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

hechos, en la puerta de acceso para el ejercicio de derechos como la salud, la educación, el trabajo formal, entre tanto otros.

Las dificultades que se presentan a cualquier persona sin DNI se agravan en el contexto de la privación de la libertad y esta ha sido una preocupación y un eje del trabajo de esta Procuración Penitenciaria por largo tiempo. A fin de ofrecer una descripción más completa de la problemática y de ofrecer algunas alternativas de posible solución a los inconvenientes detectados, presentamos este informe.

2. Antecedentes de la documentación de personas privadas de libertad

Durante mucho tiempo la tramitación de los documentos de las personas privadas de libertad fue gestionada a través de un equipo dependiente del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) bajo la órbita del Ministerio del Interior. El personal del RENAPER concurría una o dos veces por año a los diferentes establecimientos federales del área metropolitana a los efectos de iniciar la toma de datos para la documentación. Luego de varios meses el DNI finalizado era recibido en las cárceles.

La dependencia de estos grupos operativos del RENAPER se corresponde con que este es el único organismo del estado con competencia para el registro e identificación de las identidades. La ya citada ley 17.671 expresa en su artículo 16 que: *“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.”* Por su parte, el artículo 2, *Funciones*, dice que: *“Compete al Registro Nacional de las Personas (...) a) La inscripción e identificación de las personas comprendidas en 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 (...)”*.

Siguiendo estos preceptos, y de la mano de algunos derechos ya consolidados para las personas privadas de libertad, como el derecho al voto de los procesados, en el año 2011 se suscribió un *Convenio de Cooperación conjunta entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación*¹ para la documentación de las personas privadas de libertad en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal (SPF). El propósito principal del convenio consistía en incorporar los cambios en

¹ Dicho convenio fue publicado en el Boletín Público Normativo N° 424 del 23 de junio de 2011.

la gestión de los DNI que se habían producido en el medio libre al interior de las cárceles.

Este convenio se basa principalmente en la instalación, al interior de algunas unidades del SPF, de oficinas que operan con el mismo sistema de documentación ágil utilizado por el RENAPER en el medio libre. Con esta modalidad, se evitaría que los grupos operativos continúen concurriendo a los penales para efectuar las gestiones. A diferencia del medio libre, en el caso de los establecimientos penales, la plataforma es operada por agentes del SPF, capacitados oportunamente por el Ministerio del Interior a tales efectos. De esta manera, este convenio se convierte en la política más reciente implementada al interior de los establecimientos para la documentación de las personas privadas de libertad.

En la actualidad, el sistema de documentación rápido se encuentra instalado en las unidades del área metropolitana del SPF². La extensión del Convenio a los establecimientos del interior del país aún no se ha producido, aunque ello se encuentra previsto en su articulado. En líneas generales, la implementación del convenio ha introducido avances concretos para la documentación en las cárceles y se dotó de mayor agilidad al proceso de documentación de las personas privadas de libertad.

La implementación y puesta en funcionamiento de las máquinas de documentación no resultó una tarea sencilla y fue necesario sortear algunas dificultades para lograr su cometido. Actualmente las máquinas se encuentran funcionando correctamente y los avances que se han logrado con la instalación de este sistema se ven reflejados no sólo en el aumento de la cantidad de DNI gestionados al interior de los establecimientos, sino también en la reducción del tiempo de entrega de los documentos.

No obstante los avances y cambios positivos expuestos, la Procuración Penitenciaria ha detectado que en determinadas circunstancias la nueva modalidad de gestión de la documentación no alcanza para resolver todas las problemáticas que se plantean, sobre las que se hace necesario seguir trabajando. En el siguiente punto se desarrollarán las situaciones problemáticas verificadas.

² Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza; Colonia Penal de Ezeiza -Unidad 19-; "Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás" -Unidad 31-; Complejo Penitenciario Federal IV de Ezeiza; Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz y Complejo Federal para Jóvenes Adultos.

3. Problemáticas actuales

Los problemas relacionados con la documentación dentro de la cárcel son dinámicos, dependiendo en muchos de los casos de los cambios que se producen al exterior del ámbito carcelario. Hace un tiempo, los problemas relacionados con la documentación de las personas privadas de libertad obedecían a la poca frecuencia con la que asistía el RENAPER a las cárceles y a la demora en otorgar el DNI. Hoy en día, la inmediatez del servicio y la agilidad en la entrega parecen solucionadas y la mayor cantidad de reclamos recibidos por la PPN consiste en la dificultad para reunir los requisitos previos a la emisión del documento y que se deben afrontar en algunas situaciones puntuales.

En el marco de un relevamiento específico llevado adelante por esta PPN en distintas unidades del SPF durante el segundo semestre del 2013, sobre un total de 79 personas privadas de libertad cuya situación se examinó, 20 tenían inconvenientes para regularizar su situación documental. En definitiva, un 25% del total de la muestra no poseía DNI al momento de la entrevista.

También es ilustrativa la exposición de los datos que arrojan las demandas efectuadas por la población penal a esta PPN tanto por medio de los llamados telefónicos recibidos y canalizados a través del Centro de Denuncias del organismo, como ante los asesores del Área Metropolitana que concurren semanalmente a las cárceles. A lo largo del año 2013 se recibieron un total de 33 llamados manifestando como problemática principal la obtención del DNI y se recabaron 121 reclamos en audiencia personal por el mismo tema; lo que ofrece un total de 154 situaciones irregulares relacionadas con la documentación personal espontáneamente comunicadas a la PPN³.

Demandas vinculada con la problemática de documentación Año 2013

Unidad	Demandas Telefónicas	Demandas en audiencia	Total
CPF de la CABA	7	46	53

³ Aquí es pertinente tener en cuenta que en muchas ocasiones la demanda inicial de la persona privada de libertad es la falta de acceso al trabajo o a la educación, siendo el impedimento real para dicho acceso un problema de documentación. En estos casos se llega a detectar la problemática de la documentación de manera indirecta. Los datos aquí expuestos reflejan la demanda de quienes directamente demandaron la regularización documental, pero, como el relevamiento específico ante citado sugiere, es posible afirmar que el número de casos es sensiblemente mayor.

CPF I de Ezeiza	10	21	31
CPF IV de Ezeiza	0	15	15
Colonia Penal de Ezeiza (U.19)	0	2	2
Nuestra Sra. del Rosario de San Nicolás (U. 31)	2	4	6
Complejo Federal para Jóvenes Adultos	0	2	2
CPF II de Marcos Paz	4	11	15
Centro de Detención Judicial (U.28)	0	2	2
Unidades del Interior	10	18	28
TOTALES	33	121	154

A través de su trabajo la Procuración ha detectado dos instancias particulares en las que se presentan mayores complejidades para la obtención de la documentación. Una de las situaciones se da cuando la persona no tiene tramitada la actualización del DNI. La otra, más compleja aún, ocurre es cuando la persona privada de libertad no se encuentra documentada, es decir, que su nacimiento nunca fue inscripto en un registro civil, por lo que nunca tuvo partida de nacimiento y por lo tanto nunca contó con DNI.

3.1 Falta de actualización del DNI

En el momento en que una persona obtiene su documentación personal debe cumplir con ciertos deberes que devienen de su obtención, uno de estos es ir actualizando la documentación en cierta franja etaria dispuesta por el Estado —actualmente, entre los 5 y 8 años y entre los 14 y 16 años—. Cuando estos deberes de actualización no se cumplen, la persona interesada debe afrontar una serie de pasos burocráticos previstos para regularizar la situación.

Es así que cuando una persona es mayor de 17 años y no ha efectuado la actualización de los 16, debe cumplir más cantidad de requisitos que aquel que la efectúa en el momento indicado. Teniendo en cuenta las exigencias generales del RENAPER, cuando una persona solicita tramitar su DNI dentro de las unidades y *no ha*

realizado la actualización de su DNI, debe presentar su partida de nacimiento certificada y autenticada, el DNI de los padres y en caso de fallecimiento de uno o ambos progenitores, certificado de defunción, o información sumaria.

La Procuración mantuvo comunicación con el Registro Civil Central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los fines de consultar cuáles requisitos debe cumplimentar un adulto en el medio libre que requiera un DNI y no posea la actualización de los 16 años y resultan los mismos exigidos hoy a las personas privadas de libertad. Es decir que los requisitos calificados solicitados para la actualización del documento son comunes para cualquier ciudadano, sin perjuicio de la diferencia sustancial dada por la imposibilidad del interesado de circular libremente, lo que genera dilaciones y dificultades para la población detenida.

3.2 Inscripción judicial tardía del nacimiento

La segunda situación problemática se presenta cuando la persona detenida nunca ha adquirido su partida de nacimiento. Se trata de un problema diferente al anterior ya que requiere la intervención del órgano jurisdiccional correspondiente al domicilio del nacimiento, a efectos de inscribir tardíamente el nacimiento. Es decir, exige acreditar judicialmente el hecho del nacimiento y la filiación.

Para llevar a cabo dicho trámite, en primer lugar, es necesario obtener un certificado que se conoce como “negativa de inscripción” del nacimiento, por parte del RENAPER y, en lo posible, identificar el lugar de nacimiento de la persona interesada — clínica, hospital, domicilio— a los fines de poder obtener la “constancia de parto”. Estos dos documentos deben presentarse ante un juzgado con competencia civil o de familia correspondiente a la jurisdicción donde nació la persona interesada. Un problema adicional es la dificultad de las personas detenidas para conseguir auxilio legal a efectos de poder llevarse adelante estos primeros pasos. Además, tanto los registros como los juzgados son provinciales, lo que multiplica las variantes de procedimiento en cada lugar.

Una vez presentado el pedido, el juzgado debe efectuar una constatación del caso correspondiente —que suele durar entre 3 y 4 años aproximadamente, de acuerdo con los casos examinados por la PPN—. Aprobada la petición, debe ser remitida al Registro de las Personas, según el juzgado interviniente, para emitir la partida de nacimiento. Recién entonces la partida de nacimiento es remitida al Registro de las Personas correspondiente al último domicilio del interesado, para que allí se tramite el DNI.

De acuerdo con las averiguaciones realizadas por este organismo, la misma gestión debe realizar una persona en libertad. Al igual que en el caso anterior, el problema

adicional aquí es la imposibilidad de la persona detenida de concurrir a realizar los trámites, lo que genera muchas dificultades y en algunos casos un obstáculo insalvable para la obtención del DNI.

Esta Procuración Penitenciaria ha efectuado el seguimiento de algunos de estos trámites, verificando en casos puntuales directamente la complejidad que acarrearán las inscripciones judiciales y todo el proceso de documentación en sí para las personas privadas de libertad. Como caso más emblemático puede citarse la historia de una persona que debió esperar cuatro años para finalmente poder acceder a su DNI. Las acciones para comenzar con la inscripción judicial del nacimiento fueron iniciadas en el año 2008 por esta PPN y luego de atravesar procesos burocráticos extensos, recién en mayo de 2012 se logró obtener finalmente su partida de nacimiento y el DNI. Durante todo este tiempo de espera, la persona en cuestión estuvo alojada en la órbita del SPF en calidad de joven adulto, obtuvo la libertad, cumplió la mayoría de edad, volvió a encontrarse privado de su libertad —esta vez ya en un establecimiento para adultos— fue papá y no pudo reconocer a su hijo por la falta de DNI, entre otras cuestiones.

El acceso al trabajo dentro y fuera de la cárcel fue uno de los mayores obstáculos que debió afrontar, además de la imposibilidad de reconocer a su hijo al momento de su nacimiento, perpetuándose así su historia, ahora sobre su hijo. Mientras estuvo en libertad, la ausencia de documento y la estigmatización de haber estado preso conllevó a que todo le resultara aún más difícil.

La falta de documentación y la demora del proceso para adquirir la identidad, como dijimos ya, acarrearán en los hechos la vulneración de otros derechos fundamentales como el derecho a estudiar, a trabajar, a reconocer a un hijo, entre otros.

Con relación a la intervención del SPF en estos casos, la PPN relevó que la institución no aborda la tramitación de las inscripciones judiciales de nacimientos fuera de término, ya que considera que se trata de un trámite individual que solo puede efectuar el interesado. Por su parte los juzgados penales que dictan los procesamientos o condenas a las personas bajo estas circunstancias tampoco parecen reparar en esta particularidad, dado que en general no despliegan ninguna acción de oficio que tienda o colabore a regularizar la situación precaria documental de aquellos a quienes se procesa o condena. En muchos casos, además, se trata de personas que ya han estado bajo la tutela del estado en otras instancias de su vida —como hospitales públicos, escuelas, institutos de menores, hogares o incluso cumpliendo penas anteriores— momentos en los cuales no se ha actuado para restituir este derecho vulnerado.

4. Derechos vulnerados

El DNI es el único instrumento habilitado para comprobar la identidad y junto a esta acceder a derechos fundamentales como la salud, la educación, o el trabajo formal. La falta de esta documentación se traduce en trabas para el ejercicio de una ciudadanía plena y esta situación también afecta a las personas privadas de libertad que, incluso, ven agravada la posibilidad de remediarla por sus propios medios. En la cárcel, el DNI es exigido tanto para la afectación a una actividad laboral remunerada, como para la certificación de los niveles de estudios alcanzados.

Trabajar y estudiar constituyen pilares básicos de la “resocialización” que la pena de encierro proclama y es una contradicción que el Estado pretenda que quien se encuentra privado de libertad estudie y trabaje, al tiempo que omite su deber de regularizar de la manera más pronta posible la situación documental de quienes se hallan bajo su tutela. Asimismo, estas trabas generan como correlato un impedimento sustancial para avanzar en el régimen progresivo de ejecución de la pena, con lo cual se posterga la posibilidad de conseguir un egreso anticipado.

La ley 24.660 en su artículo 106 expresa que *“El trabajo constituye un derecho y un deber del interno. Es una de las bases del tratamiento y tiene positiva incidencia en su formación.”*. Y el Capítulo VIII relativo a la educación en varios de sus artículos hace mención a esta obligación. Por ejemplo, en el artículo 133: *“Desde su ingreso se asegurará al interno el ejercicio de su derecho de aprender, adoptándose las medidas necesarias para mantener, fomentar y mejorar su educación e instrucción.”*; o en el artículo 135: *“Se impartirá enseñanza obligatoria a los internos analfabetos y a quienes no hubieren alcanzado el nivel mínimo fijado por la ley (...)”*. Por último el artículo 137 predica *“La administración fomentará el interés del interno por el estudio, brindándole la posibilidad de acceder a servicios educativos en los distintos niveles del sistema. (...)”*.

Muchas veces la administración penitenciaria genera ciertas prácticas para paliar la carencia de documentación personal como la creación de un CUIL provisorio o permitirles el curso de estudios hasta tanto se presente la documentación pertinente. Estas prácticas se presentan con carácter transitorio pero terminan transformándose en situaciones permanentes, sin que nunca llegue la documentación deseada. Estos paliativos, si bien permiten transcurrir más dignamente el encierro, no resuelven el problema de fondo. El derecho al voto también se ve vulnerado por la ausencia de DNI. En las elecciones del mes de octubre pasado para diputados y senadores nacionales, la

mitad de las personas que podrían haber ejercido este derecho, no pudieron hacerlo por la falta de DNI⁴.

De modo central, por supuesto, para aquel cuyo nacimiento nunca ha sido inscripto se le suma la afectación del derecho a la identidad y el reconocimiento pleno como ciudadano, extremos centrales para la identificación como sujetos de derechos.

5. Obligaciones concurrentes

La responsabilidad de regularizar la documentación de las personas privadas de libertad es del estado a través de sus varios órganos competentes, sin perjuicio de los deberes que las personas tienen. Por ello, si bien la inscripción e identificación es una obligación del ciudadano argentino, en la circunstancia particular del encierro, esta obligación debe estar facilitada o asistida de modo significativo, a fin de no tornarla un deber de imposible cumplimiento.

El artículo 10 de la Ley 17.671 dispone que: *“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”*.

De igual modo la Ley Nº 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad establece en el artículo 171 del Capítulo XII de Asistencia Social, dispone que: *“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.”* En tanto el artículo 30 establece que: *“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 (...)”*.

⁴ Información obtenida de la página de la Asociación por los Derechos Civiles http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=1046

Las obligaciones registrales y de documentación de una persona en el medio libre, en consecuencia, exigen una acción proactiva del Estado cuando está bajo su tutela. El estado como tutor de la situación de detención en particular y como garante en el acceso de derechos en general debe asumir la carga principal de la obligación y este es el principio rector a tenerse en cuenta a la hora de abordar políticas para la documentación de las personas privadas de la libertad.

6. Propuesta

Teniendo en cuenta lo expuesto en el presente informe, resulta conveniente la creación de un dispositivo en el que intervengan las distintas instituciones cuya función consiste en abordar las problemáticas planteadas, dado que el acompañamiento del estado en los procesos de documentación se torna central para evitar que la vulneración de derechos se perpetúe sobre quien lo padece. En este orden, debieran propulsarse gestiones adicionales a las ya impulsadas a través de la suscripción del convenio referido tendiente a regularizar, facilitar la documentación de las personas privadas de libertad.

De esta manera, es opinión de esta Procuración Penitenciaria que la creación de un programa destinado a la documentación de personas en contexto de encierro sería de gran utilidad para atacar las problemáticas que en la actualidad se presentan para la documentación de las personas privadas de libertad. En tal sentido, dicho programa permitiría complementar el accionar de las oficinas instaladas por medio del convenio previamente referido, abordando aquellos aspectos que escapan a la plataforma de documentación que opera en las unidades y articulando con los registros y juzgados competentes.

Dicho dispositivo debería contemplar el abordaje inter-jurisdiccional que la resolución de estos trámites requiere, facilitando y agilizando la articulación entre los distintos actores involucrados. Asimismo, la implementación de un programa de esta naturaleza solucionaría el problema de la población que no posee contactos fuera del penal que pueda ocuparse de conseguir la documentación que se exige para los casos específicos aquí expuestos. Además, un programa de estas características podría atender las particularidades que vayan surgiendo día a día para la documentación de las personas privadas de libertad, colaborando en la restitución del derecho a la identidad que tanto tiempo fue vulnerado.