

# PODER CIUDADANO

Acceso al Documento Nacional de Identidad y  
Derechos básicos en la Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires

Principales puntos críticos detectados y  
acciones de incidencia propuestas desde la  
sociedad civil

*16 de julio de 2007*

## **Equipo de trabajo**

*Consultor a cargo de la investigación*

Pablo Asa

*Responsable de Proyecto*

María Batch

*Asistentes de investigación*

Ana Egido

Ángeles Aponte

## Índice de contenidos

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Desarrollo del Documento .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Inscripción, registro y documentación de personas .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Acceso al Documento Nacional de Identidad .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3. El Derecho a la Identidad .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4. Puntos críticos en la política pública de identificación de personas. ....</b>	<b>15</b>
<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>23</b>
<b>4. Recomendaciones y propuestas.....</b>	<b>26</b>

## Resumen ejecutivo

En el marco del proyecto "*Participación Ciudadana en RED para la inclusión en el Conurbano Bonaerense*", el área de Construcción de Ciudadanía de la Fundación Poder Ciudadano desarrolló un trabajo de investigación sobre el acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI) en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

La importancia del acceso al DNI radica en que, mas allá de ser un instrumento de identificación, registro y clasificación de personas, es la "puerta de acceso" a diferentes derechos y obligaciones que hacen al ejercicio pleno de la ciudadanía.

A partir de un recorrido histórico por la legislación respecto al registro y clasificación de las personas por parte del Estado, se distinguen a lo largo del informe los diferentes requisitos y obstáculos en cuanto a su obtención.

Entre los principales puntos críticos en la política pública de identificación de las personas se encuentran:

- a. **Ausencia de soluciones de fondo.** Los problemas de falta de registro de personas han sido abordados por medio de políticas focalizadas y coyunturales, generalmente vinculadas a procesos electorales.
- b. **Problemas administrativos.** En relación a los Registros Civiles, el desborde de demandas, la falta de espacio físico, la corrupción y la falta de capacitación a los empleados atenta contra un funcionamiento eficaz del organismo. En cuanto al RENAPER, de acuerdo con un informe de la AGN de 2004, existen una serie de irregularidades en su funcionamiento respecto del circuito de los trámites, el nombramiento de cargos y funciones, entre otras.
- c. **Criminalización de un derecho.** Una de las respuestas a la dificultad de acceso al DNI ha sido la creación de una figura penal que sanciona -mediante multa y hasta con pena de prisión- la carencia de documentación.
- d. **Superposición de competencias.** La ley 17.671 otorga al RENAPER la exclusividad para la emisión de DNI en todo el territorio nacional, pero son los registros civiles provinciales quienes, además de cumplir la función original de inscripción de nacimientos, estado civil y defunciones, cumplen con la competencia delegada de recepción de trámites para la obtención del DNI. A su vez, la Policía Federal Argentina es quien emite pasaportes y cédulas de identidad, facultad que le fue delegada transitoriamente durante el gobierno de Onganía.
- e. **Costo de los trámites.** Si bien se garantiza la gratuidad del DNI para los recién nacidos o mediante presentación del certificado de pobreza, existen dificultades económicas y administrativas para acceder a este derecho.
- f. **Situación de los extranjeros.** El plan "Patria Grande" ha reducido los requisitos para la radicación legal en el país, pero persisten las exigencias por parte del RENAPER para acceder al DNI.

## **1. Introducción**

El Documento Nacional de Identidad se crea con el fin de contar con un instrumento de identificación que garantice la realización de actividades comerciales, civiles, políticas, tributarias, etc. Para lograr este objetivo, se hace necesaria la tarea de registrar e identificar a todas y cada una de las personas que habitan en el territorio nacional. Sin lugar a dudas, la sociedad requiere un elemento seguro y eficiente de identificación de personas, pero las deficiencias en este campo no sólo limitan e impiden el acceso a un documento, sino que además generan múltiples violaciones a otros derechos, puesto que el DNI es la puerta de acceso al trabajo registrado, la salud pública, la educación, el voto, la seguridad, los trasplantes, medicamentos contra el cáncer o HIV, los planes sociales, la vivienda, la participación política, entre muchos otros.

El acceso a la identidad se encuentra establecido mediante normas de dudosa constitucionalidad. Abundan prácticas estatales en gran medida irrazonables o ilegítimas, las cuales favorecen el sostenimiento de maniobras para obtener votos.

El presente documento abordará las causas de esta situación y brindará consideraciones acerca de posibles reformas de conjunto, las cuales serán discutidas con las organizaciones y personas que participan de este proceso.

## **2. Desarrollo del Documento**

### ***2.1. Inscripción, registro y documentación de personas***

A lo largo de los años, el sistema de inscripción y registro de datos se ha trasladado por varios sectores: en un primer momento, la responsabilidad recayó sobre la iglesia, luego asumieron este rol las provincias, y hoy en día, lo comparten la Nación y provincias.

En época de la colonia española, el registro de bautismos, matrimonios y de entierros estaba a cargo de la Iglesia Católica mediante los "Registros" o "Libros Parroquiales". En el año 1885, durante la presidencia de Julio A. Roca, se creó el Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires y los Territorios Nacionales por medio de la ley 1565. A partir de este momento, el Estado comenzó paulatinamente a hacerse cargo del registro de los datos vitales de la población. La ley es de carácter federal y busca garantizar un procedimiento uniforme para la inscripción. A partir de este momento se establece que la organización de los Registros Civiles corresponde a los gobiernos provinciales.

A nivel de gobierno nacional, los problemas de fraude electoral que vivió la Argentina a fines del siglo XIX y principios del XX determinaron la sanción de las leyes 8129 de Enrolamiento de Ciudadanos y 8130 de Padrón Electoral de 1911. La Ley 8871 de 1912, usualmente conocida como la "Ley Sáenz Peña", estableció el sufragio masculino universal, secreto y obligatorio para todos los ciudadanos

nativos o naturalizados mayores de 18 años. Se hizo manifiesta la necesidad del Estado nacional de contar con un sistema de registro propio. Para ello, fue creada la Libreta de Enrolamiento de Ciudadanos, la cual permitía acceder al Padrón Electoral, a la vez que garantizaba el cumplimiento del servicio militar obligatorio.

Durante el gobierno de Juan Domingo Perón, se sancionó la ley 13.482 que creó el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). A su vez, se dispuso la creación de la Libreta Cívica, la cual posibilitó el acceso de las mujeres al derecho a voto en condiciones de igualdad con los varones.

En el año 1963, se dictó el Decreto-Ley 8204. Allí, se establecieron las actuales funciones del Registro del Estado Civil y de la Capacidad de las Personas, que son las de inscribir todos los actos y hechos que alteren o modifiquen el estado civil: nacimiento, matrimonio, defunción<sup>1</sup>. También se repite aquí que la organización de los registros corresponde los gobiernos de las provincias<sup>2</sup>. Esta norma es de alcance nacional, es decir, que debe ser respetada y cumplida por los gobiernos provinciales.

En el año 1968, durante la dictadura del General Juan Carlos Onganía, se sancionó la ley 17.671 de "Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional". Esta ley asignó las competencias que le corresponden al RENAPER e instituyó el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Este nuevo órgano cumple básicamente con las funciones de registro, documentación e identificación de personas. También realiza actividades relativas al padrón electoral y de clasificación y procesamiento de datos de personas. Ejerce su competencia respecto de todas las personas de existencia visible que se domicilien en territorio argentino o en jurisdicción argentina y a todos los argentinos sea cual fuere el lugar donde se domiciliaren, salvo el personal diplomático extranjero, que se rige por acuerdos internacionales (artículo 1).

De acuerdo a la ley, este organismo posee básicamente las siguientes funciones:

1. El registro e identificación de personas, mediante el registro de sus antecedentes de mayor importancia desde el nacimiento y a través de las distintas etapas de su vida, los que mantendrán permanentemente actualizados (artículo 2. a). En particular, comprende la responsabilidad de archivar la documentación de estado civil de los extranjeros que se radiquen en el país; registrar la inscripción de nacimientos, matrimonios y fallecimientos; y registrar cambios de domicilio (artículo 17).

2. La expedición de documentos nacionales de identidad, con carácter exclusivo, así como todos aquellos otros informes, certificados o testimonios previstos por la ley 17.671, otorgados en base a la identificación dactiloscópica (artículo 2. c).

---

<sup>1</sup> Artículo primero: "Todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas deberán inscribirse en los correspondientes registros de las provincias y de la Nación"

<sup>2</sup> Artículo segundo: "El Registro del Estado Civil y de la Capacidad de las Personas será organizado por los gobiernos locales y estará a cargo de un director general". Esta consideración también es aplicable a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. La reglamentación de los procedimientos de expedición de documentos y procesamiento de datos; la posibilidad de realizar convenios con las jurisdicciones provinciales a fin de simplificar los trámites y el intercambio de información (artículos 24, 25 y 27).

4. A los fines electorales, realiza la remisión de las fichas electorales, nómina de electores fallecidos, cambios de domicilio y la expedición de nuevos documentos de identidad (artículo 45).

5. La clasificación y procesamiento de la información relacionada con ese potencial humano con vistas a satisfacer exigencias tales como proporcionar al Gobierno nacional las bases de información necesarias que le permitan fijar, con intervención de los organismos técnicos especializados, la política demográfica que más convenga a los intereses de la Nación; y poner a disposición de los organismos del Estado y entes particulares que los soliciten, los elementos de juicio necesarios para realizar una adecuada administración del potencial humano; posibilitando su participación activa en los planes de defensa y desarrollo de la Nación (artículo 2). Para ello, deberá registrar todos aquellos antecedentes relacionados con la educación, profesiones, especialidades técnicas, cursos de perfeccionamiento realizados y todo otro dato vinculado con esta materia (artículo 17).

6. La realización, en coordinación con las autoridades pertinentes, de las actividades estadísticas tendientes a asegurar el censo permanente de las personas (artículo 2. d).

7. La aplicación de las multas previstas en los Art. 35, 37, 38 y 39 de la ley 17.671 (artículo 2. e).

De acuerdo con la ley 17671, el DNI es el único documento idóneo para acreditar la identidad de las personas, "sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad cualquiera fuere su naturaleza y origen".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El artículo 13 establece 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 esta ley, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad cualquiera fuere su naturaleza y origen". De todos modos, la ley se encarga de reconocer la validez de los documentos emitidos con anterioridad a su sanción, hasta tanto el RENAPER haya completado la documentación de todas las personas comprendidas por la ley, tarea que aún hoy en día no ha sido cumplida. Por esta razón, todavía sigue existiendo un número considerable de personas que acreditan su identidad mediante Libreta Cívica o Libreta de Enrolamiento, entre otros documentos. De acuerdo al artículo 57, los documentos que pueden ser utilizados son:

Para mayores de dieciocho años (argentinos):

- a) Libreta de Enrolamiento;
- b) Libreta Cívica.

Para argentinos menores de dieciocho años y extranjeros de toda edad:

- c) Cédula de Identidad otorgada por la Policía Federal argentina;
- d) Cédula de Identidad otorgada por las direcciones de registros civiles y/o del Estado Civil y Capacidad de las Personas;
- e) Cédula de Identidad otorgada por las policías de provincias o territorio nacional;
- f) Los que otorgue el Registro Nacional de las Personas con carácter provisional y cuya nomenclatura se determinará en la reglamentación.

La excepción se encuentra en el caso de los extranjeros. La nueva Ley de Migraciones 25.871, vigente desde enero de 2004, establece que no es necesaria la presentación de DNI para acceder derechos básicos<sup>4</sup>.

Para los casos de las personas que no poseen los medios económicos para pagar el costo del DNI, se garantiza su acceso mediante el establecimiento de excepciones al pago de las tasas. Según el artículo 30.b, quedan exentos del pago de las tasas las personas que "presenten certificados de pobreza, expedidos por autoridad competente y sus hijos menores de dieciocho años de edad u otros incapaces que se hallen a su cargo". También se establece que los documentos llevarán la mención del número de este artículo.

## **2.2. Acceso al Documento Nacional de Identidad**

### **a. El acceso al DNI consta de tres pasos:**

*1) Primero se debe identificar al recién nacido al momento del parto (ley 24.540).*

La ley 24.540 del año 1995 estableció el Régimen de Identificación de los Recién Nacidos, según el cual todo niño nacido vivo o muerto y su madre deben ser identificados de acuerdo con las disposiciones de esta ley.<sup>5</sup> La identificación del niño y la madre deberá hacerse en una ficha única numerada por el RENAPER<sup>6</sup>.

*2) Luego de realizada la ficha médica, se debe inscribir el nacimiento ante el Registro Civil correspondiente (Decreto-Ley 8204/63).*

---

<sup>4</sup> En particular, la ley 25.871 señala que: "En 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" (ARTICULO 7º). A su vez, el artículo 8 aclara que: "No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria". Por su parte, la Ley de Educación Nacional 26260, en su artículo 141 indica que: "El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7º de la Ley 25.871".

<sup>5</sup> El artículo 1 de la ley señala que: "Cuando el nacimiento aconteciere en un establecimiento médico asistencial público o privado, durante el trabajo de parto deberá identificarse a la madre, y producido el nacimiento y antes del corte del cordón umbilical, al recién nacido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º.

<sup>6</sup> El artículo 6 expresa que: "La identificación deberá hacerse en una ficha única, numerada por el Registro Nacional de las Personas, en tres ejemplares, en la que constarán los siguientes datos:

- De la madre: nombre y apellido, tipo y número de documento de identidad e impresión decadal.
- Del niño: nombre con el que se lo inscribirá, sexo, calcos papilares palmares y plantares derechos, y clasificación de ambos.
- Si el niño ha nacido con vida.
- Nombre, apellido y firma del identificador interviniente.
- Nombre, apellido y firma del profesional que asistió el parto.
- Fecha, hora y lugar del nacimiento y de la confección de la ficha.
- Calcos tomados al egreso.
- Datos del establecimiento médico asistencial: nombre y domicilio.
- Observaciones.

De acuerdo al Decreto-Ley 8204/63 todos los nacimientos que se produzcan en el territorio nacional deben ser inscriptos ante un oficial público (artículo 27). Esta inscripción se realiza ante los oficiales de registro civil que se encuentran ubicados en las aproximadamente 450 oficinas seccionales en la Provincia de Buenos Aires, de las cuales cerca de 50 se encuentran distribuidas en hospitales provinciales y municipales.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el trámite de inscripción puede ser realizado en los Centros de Gestión y Participación –CGP, y en las seccionales de los hospitales locales, lo que suma más de treinta oficinas. La delegación del Registro de las Personas que corresponde varía de acuerdo al lugar del nacimiento o al domicilio real de los padres.

Luego del parto, los padres deben proceder a la inscripción del nacimiento ante el Registro Civil. Para ello se debe concurrir a la oficina correspondiente y presentar una “Constancia de Parto” que, de acuerdo a lo establecido por la Ley 24.540, es confeccionada por el médico u obstetra que intervino en el parto. Si los padres están casados, deberán presentar su Libreta de Matrimonio o una partida de matrimonio actualizada, así como su documentación personal. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se solicita además el certificado de la vacuna BCG, si el bebé contaba con 3 Kg. de peso al nacer. En caso contrario, se deberá presentar un certificado médico que explique los motivos de la no vacunación<sup>7</sup>.

El plazo para realizar este trámite es de 40 días (artículo 28 Decreto-Ley 8204/63). Vencido dicho plazo y hasta los 6 años de edad, se *podrá* admitir la inscripción cuando “existan causas justificadas acreditadas fehacientemente y con intervención obligada del Ministerio Público. Cuando el solicitante supere la edad de seis (6) años, se requerirá necesariamente la resolución judicial previa (artículo 29).

Por su parte, se establece que la obligación de inscribir el nacimiento corresponde a:

- a) El padre o la madre, y, a falta de ellos, el pariente más cercano que exista en el lugar o la persona a cuyo cuidado hubiera sido entregado el recién nacido.
- b) Los administradores de hospitales, hospicios, cárceles, casas de huérfanos u otros establecimientos análogos, públicos o privados, respecto de los nacimientos ocurridos en ellos, en el caso de que las personas indicadas en el Inc. 1 no lo hicieren.
- c) Toda persona que hallare a un recién nacido o en cuya casa se hubiera expuesto (Artículo 30).

*3) Por último, se debe tramitar el DNI.*

---

<sup>7</sup> Según el artículo 32 del decreto ley mencionado, la inscripción deberá contener:

- 1) El nombre, apellido y sexo del nacido.
- 2) El lugar, hora, día, mes, y año en que haya ocurrido el nacimiento.
- 3) El nombre y apellido del padre y de la madre y número de los respectivos documentos de identidad. En caso en que se careciere de este último, se dejará constancia, consignándose edad y nacionalidad.
- 4) Número de la ficha identificatoria.

Este trámite debe ser realizado ante el RENAPER<sup>8</sup> (Ley 17.671) o las oficinas seccionales del Registro Civil, las cuales actúan por delegación de facultades. Cabe destacar que no es posible acceder al DNI sin haber realizado todos los trámites anteriormente mencionados.

**b. En el caso de las personas nacidas en otros países, previo al trámite de DNI, se debe concurrir a la Dirección Nacional de Migraciones o a las instituciones que ésta designe, a fin de realizar el trámite de Radicación.**

En primer lugar, el migrante debe contar con un "criterio migratorio", puesto que no todos los extranjeros están autorizados a radicarse en la Argentina. Esta categoría determinará qué tipo de residencia se puede obtener de acuerdo a la Ley.

Los criterios migratorios se encuentran enumerados taxativamente en la Ley de Migraciones 25.871 y ellos consisten básicamente en:

1) Extranjeros parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres. A este criterio migratorio corresponderá una radicación permanente, es decir, sin límite de tiempo. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero también se les reconoce la condición de residentes permanentes (artículo 22).

2) Extranjeros trabajadores, rentistas, pensionados, inversionistas, científicos, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR y asociados (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y extranjeros que invoquen razones humanitarias. A este segundo grupo de criterios le corresponderá una residencia temporaria, la cual debe ser renovada en cada vencimiento (artículo 23).

Por su parte, el Estado nacional puso en marcha el "Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria", que tiene por objetivo "regularizar la situación migratoria de los extranjeros nativos de los Estados Parte del MERCOSUR y de sus Estados Asociados, en busca de facilitar la tramitación para acceder a una residencia legal en el país. A tal fin, se dispone implementar un nuevo criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y adoptando la buena fe como principio rector del Programa".

Según información brindada por la Dirección Nacional de Migraciones, el mismo se divide en dos etapas:

1) La persona debe presentarse al trámite con:

- Documento vigente que acredite identidad: Pasaporte, Cédula de Identidad o en caso de imposibilidad, Certificado de Nacionalidad expedido por autoridad consular

---

<sup>8</sup> Según su organización, el RENAPER es un ente autárquico y descentralizado (artículo 1) que se encuentra a cargo de un Director Nacional, secundado por un Subdirector Nacional (artículo 3). Los entes autárquicos son desprendimientos del Estado que conservan una relación subordinación y control por parte de su superior jerárquico, en este caso, el Ministerio del Interior de la Nación, aunque originalmente se encontraba en la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación. El RENAPER posee la facultad para administrar sus propios recursos y darse un régimen jurídico propio y por esta razón, está facultado para fijar las tasas con la intervención del Poder Ejecutivo Nacional.

del país del migrante en la República Argentina, legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto.

- Dos fotos carnet actualizadas.

Una vez realizada la primer parte del trámite, obtendrán una "radicación precaria" hasta tanto se otorgue la radicación temporaria.

2) En esta etapa el trámite se completa presentando la siguiente documentación:

- Certificado de antecedentes penales en la REPUBLICA ARGENTINA, emitido por Policía Federal Argentina o el Registro Nacional de Reincidencia dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, el cual implica un nuevo desembolso de dinero.

- Certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen o de donde hubiere residido los últimos TRES (3) años, legalizado por la respectiva representación Consular Argentina en el exterior, o con "apostilla", o legalizado por la representación consular autorizada por país de origen en el Territorio Nacional, el cual implica un gasto aún mayor que el ítem anterior.

- Declaración Jurada de carencia de antecedentes penales internacionales.

- Declaración de fecha de ingreso a la REPUBLICA ARGENTINA,

- Comprobante de pago de la tasa correspondiente (\$ 200).

Luego de haber realizado todos estos trámites, los migrantes deberán presentarse ante el RENAPER<sup>9</sup> y solicitar un DNI, pero para ello deberán presentar los siguientes requisitos:

- Partida de nacimiento original.

A) legalizada por cónsul argentino en país de origen

B) con sello de "apostilla" si corresponde.

- Radicación temporaria / permanente expedida por la Dirección Nacional de Migraciones.

- Domicilio comprobable mediante la presentación de un servicio o factura a su nombre o bien certificado de domicilio emitido por un agente policial.

A su vez, existen diferencias de trato respecto de los países con los cuales se han firmado convenios bilaterales o multilaterales<sup>10</sup>. Respecto de los residentes bolivianos, se puede presentar partida de nacimiento que contará con una legalización posterior al 12/12/2003 efectuada por los cónsules bolivianos acreditados en la República Argentina o bien "Certificado de Nacimiento Consular" con legalización posterior al 12/12/2003, efectuada por los cónsules bolivianos acreditados.

Para los peruanos, existe un tratamiento similar, puesto que pueden presentar Partida de Nacimiento con legalización posterior al 11/06/2004 efectuada por los cónsules peruanos acreditados en la república argentina y durante la vigencia del convenio migratorio y su protocolo adicional.

---

<sup>9</sup> Los extranjeros que viven en el interior del país pueden dirigirse a Registro Civil de su domicilio.

<sup>10</sup> En particular se citan:

- El Convenio Migratorio entre la Argentina y Bolivia, Ley

Nº 25.098, y sus Protocolos Adicionales, 1º Protocolo Adicional Ley 25.536

y 2º Protocolo Adicional.

- El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002, ratificado por ley 25.902.

- El Convenio Migratorio entre Argentina y Perú, Ley Nº 25.099 y su Protocolo Adicional Ley 25.889.

Para el caso de los chilenos, existe la posibilidad de presentar partida de nacimiento expedida a partir del 10/11/04, a través de medios informáticos por los consulados chilenos que lleven estampada la firma del cónsul o del funcionario autorizado y acreditado en la República Argentina con la debida legalización de la Cancillería argentina.

### **c. Víctimas del diseño e implementación de la política pública: los "invisibles" o "indocumentados"**

No existe un número preciso de personas que no hayan accedido al Documento Nacional de Identidad, ya que éstas no han sido registradas por el Estado en ninguna oportunidad. Tampoco existen estudios oficiales que den cuenta del número de personas que se encuentran en esta situación de indocumentación.

La dificultad de precisar el número de personas radica en que para el Estado son "invisibles" o "indocumentados". En general, las personas que no acceden a DNI se deben a cuestiones económicas. Según afirma UNICEF "hay muchísimos chicos a los que el Estado no llega, chicos que no existen en los censos y que jamás aparecen en las estadísticas. En el país no hay siquiera estimaciones sobre la cantidad de chicos indocumentados, que son quienes mayor vulnerabilidad padecen respecto al hambre, el analfabetismo, el tráfico y otros flagelos".

A su vez, con motivo de la sanción del Decreto sobre gratuidad del "DNI 0 años", la entonces Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner, expresó: "En muchas provincias, sobre todo en las más pobres, hay un subregistro de nacimientos, debido a que las familias con menos recursos no pueden inscribir a sus hijos. El objetivo de este gobierno —agregó— es incluir a quienes están marginados, y que por tal condición, quedan afuera de los programas de asistencia social".

Por otra parte, también se verifica que existe una gran cantidad de personas que realizaron el trámite de inscripción, pero luego no concurrieron a retirar el DNI. Si bien no existen datos centralizados, se señala que los DNI no retirados en la provincia de Buenos Aires llegaron a 135.000 para el año 2003 y que en el Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires son casi 20.000. La razón de este "desinterés" por parte de las personas es principalmente económica. Para retirar el DNI hay que pagar los gastos de traslado, perder días de trabajo, dejar los niños al eventual cuidado de algún vecino o pariente, y si se logró eximirse del pago de las tasas, al menos se deben pagar las fotos.

También, se agregan como causales la falta de información, la falta de voluntad, el miedo a ir al Registro Civil de los padres en conflicto con las leyes penales, la burocracia y la mala atención en muchas de las oficinas. Existe una profunda falta de información respecto de los procedimientos o desinterés sobre la importancia de la inscripción.

La ausencia a retirar el DNI aumenta proporcionalmente a los niveles de pobreza. En zonas del conurbano como Florencio Varela o Moreno, el número de documentos sin retirar llega al 2% de la población total. Según un relevamiento realizado en escuelas por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el 2003, se advirtió que 7953 alumnos nunca fueron inscriptos —es decir que son "NN", o "no nominados"; 15.938 nunca sacaron su DNI; 15.587 no tenían partida de

nacimiento; 148.978 alumnos mayores de 18 años y 24.444 mayores de 16 años tenían el DNI vencido; y 19.712 habían extraviado el documento. En total, sumaron 232.612 chicos con problemas de documentos.

Esta situación de desamparo reproduce las condiciones de marginación, puesto que al encontrarse imposibilitados de ejercer sus derechos, queda la puerta abierta para formar parte del mercado de drogas, explotación laboral, prostitución infantil, venta de órganos, etc.

#### **d. El Programa Provincial por el Derecho a la Identidad**

En cuanto a las personas sin documentos, el gobierno de la Provincia ha hecho un reconocimiento oficial de esta situación al establecer el "Programa Provincial por el Derecho a la Identidad"<sup>11</sup>. En las justificaciones del plan, se afirma que: "En la actualidad, nos encontramos frente a distintas situaciones que vulneran este derecho, y otorgan a esta causa una plena vigencia. De hecho, un conjunto de barreras materiales y culturales dificultan la documentación de buena parte de la población, en particular en los sectores sociales más desfavorecidos, impidiendo el derecho a la identidad a esas personas y favoreciendo la ocurrencia de hechos delictivos como el robo y tráfico de niños".

Este plan comprende, en su primera etapa, una prueba piloto en municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Es importante aclarar que no se realizó un censo, sino que se informó a las personas que concurrieron voluntariamente para brindar datos sobre la situación de su documentación. En este plan, participan organizaciones de la sociedad civil como CTA y Abuelas de Plaza de Mayo. Una vez constatada la efectividad de la operatoria propuesta, se buscarán los medios más idóneos para garantizar la ejecución del programa en todo el territorio de la Provincia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Creado por Resolución del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 645 del 2006

<sup>12</sup> El desarrollo de la Prueba Piloto supone los siguientes pasos: Proponer en la Comisión Interministerial Ley 13.298 (Promoción y protección integral de los derechos de los niños), la

Los niños y niñas escolarizados: Para abordar el universo de los niños y las niñas escolarizados se elaborará una estrategia de trabajo en coordinación con la Dirección General de Cultura y Educación. En dicha estrategia se preverá la participación activa de Suteba. Los niños y niñas no escolarizados: Para relevar el universo de los niños y niñas no escolarizados se apelará a la colaboración de las organizaciones populares, en particular, de aquellas integradas en el Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, parte fundamental del convenio. Asimismo, se establecerán acuerdos de trabajo con todos los organismos que integran la Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño, con los Municipios en que se desarrolle la prueba piloto y con demás organismos públicos cuyo concurso sea necesario para favorecer este trabajo.

Tipificación de la población infantil y juvenil en situación de NN. Además de la caracterización socio económica y cultural, se procederá a tipificar a la población relevada según edad, puesto que es una dimensión que influye directamente en el trámite de inscripción: i) hasta los 40 días de vida; ii) desde el día 40 hasta los 6 años de edad, y iii) desde los 6 años de edad en adelante.

Desarrollo de estrategias para la realización de los trámites de inscripción. El programa contempla las siguientes alternativas en el abordaje de la inscripción: i) realizar presentaciones colectivas en el Registro Provincial de las Personas con vistas al Ministerio Público, ii) instrumentar los mecanismos necesarios para brindar patrocinio legal gratuito cuando se trate de niños y niñas de más de 6 años.

### **2.3. El derecho a la identidad**

La Convención de los Derechos del Niño garantiza la identidad como uno de los principios fundamentales que el Estado debe seguir. De este modo, el acceso al DNI debería ser un trámite sencillo y accesible para toda la población. La inscripción, registro y documentación de personas tiende a erradicar la afectación de otros derechos de las personas, y permite prevenir delitos tales como la venta y tráfico de niños.

El Estado, conforme el art. 4 de la Convención de los Derechos del Niño, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la identidad. En efecto, el artículo mencionado señala que: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención (...)"

El artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional establece que la Convención sobre los Derechos del Niño posee jerarquía constitucional. Este tratado internacional sobre derechos humanos fue aprobado el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aprobado por el Estado argentino mediante la Ley 23.849 del 22 de Noviembre de 1990. En particular, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), reconoce el derecho a la inscripción del nacimiento, al nombre, a la nacionalidad, al conocimiento de los padres y crianza de los niños por parte de éstos. A su vez, sienta las obligaciones que posee el Estado a fin de garantizar la plena vigencia del derecho a la identidad de los niños.

El artículo 7 de la CDN establece que:

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Por su parte, el artículo 8 señala que:

1. Los Estados Parte se comprometen a respetar, el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Por otro lado, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada el 28 de septiembre de 2005, reconoce expresamente el Derecho a la Identidad en su artículo 11:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia (...).

En sentido concordante, la Ley instituye la "garantía estatal de identificación inscripción en el Registro del Estado y Capacidad de las Personas" de la siguiente manera:

Los Organismos del Estado deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en la Ley N° 24.540.

Ante la falta de documento que acredite la identidad de la madre o del padre, los Organismos del Estado deberán arbitrar los medios necesarios para la obtención de la identificación obligatoria consignada en el párrafo anterior, circunstancia que deberá ser tenida especialmente en cuenta por la reglamentación de esta ley.

Debe facilitar la adopción de medidas específicas para la inscripción gratuita en el Registro del Estado y Capacidad de las Personas, de todos aquellos adolescentes y madres, que no hayan sido inscriptos oportunamente (artículo 12)

Por último, el artículo 13, sobre el derecho a la documentación, determina que:

Las niñas, niños, adolescentes y madres indocumentadas, tienen derecho a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la normativa vigente y en los términos que establece el procedimiento previsto en la Ley N° 24.540.

## ***2.4. Puntos críticos en la política pública de identificación de personas***

### **a. No existen planteos sobre reformas de fondo**

Las acciones del Estado a fin de brindar solución a los problemas de falta de registro se ciñen en su mayoría a la realización de campañas de documentación específicas y de acuerdo a situaciones de coyuntura, pero sin planteos que aborden las causas que dan origen a esta situación. Por esta razón, estas políticas meramente puntuales y focalizadas no alcanzan para cubrir las necesidades de una población que aumenta día a día. El Ministerio del Interior suele disponer de "campañas nacionales de regularización documentaria"; allí se utilizan centros

móviles de atención ubicados en puntos de gran afluencia de personas, como Liniers, Retiro y Constitución. Por otro lado, las acciones en este campo apuntan a mejorar la calidad del servicio de Registro Civil. Así, en la Provincia se instalaron Centros de Documentación Rápidos<sup>13</sup>; el traslado de cerca de 100 agentes del estado provincial al RENAPER con el fin de acelerar los trámites de documentación; la informatización de los procesos de registro (cosa que aún no ha sido hecha a nivel nacional); la entrega de Libreta de Matrimonio a domicilio, fotografía digital, certificados de domicilio (que anteriormente solo los hacía la policía).

## **b. Los registros civiles**

Los puntos críticos respecto de los Registros Civiles de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires están relacionados con los niveles de burocracia. En teoría, el Estado tiene el deber de controlar y verificar la autenticidad de los datos que se consignan y la identidad de las personas; sin embargo, en cumplimiento de este deber, se verifica que, en la práctica, ante la duda, se niega la inscripción, cuando debería ser éste el principio rector de esta política pública. Otros inconvenientes detectados son: el desborde de demanda, la falta de espacio, los malos tratos, la discriminación frecuente hacia los extranjeros y las personas más pobres, la corrupción, la lejanía, el trato autoritario.

Desde el Estado provincial, existe la intención de mejorar el sistema que se distribuye en más de 450 oficinas, pero la historia y las prácticas arraigadas en la xenofobia, la corrupción y otros factores parecen no permitirlo.

Desde la perspectiva de las personas, las posibilidades de acceder a la inscripción del nacimiento varían de acuerdo a múltiples condiciones. Según el lugar del parto, si la persona nació en un hospital público en una ciudad cabecera de distrito, en donde existe una oficina seccional de Registro Civil, no habría mayores inconvenientes. Sin embargo, no todos los hospitales de la provincia poseen delegaciones del Registro Civil. A su vez, existe una gran cantidad de partos domiciliarios en donde, por lo general, no interviene ningún médico u obstetra.

El tiempo en el cual se realiza la inscripción produce diferentes efectos. La inscripción debe realizarse dentro de los 40 días de producido el parto<sup>14</sup>. Luego de los 40 días y hasta los seis años de edad, se debe realizar una inscripción tardía ante el Registro Civil alegando una causa justificada. Los casos más complejos se dan a partir de los seis años de edad, puesto que el trámite debe hacerse a través del Poder Judicial de la Provincia o de la Ciudad de Buenos Aires. Para iniciar el trámite, las personas deben contar inexorablemente con un abogado. Por lo general, las Defensorías oficiales realizan tales trámites, pero se han verificado casos en los cuales los defensores niegan asistencia porque los padres tampoco tienen DNI o bien son extranjeros.

También se han establecido prácticas arbitrarias al solicitar a la personas pruebas de imposible cumplimiento de acuerdo a su condición social o económica. En la Provincia de Buenos Aires, es bajo el cumplimiento de la Ley 24.540 de

---

<sup>13</sup> Hoy en día existen dos, uno en la Ciudad de La Plata y otro en la Ciudad de San Martín, recientemente inaugurado. En total se planean abrir seis centros de documentación rápidos.

<sup>14</sup> Artículo 28, Decreto Ley 8204/63

Identificación de Recién Nacidos. Ello genera inconvenientes cuando la única prueba que existe del nacimiento es una "constancia de parto", la cual sólo posee datos de la madre y no del niño, salvo la hora del parto y su peso<sup>15</sup>. Por otro lado, cada juzgado fija discrecionalmente los requisitos para probar el vínculo entre padres e hijos, llegándose a exigir prueba de ADN. A su vez, las inscripciones judiciales se ven demoradas por falta de contestación de los oficios judiciales por parte del Registro Provincial de la Personas, con sede en la Ciudad de La Plata. Desde ya, todos estos trámites generan un sinnúmero de gastos que las personas deben afrontar.

También se observa una actitud hostil hacia las personas que no son nacionales y que no poseen DNI, a pesar que el Decreto Ley 8204/63 no exige DNI para realizar este trámite. Al realizar la inscripción del nacimiento de sus hijos, se suele colocar la leyenda "indocumentados" por más que presenten la cédula o DNI de su país de origen.

### **c. El proyecto de ley de "actualización de la normativa vigente con respecto al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas".**

En diciembre de 2006, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Senado de la Nación el Proyecto de Ley 1643/06 que introduce modificaciones en cuanto al sistema de registro, inscripciones, constancias, nacimientos, reconocimientos, adopciones, matrimonios, defunciones, sanciones, responsabilidades. Además, crea el Organismo de Coordinación Permanente de los Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas y deroga el decreto ley 8204/63, entre otros presupuestos.

El proyecto fue elaborado por el Ministerio de Justicia de la Nación con la intervención de la Secretaría de Derechos Humanos. Este proyecto ha recibido media sanción por parte del Senado de la Nación y en la actualidad está en trámite ante la Cámara de Diputados<sup>16</sup>. El proyecto incluye previsiones que intentan cambiar las prácticas anteriormente mencionadas. A tal fin, propone establecer un procedimiento para las inscripciones que se realicen sin portar DNI o restringir las pruebas que pueden ser exigidas para acreditar la identidad en trámite judicial, que es necesario luego de seis años del parto.

Cabe remarcar que en cuanto al certificado de parto, se establecen nuevos requisitos que se superponen a la Ley de Identificación de Recién Nacidos 24.540, a la vez que no se la deroga expresamente. De hecho, se fija que las Direcciones Generales de Registro Civil deben implementar un formulario numerado, que en la ley vigente corresponde al RENAPER y que nunca se puso en práctica. Por último, se destaca la creación de un Organismo de Coordinación Permanente de los Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la República Argentina, el que estará integrado por los Directores Generales de todas las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por un representante del RENAPER, sin participación de las personas y organizaciones (ver Anexo II: Proyecto Ley).

---

<sup>15</sup> En estos casos, no se toman las huellas de los niños y esto puede permitir alteraciones de identidad.

<sup>16</sup> Al 22 de junio de 2007, el proyecto pasó por las comisiones de: Legislación General, Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Presupuesto Y Hacienda.

La Ley de Identificación de Recién Nacidos 24.540 estableció pautas de identificación de personas al momento del parto, con el fin de evitar la supresión de la identidad de bebés, garantizar la identidad biológica, y facilitar el procedimiento de registro de los nacimientos. Sin embargo, nunca fue reglamentada, a pesar que según el Art. 21, "El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de sesenta días de su publicación". A partir de esta omisión, la Ley aún no ha sido puesta en marcha en su totalidad y los derechos que debe proteger no se cumplen. La suerte de esta norma depende del resultado del proyecto en trámite.

#### **d. Amnistías y criminalización por falta de registro**

Para el caso de las personas que no han realizado la inscripción en el plazo que establece la Ley, rigen las multas establecidas en el Decreto Ley 8204 de 1963, a las que se suman sanciones penales. El sistema de multas, lejos de garantizar el cumplimiento de la ley, desalienta el acercamiento entre las personas y el Estado. La multa debería servir de incentivo para que los padres realicen la inscripción de los recién nacidos. Pero cuando la inscripción no se realiza, muchas veces por razones de índole económicas, la multa termina siendo un obstáculo más para el acceso a la identidad.

Esta previsión legal tiene como consecuencia el establecimiento de "Amnistías", o perdones oficiales por las faltas cometidas por las personas. En sentido técnico, no se trata de una amnistía –cuya facultad es del Congreso Nacional, sino que se suspenden los procedimientos legales establecidos en los artículos 28 y 29 del Decreto Ley 8204 de 1963. Se advierte una desigualdad de cargas y obligaciones entre el Estado y las personas/ciudadanos, puesto que no existe ningún tipo de sanción a los gobernantes por negar sistemáticamente el derecho a la identidad, aunque el sistema se fundamente en la responsabilidad compartida entre el Estado y las personas. En el fondo, el establecimiento de amnistías encierra el prejuicio de considerar a las personas más pobres como delincuentes. Tal condición social – pobre e indocumentado, es utilizada con fines electorales/clientelares.

En el año 1996, durante la presidencia de Carlos S. Menem, se sancionó la ley de amnistía 25.219. En ella se creó un delito específico para estos casos: las personas que no hayan regularizado su situación identificatoria dentro de los plazos establecidos y que, intimados a ese efecto no lo hagan dentro de los 90 días, serán sancionadas con pena de prisión de un mes a un año, además de recibir una multa. En el año 1999, tras reconocer la debilidad de esta norma, se suspendió su aplicación por el término de un año. Las siguientes amnistías (en 2003 y 2005), solamente suspendieron la aplicación de multas, pero no de las figuras penales<sup>17</sup>. La última amnistía prorrogó la vigencia de la anterior hasta el 3 de diciembre de 2005, para los menores de 10 años de edad que no hayan sido inscriptos al 3 de diciembre de 2004. En este último caso se advierte que no permitieron a extranjeros sin DNI inscribir niños nacidos en nuestro país.

#### **e. RENAPER**

A continuación, se hace mención de las principales falencias del funcionamiento del Registro Nacional de las Personas:

---

<sup>17</sup> Ley 25.819 y Ley 26.034.

### 1) Exigencia de DNI para realizar trámites

El RENAPER exige DNI a los padres que quieren tramitar el DNI de sus hijos, lo cual evidencia la contradicción del sistema.

### 2) Costo de los trámites

La ley de Onganía estableció la carga pública-obligación de realizar no sólo el trámite de inscripción en el RENAPER sino que además es preciso que las personas efectúen varias actualizaciones a lo largo de su vida. Como mínimo, se deben realizar trámites de DNI al nacer, a los 8 y a los 16 años, aunque la Ley estableció otras<sup>18</sup>. A la carga de renovar el DNI debe añadirse la obligación de realizar trámites por robo, pérdida, deterioro, cambio de domicilio, etc. La falta ante estas obligaciones incluye la posibilidad de sanciones, multas y arresto. Se destaca que, como principio, todos los trámites que realiza el RENAPER son arancelados (ver Anexo I).

### 3) Procedimiento para eximirse del pago de las tasas

Se establece un procedimiento especial cuyo resultado será la constancia expresa de condición social y económica de una persona. Esta práctica estaría siendo abandonada, sin embargo, aún quedan en circulación los documentos confeccionados con anterioridad. Tampoco se ha establecido la gratuidad de manera universal, con lo cual se hace necesario hacer mención al procedimiento mediante el cual se tramita esta carta de pobreza. Para iniciar el trámite que acredite el "estado de indigencia", las personas deben concurrir al Registro Civil acompañados de dos testigos mayores de edad que posean DNI y que den cuenta de esta situación ante un agente del registro. Existen casos donde el Registro Civil se niega sistemáticamente a confeccionar "cartas de pobreza", sobre todo si las personas son extranjeras.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, este procedimiento podría ser suplido por la presentación de un "informe social" confeccionado por un trabajador municipal o provincial.

---

<sup>18</sup> El artículo 10 establece que:

La primer actualización de los datos de identificación deberá exigirse al llegar la persona a la edad escolar y a más tardar a los ocho años de edad, momento en el cual se requerirá su fotografía e impresión dígito pulgar derecho o de otro dedo por falta de éste para ser insertos en el documento nacional de identidad. Asimismo en esta oportunidad se les tomará la impresión dactiloscopia de los dedos de ambas manos, para su agregado en el legajo de identificación.

Las sucesivas actualizaciones se cumplirán en las siguientes etapas:

- a) Al llegar la persona identificada a los catorce años de edad, oportunidad en que se le entregará un nuevo documento nacional de identidad, actualizado con una nueva fotografía;
- b) Al cumplir la persona los dieciséis años de edad, oportunidad en que se completarán todos los datos y antecedentes, incluyendo una nueva fotografía. En esta etapa de actualización, que suple al anterior enrolamiento y empadronamiento, se entregará el documento nacional de identidad completo que corresponde para el hombre y la mujer;
- c) Al cumplir la persona identificada los treinta años de edad, oportunidad en que se realizará una nueva actualización del documento nacional de identidad.

El Poder Ejecutivo queda facultado para modificar las etapas precedentemente establecidas y disponer otras actualizaciones, cuando las necesidades que se presenten así lo justifiquen.

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 entidades privadas y estatales estarán obligadas a requerimiento del Registro Nacional de las Personas a la remisión oportuna y completa de todas las constancias y antecedentes que posibiliten la actualización de la identificación.

Las personas o sus representantes legales y entidades que en alguna forma dejen de cumplir con las obligaciones que esta ley les asigna, se harán pasibles de las sanciones que por ella se establezcan.

#### 4) Situación de "caos administrativo"

De acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación del 2004, se ha verificado la existencia de todo tipo de irregularidades en el funcionamiento del organismo. En cuanto a la estructura de la organización, existen problemas en el nombramiento de cargos y funciones dentro del organismo. Respecto al circuito de los trámites que generan Documento Nacional de Identidad, cabe resaltar que existe un Manuales de Normas y Procedimientos a seguir. Las demoras son moneda corriente en la entrega del DNI. Existe un alto riesgo de producción de errores y fallas operativas, sobre todo en épocas electorales, durante las cuales todo el personal del organismo se aboca a la confección de documentos. Los antecedentes que avalan el DNI se mantienen volcados en fichas manuales. No existe un sistema informático de identificación de personas por parte del RENAPER. A su vez, las máquinas perforadoras que se utilizan para perforar y numerar el DNI son muy antiguas y carecen de memoria con contador para evitar errores o duplicaciones en la identificación.

El RENAPER no mantiene las fichas de cada persona correctamente archivadas. Existe un archivo paralelo en el que se encuentra cerca 1.500.000 de fichas pendientes de archivo. Esto genera demoras en el procesamiento de la documentación, acumulándose una gran cantidad de trámites para ser clasificados y así continuar con la línea de producción.

La falta de controles se evidencia en numerosos casos de pérdida de expedientes debido a un sistema administrativo carente de controles exhaustivos. El traslado de los DNI se realiza por bolsón de correo sin mayor seguridad. Los registros donde se asientan los trámites de solicitud de DNI no garantizan la inalterabilidad de la información: son llevados en forma manual, en hojas movibles, sin foliar ni rubricar, contienen enmiendas y tachaduras, sin considerar el registro de trámites concluidos, ya sea por emisión del documento como por actualización. Es de señalar que se verificaron inconsistencias de datos no conciliadas.

El juez federal Juan José Galeano advirtió que los controles efectuados por el RENAPER para evitar irregularidades resultan insuficientes.

#### 5) Superposición de competencias

De acuerdo a la Ley 17671, el RENAPER posee exclusividad para la emisión de Documentos de Identidad en todo el territorio nacional en forma directa o por las oficinas seccionales, consulares y otros organismos que lo representen (artículo 16). Para ello, el artículo 3 determina que el Poder Ejecutivo podrá establecer delegaciones regionales en la Capital Federal y en las capitales de provincias. Sin embargo, a casi cuarenta años de la sanción de esta norma, el RENAPER no cuenta con ninguna oficina seccional en el interior del país, salvo una en la provincia de Buenos Aires. Todas sus oficinas se encuentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde la sanción de esta norma y para suplir la falta de oficinas dependientes del RENAPER, se emplazó a las oficinas de los Registros Civiles provinciales para realizar las actividades de inicio de trámites y entrega de documentación. De este modo, los Registros Civiles cumplen una función supletoria, "transitoria" y subordinada a las disposiciones del RENAPER. Así, Registros Civiles cumplen la función original de inscripción de nacimientos, estado civil y defunciones, y una

competencia delegada, que es la de ser boca de recepción de trámites para la obtención del DNI.

#### 6) Pasaportes y cédulas de identidad

Si bien el otorgamiento de los pasaportes es facultad exclusiva del RENAPER, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Policía Federal Argentina, conforme el Art. 61 de la ley 17.671, el gobierno de Onganía delegó la facultad de emitir pasaportes y cédulas de identidad en la Policía en forma *transitoria*. El pasaporte es necesario a fin de viajar al exterior, ya que mediante su emisión, el Estado argentino certifica que esa persona está autorizada a salir del país. La cédula sirve, en los hechos, para que la Policía Federal abra un prontuario de cada persona, identificando las relaciones de amistad y parentesco a fin de posibilitar futuras investigaciones. No existe conciencia acerca de la no obligatoriedad de uso de la cédula, sin embargo, a partir de los inconvenientes en el acceso al DNI, las personas prefieren este documento para "circular", puesto que solo sirve a los fines policiales<sup>19</sup>. Las propuestas de cambio sobre este punto indican que debería aceptarse la validez de la cédula para todos los trámites donde sea preciso acreditar la identidad de una persona.

#### f. Gratuidad del DNI 0 años

Durante el gobierno de Fernando de la Rúa, el 18 de septiembre de 2001, se sancionó el Decreto 1174 con el fin de "Garantizar a todos los niños y niñas al momento de nacer el derecho a la identidad, asegurando la gratuidad para el primer registro y documentación". En su artículo primero, se declara la "gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad a todos los niños de cero a seis meses de edad, nacidos en el territorio nacional". Se trataba pues de dar respuesta a los obstáculos que encuentran las personas para acceder al DNI.

En una medida claramente regresiva, el gobierno de Eduardo Duhalde el 28 de agosto de 2002, mediante Decreto 1588/2002, estableció que la gratuidad "se limita a aquellos menores cuyos padres acrediten el cumplimiento del artículo 30, inciso b) de la ley 17.671, modificada por ley 21.807" (artículo 1), es decir, que presenten carta de pobreza.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, se sancionó el Decreto 262/2003 que extiende la validez del decreto de de la Rúa por un año más, es decir hasta el 26 de junio del 2004. El Decreto 832 del 2004 establece otra prórroga por el término de un año. Por último, el Decreto 819 del 2005 prorroga nuevamente la gratuidad del DNI 0 años hasta el 26 de junio de 2006.

En la actualidad, mediante el Decreto 415 del 2006 –reglamentación de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes--, se declara nuevamente la gratuidad del "primer Documento Nacional de Identidad a todos los niños y niñas y adolescentes nacidos en el territorio nacional" (artículo 13). Se advierte, sin embargo, que el resto de los trámites continúan siendo arancelados (renovaciones, duplicados, cambios de domicilio, etc.). Los vaivenes políticos influyen directamente en el reconocimiento de derechos esenciales y el

---

<sup>19</sup> El decreto 2.015/66, estableció que la Policía Federal Argentina expedirá los pasaportes y cédulas de identidad que sirven para viajar al exterior y acreditar identidad, respectivamente.

reconocimiento de la gratuidad por medio de un decreto del Poder Ejecutivo no otorga suficientes garantías, puesto que esta condición podría ser eliminada mediante la firma de otro decreto. A su vez, esta política no alcanza a cubrir las necesidades de los hogares más pobres, ya que para poder acceder al DNI, primero se debe realizar el trámite de inscripción del nacimiento ante el Registro Civil de la Provincia o Ciudad de Buenos Aires y, como demuestra este diagnóstico, la situación general del sistema de Registro Civil no alcanza a cubrir las necesidades de todas las personas. Los problemas más graves se producen para los casos de nacimientos que no han sido registrados inmediatamente luego del parto.

## **g. Extranjeros**

Para el caso de los extranjeros, si bien el Plan "Patria Grande" ha reducido los requisitos para acceder a la radicación legal en el país, no ha sucedido lo mismo con el RENAPER. Este obstáculo puede significar que muchas personas no puedan acceder a un DNI por razones económicas, sobre todo las provenientes de países de América del Sur. Tampoco se entiende por qué el trámite de radicación tiene un costo tan elevado con respecto al trámite de DNI: \$ 200 versus \$ 15, respectivamente.

La Ley de Migraciones 25.871 ha reconocido el derecho de los migrantes de acceder a los derechos esenciales, aún cuando carezcan de DNI. Ahora bien, la Ley aún no ha sido reglamentada, y por esta razón, entes estatales y privados se niegan a aplicarla.

## **h. El DNI como instrumento imprescindible para el acceso a derechos**

A la imposibilidad de acceder a una identidad legal se le agrega la falta de acceso a derechos básicos como la salud, educación, trabajo, vivienda, etc., Esta doble discriminación es una de las causas de la reproducción de la marginación social. No existe casi ninguna previsión legal que ampare a las personas sin DNI, como en el caso de la ley de migraciones. Por el contrario, las políticas públicas orientadas a disminuir las desigualdades –acceso al trabajo registrado, planes sociales, salud, educación, vivienda, etc.--, no aceptan a personas sin DNI. Los conflictos se producen a partir de la pelea entre las necesidades o intereses que el Estado persigue y los derechos de las personas/ciudadanos. Por otra parte, se aprecia la voluntad clara del Estado de acelerar los trámites de cara a las elecciones. Sin embargo, nada de esto sucede el resto de los años.

A continuación, se presentan algunos casos para ejemplificar la relación entre el DNI y el acceso a otros derechos.

### *1) Trabajo*

Como principio general, las relaciones de trabajo son válidas aunque no sean hechas de acuerdo a la ley. Por lo tanto, un trabajo realizado para un empleador aunque no se posea DNI es válido y produce derechos y obligaciones para las partes y para el Estado. Ahora bien, si una persona/ciudadano desea formalizar su relación laboral no podrá hacerlo si no cuenta con DNI. La traba se encuentra en la exigencia de DNI para registrar la relación de trabajo. En el mejor de los casos, los

extranjeros que tiene el DNI en trámite podrán obtener una clave provisoria presentando un certificado de la Dirección Nacional de Migraciones. A modo de ejemplo, en lo que respecta a la previsión social, la Resolución 162/97 del ANSeS, que regula el procedimiento para la tramitación anticipada de beneficios jubilatorios, requiere que el titular se presente con DNI.

## 2) Educación

Existen múltiples inconvenientes para que las personas sin DNI, o con DNI con errores materiales, quienes se ven privados de acceder a la educación en todos los niveles. A pesar de que constituya una práctica afianzada el recibir e inscribir a niños sin DNI en escuelas de educación primaria, estos chicos nunca van a poder acceder al título de finalización de cursos si no presentan su DNI. Tampoco pueden acceder a becas de estudio. En el caso de la Universidad de Buenos Aires, la inscripción al CBC requiere como primer requisito presentarse con el DNI actualizado con fotocopias de las dos primeras páginas.

## 3) Salud

En casos de urgencia o de vacunación, parecería no haber inconvenientes en brindar el servicio de salud a las personas sin DNI. Sin embargo, los hospitales públicos exigen DNI para acceder a tratamientos ambulatorios o para someterse a tratamientos más complejos o costosos. Por otra parte, se exige DNI para comprobar el domicilio de las personas, puesto que en hospitales no se brinda atención médica a personas de otros partidos.

Además, se exige DNI para acceder al Programa Nacional de VIH-SIDA. El Ministerio de Salud de la Nación fue demandado por haberse negado a brindar tratamiento a una mujer que no tenía DNI. En esa oportunidad, el Ministerio de Salud argumentó que era necesario identificar a los beneficiarios del programa, ya que el tratamiento era sumamente costoso y podían generarse fraudes y comercios con los medicamentos. Por la misma razón, se lo exige para acceder al Banco de Drogas Oncológicas.

## 4) Personas con discapacidad

Varios de los programas para discapacitados exigen exhibir DNI:

- El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con la Dirección de Educación Especial, la cual dispone de gabinetes centrales encargados de realizar las derivaciones escolares, conforme a necesidades educativas especiales de los alumnos. El principal requisito para realizar el trámite es el DNI.
- Para el Pase Libre de Transporte, el cual alcanza a todo el transporte terrestre de Jurisdicción Nacional en servicios urbanos, suburbanos e interurbanos, el requisito es presentar el DNI junto con el Certificado de discapacidad (Leyes 22.431, 24.314 y 25.635; Decreto 38/2004).
- El Programa Médico Obligatorio (PMO), del Ministerio de Salud de la Nación, especifica los alcances de las prestaciones básicas que deben brindar todos los servicios de salud para la población en general (Resolución 310/2004 complementada con la resolución APE 500/04).

El Programa incluye, entre otros beneficios, el Plan Materno Infantil, la cobertura de lentes y audífonos para menores de 15 años, tratamiento en salud mental, cobertura en prácticas de rehabilitación kinesiológicas y fonoaudiológicas, y medicamentos en tratamiento ambulatorio y en internación. Para su acceso, se requiere fotocopia del DNI del solicitante y mandatario, de las dos primeras hojas y del cambio de domicilio, autenticada por autoridad pública.

#### *5) Planes Sociales*

El acceso a todos los planes sociales que brinda el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación exige DNI para poder ser titular. Esta exigencia excluye de los programas a las familias más desprotegidas. Por su parte, en la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Ministerio de Desarrollo Humano, se creó el programa Unidad de Desarrollo Infantil, cuyo objetivo es fortalecer y colaborar con las familias en el ejercicio de su responsabilidad garantizando, desde la perspectiva de los Derechos del Niño, la atención integral de los niños y propiciando la participación de las familias en la comunidad. Específicamente, el plan está orientado a brindar atención alimentaria, preservar la salud biopsicosocial y apoyar el proceso enseñanza-aprendizaje, entre otros beneficios, a niños de 0 a 14 años. Dentro de los requisitos, deben presentarse el DNI de los padres o responsables y el de los niños ingresantes.

#### *6) Vivienda*

Es requisito para acceder a una vivienda por parte del Estado que todo el grupo familiar posea DNI argentino. El Plan Federal de Viviendas y el Subprograma de Renovación de Villas y Asentamientos Precarios apuntan a la solución habitacional en las villas. De acuerdo a los argumentos del Estado, "la vivienda es un verdadero ordenador social; un generador de distribución del ingreso; un factor de consolidación familiar". La exigencia de DNI no se extiende a los extranjeros que quieran realizar una escritura pública.

#### *7) Libre circulación, integridad física*

La Policía Federal tiene facultades para detener "con fines de identificación, en circunstancias que lo justifiquen, y por un lapso no mayor de 10 horas, a toda persona de la cual sea necesario conocer los antecedentes". Ley 23.950

#### *8) Derecho a Voto*

Como hemos señalado, una persona sin DNI no puede votar.

#### *9) Derecho a la propiedad*

Como puede observarse, se fijan varias cargas y cualquier incumplimiento es pasible de sanción. A su vez, esta carga pública genera gastos de por vida. Todas las renovaciones tienen un costo, y además, todos los trámites que realiza el RENAPER son arancelados.

### **i. La clasificación del potencial humano**

La capa interna y menos visible de esta política pública está conformada por la clasificación del potencial humano de las personas. Este concepto suele pasar desapercibido, pero es una consecuencia directa del sentido del sistema: el control y la vigilancia de la población a través de su registro mediante el DNI. El elemento policial nos remite a un verdadero sistema de inspección, examen y observación activa de la población por parte del Estado. La "torre de control" desde la cual se registra y decide la suerte de los individuos, aparece ahora en formato reducido y en cada uno de ellos, en el Documento Nacional de Identidad.

En el registro del Estado consta información sobre las distintas etapas de la vida de las personas, que no son más que *antecedentes* en el sentido policial del término. Esto, a su vez, implica un control demográfico poblacional que se relaciona directamente con la idea de defensa del Estado en el sentido militar, propio del contexto histórico en el que se sancionó la norma<sup>20</sup>.

Por otro lado, el elemento segregacionista se desprende de esa clasificación del potencial humano. El término "potencial" supone clasificar a las personas por sus condiciones personales. Así, el Estado se reserva la facultad de planificar el destino de las personas de acuerdo a sus particularidades, ostentando la posibilidad de colocarlo en un lugar previamente determinado. La impronta misma de esta clasificación queda plasmada en los DNI confeccionados con la exención del pago de tasas para personas de bajos recursos, ya que los mismos llevarán la mención de esta situación. Comprobamos así que se trata de verdaderos DNI para "pobres".

Además, de acuerdo a la práctica, se ha clasificado a las personas de acuerdo a su origen nacional mediante la entrega de un documento de color marrón, distinto al de los argentinos. Hoy en día, teniendo en cuenta el avance en el reconocimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos, no caben dudas de que esta ley es incompatible con el principio de no discriminación.

Por otro lado, si bien no existe un DNI que distinga entre varones y mujeres, en el interior del documento se hace mención al sexo de las personas y también se ha incluido una separación en el Padrón Electoral. Esta diferenciación carece de sentido y genera discriminaciones irrazonables hacia personas que han cambiado su sexo.

### 3. Conclusiones

El acceso a la identidad de las personas se ve restringido por diversas trabas y obstáculos. Esta situación de vulneración de derechos se produce por diversas causas, estando entre las principales:

1. Debe derogarse la ley 17.671 y definir una política pública de documentación, identificación y registro que incluya garantice los derechos de las personas.
2. A partir de las falencias de esta política, se generan incontables violaciones de derechos, con énfasis en un grupo de la población que tiende a permanecer "invisible" para el estado.

---

<sup>20</sup> De hecho el RENAPER se encontraba originalmente en el Ministerio de Defensa y luego pasó a Ministerio del Interior

3. Las cargas sobre las personas son mayores que sus derechos.
4. Se identificaron múltiples obstáculos que limitan o impiden el acceso al derecho a la identidad en condiciones de igualdad.
5. Los procedimientos para lograr la documentación de las personas se encuentran teñidos por discriminación por la posición social u origen nacional de las personas.
6. Tal como funciona actualmente el sistema de identidad en la Argentina, el DNI es prácticamente la puerta de acceso a la vida en sociedad, a la ciudadanía. Existe una *cultura del DNI* y la insuficiencia en la implementación de esta política pública produce –y reproduce–, incontables violaciones a los derechos de las personas, puesto que el derecho a la identidad es necesario para garantizar el pleno goce y ejercicio de otros derechos fundamentales.
7. El sistema está basado en varias normas, unas de las cuales es una Ley de la dictadura de dudosa constitucionalidad que sirve de fundamento para un sistema burocrático y muchas veces obsoleto que no se propone ser derogado.
8. Existen claras deficiencias de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Nación, Provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que generan multiplicación de trámites, que afectan especialmente a las personas en situación más desventajadas. Al parecer, las modificaciones planteadas en este campo podrían disminuir las consecuencias negativas de este déficit.
9. En la Argentina, racismo y ciudadanía son dos categorías en continuo antagonismo y a partir de esta división se marca la diferencia entre los instrumentos necesarios para la puesta en marcha de *políticas sociales igualitaristas* y los necesarios para *políticas sociales clientelísticas*.

#### 4. Recomendaciones y Propuestas

1. Participar en el proceso de discusión del proyecto de modificación de las normas de registro civil y capacidad de las personas que actualmente se encuentra en la Cámara de Diputados. Para ello, es preciso promover la participación de actores involucrados en la temática del derecho a la identidad como Abuelas de Plaza de Mayo, ACIJ, CELS, CTA, Fundación Sur, SERPAJ, APDH, y otros, para incluir nuevos puntos en el actual proyecto.

Una reforma en este sentido debería incluir los siguientes puntos:

- a. Derogación de la ley 17.671 de “Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional” y promover la reforma del RENAPER.
- b. Coordinación real del sistema de identificación y registro en todos sus niveles con participación ciudadana.
- c. Establecimiento del DNI como un requisito que puede ser cumplido con posterioridad cuando sea necesario para acceder a derechos básicos.
- d. Compromiso por parte de todas las instituciones del Estado, en todos sus niveles, para que tomen participación activa en el proceso de identificación de personas, generando, por ejemplo, la obligación de informar a las personas sobre las formas de acceder a la identidad. No es suficiente recortar las facultades de los órganos estatales (como propone

- el proyecto de ley mencionado), sino que se debe lograr un cambio de fondo en el seno de las instituciones para que la situación general se revierta.
- e. Cambiar el enfoque policial de la identidad por uno acorde a los derechos de las personas. El pasaporte y la cédula de identidad deberían ser administrados por instituciones de estado de carácter civiles (Ministerio de Justicia).
  - f. Cambiar el sistema de tasas del DNI e incluir un mecanismo de distribución de cargas de acuerdo al ingreso u otra propuesta.
  - g. Modificación del sistema de multas y penas por falta de registro, que debería sustituirse por un sistema que realmente garantice la identidad sin alejar a las personas.
  - h. Reconocer legalmente que el acceso a derechos no puede estar limitado por la falta de acreditación de identidad, la que se podrá probar con posterioridad (sobre todo el caso del derecho al trabajo, educación, salud, seguridad, etc.).
2. Luego del proceso de consulta, promover la realización de acciones de incidencia pública en el proyecto mencionado. Para ello, se podría enviar el documento final de esta investigación, acompañado de una nota firmada por las organizaciones de la red y otras a convocar que formulen observaciones al proyecto mencionado. A su vez, se podría contactar a algunos diputados para que abran el juego a las organizaciones en audiencias públicas en la cámara.
  3. Monitorear desde la Red del Conurbano el Programa Provincial por el Derecho a la Identidad, con miras a promover el plan provincial por el Derecho a la Identidad y, en un futuro mediato, la realización de un plan nacional de documentación.
  4. Sumar a la Red del conurbano las acciones por la reglamentación de la ley de migraciones 25.871 y monitorear el funcionamiento del plan de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande". En este momento, CELS y ACIJ están trabajando en acciones tendientes a lograr una reglamentación que garantice los derechos de los extranjeros. Estas acciones son coordinadas con la Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes, en la que se encuentran organizaciones como CELS, CAREF, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos -CEMLA, Fundación Comisión Católica para las Migraciones, Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos Aires.

## 5. Fuentes

Se han analizado las siguientes normas de la nacional, de la provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales han sido citadas a lo largo de este informe. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave, funcionarios y agentes del estado de los tres gobiernos (en total, ocho entrevistas).

Se ha consultado la siguiente bibliografía:

- CIPPEC. PROPUESTAS. UNICEF. Derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes. Buenos Aires 2003.
- CELS. Informes anuales 2001 al 2006. Buenos Aires, Edición. Siglo XXI.

Se ha consultado los siguientes sitios Web:

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. [www.gob.gba.gov.ar](http://www.gob.gba.gov.ar)
- Registro nacional de las personas. [www.renaper.gov.ar](http://www.renaper.gov.ar)
- Ministerio del Interior. [www.mioninterior.gov.ar](http://www.mioninterior.gov.ar)
- Plan de Normalización Documentaria para extranjeros "Patria Grande". [www.patriagrande.gov.ar](http://www.patriagrande.gov.ar)
- Procuración del Tesoro de la Nación. [www.ptn.gov.ar](http://www.ptn.gov.ar)
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación. [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)
- Lexis Nexis de Argentina. [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)

Se han analizado los diarios de mayor circulación desde el año 2000 hasta el 2007.

## **PODER CIUDADANO**

La Fundación **Poder Ciudadano** es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro. Creada en 1989, es el capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)