

EL DNI, UNA PUERTA DE ACCESO A TODOS LOS DERECHOS EN EL MARCO DEL DERECHO A LA CIUDAD: INDOCUMENTADOS Y EMPLEO NO REGISTRADO

Marcela Iraola (UNMDP)¹³⁵

“...pero la buena suerte no llueve ayer, Ni hoy, ni
mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la
buena suerte...”
Eduardo Galeano

207

I. Introducción:

Se ha plasmado en uno de los primeros artículos publicados sobre indocumentados que el ‘Derecho a la Identidad’ es un derecho inherente a la persona humana y que es una obligación del Estado facilitar los medios para la registración y la obtención del DNI y también hemos mencionado que es una necesidad para la persona llevarlo consigo permanentemente, toda vez que pretenda realizar cualquier actividad, trámite y/o ejercer cualquier derecho (Iraola, 2015, págs. 147-157).

En este punto, describiremos una breve introducción del tema, donde se mencionarán algunas reseñas del trabajo anterior que lleva el mismo nombre (1° parte), el cual fue publicado en las XXIV Jornadas de investigadores/as y becarios/as en ciencias jurídicas y sociales “Dr. Luis Pablo Slavin” y trata de testimonios de funcionarios vinculados a la temática y de víctimas del sistema los cuales no poseen DNI, y la vinculación con los derechos laborales y de la seguridad social que tienen vedados producto de esa misma problemática. Para intentar dar una mejor comprensión a las cuestiones que se ha venido trabajando, se hará una breve reseña de lo investigado sobre el tema hasta la actualidad.

En el primer trabajo de investigación finalizado el 01/04/2019, tratamos de identificar la cantidad de individuos de nuestra ciudad con problemas para ser

¹³⁵ Abogada, graduada e la UNMdP; Becaria en investigación de la UNMdP (categoría “A”); Adscripta al Área Curricular de Ciencias Políticas y Sociales; Investigadora en formación del *Instituto de Investigaciones “Carlos Nino”*; desarrolla tareas de investigación en CIDDH “Alicia Moreau”, Grupo de investigación: “*Pensamiento Crítico*”; Integrante del Proyecto de Investigación “*Derecho a la Ciudad...*” y del Proyecto de Extensión “*Clinica Juridica en hábitat, vivienda y calidad ambiental*”; todo dentro de Facultad de Derecho de la UNMdP. Cursó Posgrados: “Esp. en Docencia Universitaria” e “Inglés en Laboratorio de Idiomas” ambos en Facultad de Humanidades UNMdP; Doctorado en Derecho, Facultad de Derecho UNMdP y Carrera de Pos título: Tramo de Formación Docente Nivel Medio ISFD 19, MdP. Correo electrónico: marcelairiola@hotmail.com

inscritos en el ReNaPer. Según un informe de la UCA, en Argentina en el año 2007, sólo alrededor del 98% de nacimientos eran inscritos (Tuñón, Ianina; Fourcade, Helga; González, María Sol; 2012, pág. 04), por ello hemos concluido en que existen en Mar del Plata, donde viven aproximadamente ochocientos mil habitantes (INDEC, 2010), alrededor de dieciséis mil personas que sufren inconvenientes para la efectiva registración en los plazos establecidos por la Ley de Registro Civil N° 26.413. El problema que les surge a quienes no cuentan con su DNI, además de caer en un estado de invisibilidad y vulnerabilidad social, es que se ven totalmente excluidos del sistema. No pueden acceder a ningún derecho. Una vez vencidos los plazos otorgados por la mencionada Ley, comienza una odisea administrativa para ser inscripto en el ReNaPer.

El derecho a la identidad es considerado en documentos internacionales con Jerarquía Constitucional como inherente a la persona. En ellos se afirma el derecho fundamental a contar con la identidad y la nacionalidad. Según el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 18 y la Convención de Derechos del Niño, art. 7, estos Derechos son irrevocables. La reducción de políticas públicas de fines del siglo pasado y la cantidad de personas excluidas del sistema, nos encontramos con que esta problemática se hacen hoy más presentes en nuestra población.

El Fallo de la CIDDDH en el caso “Niñas Yean y otra c/ Rep. Dominicana” (2008), estableció que **es obligación de los Estados asegurar a los individuos la obtención de su identidad y de su nacionalidad y proveerlos de todos los elementos para lograrlo**¹³⁶ (CIDH, 2005). Luego de haber investigado la temática y analizado diversos factores, hoy estamos en condiciones de afirmar, que esta obligación del Estado no se cumple materialmente en nuestro país.

En base a lo mencionado anteriormente, y luego de haber realizado en la primera etapa del proyecto, un estudio crítico de la legislación vigente, un análisis de los derechos constitucionales vedados en general a las personas sin DNI y un replanteo del Decreto/Ley N° 406/15 , es que se pretende, en esta segunda etapa, analizar vacíos legales para promover estrategias y mejoras en la normativa,

¹³⁶ La negrita nos pertenece.

también se pretende en esta oportunidad analizar y profundizar especialmente en los derechos laborales y de la seguridad social vedados a las personas no inscriptas en el ReNaPer, tomando en cuenta, por analogía, la Opinión Consultiva que se ha hecho a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” (CIDH, 2003).

Consideramos que con una investigación como la propuesta se podría establecer un proyecto de reforma a los art. 28 y 29 de la Ley 26.413 y así lograr darle mayor celeridad al trámite de Inscripción Tardía y con ello generar un resguardo todos los derechos vulnerados a quienes no cuentan con el DNI.

El desafío es formular políticas sociales sustentables en el tiempo, que permitan la llegada y el desarrollo a todos y todas y se pueda saldar la deuda que existe con los que fueron excluidos. Por otro lado, el Estado debe llegar a los sectores vulnerables y no pretender que las personas de dichos sectores se trasladen a las oficinas del Estado.

Partiendo de los siguientes objetivos generales, estamos en condiciones de ofrecer una propuesta concreta para que los individuos adquieran un poder real y efectivo para acceder al ‘Derecho a la Identidad’, lograr la inscripción en el ReNaPer, y así obtener su primer DNI. Partiendo del estudio y relevamiento de los vacíos en las herramientas legales existentes (las cuales ya han sido evaluadas en la primera etapa del proyecto) y de obtener testimonios de las dificultades que se les presentan a aquellas personas no inscriptas, a la hora de realizar el trámite y resguardar sus derechos.

Especialmente en este proyecto, nos ocuparemos del estudio del cumplimiento efectivo de los derechos al trabajo y la seguridad social, ya que los mismos, reivindican como persona al indocumentado. Evacuar los obstáculos encontrados para darle celeridad al “juicio de inscripción tardía”. Y por último implementar procedimientos prácticos mediante campañas de difusión entre la población para el empoderamiento de sus derechos.

II. Vacíos Legales en la Normativa Vigente:

Sabemos, en especial aquellos que hemos elegido estudiar Leyes, que todos los derechos están interconectados entre sí. No podemos desconocer que, a partir de la negación de uno de ellos, surgen derechos vulnerados en otras temáticas que se encuentran estrechamente ligadas con el primer derecho vedado.

Si comenzamos a conectar todos los derechos que se les reconocen a las personas sin DNI, pero que, por el concreto motivo de no estar inscriptos, no existe una normativa que les permita gozarlos plenamente, la lista de vacíos legales sería interminable.

En este caso, solo nos abocaremos a mencionar el derecho que tienen los indocumentados a percibir indemnizaciones por despido, por el motivo de haber estado trabajando sin haber sido registrados institucionalmente debido a que los empleadores se aprovechan de la situación de vulnerabilidad para evitar pagar las cargas patronales.

Identificar las barreras que se les presentan a las personas no inscriptas en el ReNaPer para llevar a cabo la Inscripción Tardía, fue uno de los objetivos propuestos en este trabajo y que ya se han cumplido en un artículo de difusión previa, citado en el ítem de Introducción del presente.

Advertir los obstáculos que tienen los individuos no anotados en el ReNaPer para asegurar sus derechos y detectar vacíos legales en la normativa, fue otro de los puntos señalados para trazar el eje de la investigación y la recolección de datos mediante testimonios de víctimas y funcionarios ligados al tema que hemos conseguido efectuar en el punto anterior. Fue esencial el contacto directo con las víctimas para reconocer esas lagunas normativas a las que hemos hecho referencia.

Al intentar ofrecer soluciones y aportes que ayuden a garantizar los derechos para todos y todas, en cumplimiento dichos objetivos, se han identificado vacíos en la legislación para la registración de recién nacidos, cuyas madres solteras son indocumentadas, para los cuales, la ley no propone ninguna solución, más que el juicio de inscripción tardía para la inscripción de la madre y en consecuencia la postergación de la inscripción del recién nacido, el cual pasa a

ser desertor de la Ley de Registro Civil N° 26.413 vencidos los plazos que la misma establece para la registración.

También hemos detectado una serie de derechos vulnerados a personas sin DNI, a través del estudio de fallos y Opiniones Consultivas a la CIDH, donde existe el reconocimiento de algunos derechos a indocumentados: Derecho a la educación primaria y secundaria, mientras se realiza el procedimiento de 'Inscripción tardía' (el problema surge cuando finalizan los estudios y no terminó el juicio de inscripción, con lo cual no se puede emitir el título).

Otro derecho vulnerado a indocumentados es el reconocimiento a indemnizaciones laborales y a multas de los art. 8, 9 y 10 de la Ley Nac. N° 24.013 (el problema se da a la hora de la creación de una cuenta bancaria para el depósito de las indemnizaciones cuando la persona no posee DNI), etc.

Los más postergados del sistema legal son aquellos cuya franja etaria supera los doce años de edad, ya que para ellos no existe un trámite administrativo. En base a esto, luego de haber realizado un estudio crítico de la legislación vigente, un análisis de los derechos constitucionales vedados a las personas sin DNI y un replanteo del Decreto/Ley N° 406/15 y de estar analizando en el proyecto vigente: vacíos legales para promover estrategias y mejoras en la normativa, profundizar especialmente en los derechos laborales y de la seguridad social vedados a las personas no inscriptas en el ReNaPer, tomando por analogía, la Opinión Consultiva que se ha hecho a la CIDH en el caso, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados" y otras, es que se pretendió determinar, si esos derechos otorgados por el hecho de ser persona humana y de tratarse de Derechos constitucionales inherentes a las mismas, realmente existían en un correlato con la realidad. Lamentablemente debemos sostener que hasta el momento no se ha implementado ningún sistema legal para que esas personas que no cuentan con la inscripción y que además fueron víctimas de sus empleadores que los tuvieron trabajando de manera informal sin cumplir con la registración, no pueden cobrar sus indemnizaciones hasta no tener el DNI en mano que les permita abrir una cuenta bancaria en Tribunales.

Como vemos, son muchas las cuestiones aún sin resolver, desde nuestro aporte, esto se podría solucionar con la contribución de dos testigos o un familiar o allegado a cargo. No es tan complicado cuando existe intención de mejorar las circunstancias de las víctimas y encausar los procedimientos. Pero hasta aquí, solo hemos visto toneladas de piedras sobre el mecanismo institucional para resolver la cuestión.

III. Falencias para detectar obstáculos en el juicio de inscripción tardía:

Los arduos procedimientos, la falta de capacitación de algunos funcionarios públicos para tratar a personas en situación de vulnerabilidad, la falta de empatía de toda la población en general y las condiciones de pobreza son los factores mayormente determinantes a la hora de realizar y llevar hasta el final un “Juicio de Inscripción Tardía”.

La mayoría de los funcionarios que crean la normativa, se encuentran alejados de toda realidad y a la hora de la sanción de las leyes, no tienen en consideración los factores antes mencionados, por lo que crean una maquinaria de procedimientos que solo echan una tonelada de piedras encima a la persona víctima de la problemática.

A partir de lo investigado, entendemos que, para los casos de personas mayores de doce años, en los cuales el trámite requiera judicialización, para estos casos, es necesaria la creación de un *programa excepcional*¹³⁷ para regularizar la situación de todos los indocumentados, cuyo trámite no demore más de sesenta o noventa días, y que permita la realización de todas las pruebas pertinentes en un mismo lugar y de una sola vez mediante un sistema informatizado que abarque la información de todo el país.

Para aquellos que actualmente no cuentan con su DNI porque aún no han sido inscriptos en el Registro Nacional de las Personas, debemos tener en cuenta, que el “derecho a la identidad” es un derecho personal e inalienable inherente a todo ser humano, por lo tanto es el Estado quien debe hacerse cargo de proveer de ese derecho a todos los individuos, si la persona, no tiene los

¹³⁷ Nombre creado por la autora.

medios o los recursos para hacer el trámite, el Estado debe llevarle esa solución hasta el lugar a donde se encuentre esa persona desamparada y no pretender que la persona en estado de vulnerabilidad social sea quien se tenga que acercar a las dependencias públicas a realizar trámites interminables, donde los mismo empleados, no cuentan con la preparación suficiente para afrontar los requerimientos que demanda la gente. De lo contrario es imposible que las personas no registradas puedan gozar de los derechos adquiridos.

Esta propuesta ya fue elaborada en un artículo publicado con anterioridad, de la cual consideramos que requiere de una planificación previa, pero que podría ser posible si se instrumentan los recursos necesarios.

IV. Obstáculos que tienen aquellos individuos no anotados en el renaper para asegurar sus derechos al trabajo y a la seguridad social y ser revindicados económica y socialmente:

El empleo no registrado o más comúnmente denominado “trabajo en negro” es uno de los flagelos mayores de nuestra sociedad. Un trabajador en negro es un trabajador ilegal. Carece de la protección de la Seguridad Social, además no tiene Obra Social, seguro de riesgos del trabajo, aportes previsionales, beneficios familiares, etc. Imaginemos por un momento que los empresarios tienen trabajadores en negro, a pesar de que estos últimos cuentan con la respectiva documentación, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes no poseen DNI y se ven obligados a aceptar condiciones inhumanas de trabajo para poder sostenerse económicamente. Los empresarios sostienen que, debido a los altos costos de la seguridad social, se ven en la obligación de no registrar a todos sus empleados, pero esto esconde la intención de explotar a los trabajadores para incrementar sus propios beneficios económicos, porque como se ha dicho frecuentemente “el salario es un costo” para ellos.

Por otro lado, hay una estrecha relación entre el trabajo en negro con los servicios que presta el Estado: *salud, educación, seguridad, justicia, etc.* El trabajo en negro es posible gracias a la economía en negro. La economía en negro no paga impuestos y sin estos ingresos se deterioran los servicios de los hospitales,

escuelas públicas, seguridad, justicia, las jubilaciones, etc. etc. Tampoco hay recursos para resolver los problemas de la indigencia.

Un empresario que tiene un trabajador en negro inconscientemente pone en riesgo su patrimonio, dado que, si su trabajador se accidenta, tanto en el trabajo como en ocasión de dirigirse a él, deberá hacer frente al pago de una indemnización que puede ser de varios cientos de miles de pesos.

La legislación establece la forma en que un trabajador puede exigir que se lo registre debidamente. La ley 24.013 dice que hay que intimar al empleador haciendo constar en la intimación: la fecha de ingreso y el salario pactado. Si el empleador no regulariza la situación el trabajador puede considerarse despedido duplicando su indemnización. También establece multas a favor del trabajador en determinados supuestos. Esta protección de la duplicación de la indemnización tiene una vigencia de dos años desde la intimación.

A continuación, se reproducen los artículos de la Ley 24.013 que se refieren a éste tema:

“Artículo 8 - El empleador que no registre una relación laboral abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente. En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976).

Artículo 9 - El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.

Artículo 10. - El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.

Artículo 11. - Las indemnizaciones previstas en los artículos 8, 9 y 10 procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente intime al empleador en forma fehaciente, a fin que proceda a la inscripción, establezca la fecha real de ingreso o el verdadero monto de las remuneraciones.

Con la intimación el trabajador deberá indicar la real fecha de ingreso y las circunstancias verídicas que permitan calificar a la inscripción como defectuosa. Si el empleador diera total cumplimiento a la intimación dentro del plazo de los treinta (30) días, quedará eximido del pago de las indemnizaciones antes indicadas”.

Por otro lado, la Ley 25.323 duplica las indemnizaciones para cuando el trabajador no está registrado o lo está deficientemente.

“Artículo 1 - Las indemnizaciones previstas por las Leyes 20.744 (texto ordenado en 1976), artículo 245 y 25.013, artículo 7°, o las que en el futuro las reemplacen, serán incrementadas al doble cuando se trate de una relación laboral que al momento del despido no esté registrada o lo esté de modo deficiente.”

Ahora bien, tomemos el caso de un trabajador no registrado que no posee DNI, por más que la ley lo ampare para solicitar la registración, su situación es de mayor vulnerabilidad, porque al ser despedido, aunque los antecedentes jurisprudenciales le otorguen todos los derechos, no tendrá la forma de poder cobrar hasta no terminar con el Juicio de Inscripción Tardía” para que se le pueda abrir una cuenta bancaria para que se le realice el depósito, y como ya hemos visto, el juicio de inscripción puede demorar muchos años.

V. Planteos Finales:

Debemos considerar que es de vital necesidad la obtención del DNI y por tanto la registración en el ReNaPer. Imaginemos por caso una situación mínima donde cualquiera de los lectores pierda por un tiempo su documentación. Sin ella no se puede vivir, no hay ninguna actividad legal en la vida de una persona que se pueda llevar a cabo sin el DNI. Intentamos poner al lector en esa situación para que comprenda el estado de indefensión y de vulnerabilidad social en el que se encuentra quien no figura ni siquiera en un registro de las personas. Por ello hemos hecho tanto hincapié en resaltar que es una obligación del Estado proporcionar los medios para la registración y la obtención del DNI y se ha explicado que el ‘Derecho a la Identidad’ es un derecho inherente a la persona humana. Por último, hemos sostenido que llevarlo consigo permanentemente, es una necesidad vital del individuo, toda vez que pretenda realizar cualquier actividad en su vida, hacer cualquier trámite y/o ejercer cualquier derecho.

Es de importancia indispensable la implementación de un mecanismo legal por parte del Estado que permita que aquellas personas que aún no han sido inscriptas, obtengan de forma inmediata su DNI.

Con todas las herramientas que hemos conseguido a partir de esta investigación hemos aportado una batería de posibles soluciones, entendemos que es de suma importancia efectuar una campaña de difusión inmediata para dar respuesta a esta problemática, a lo largo de estas publicaciones nos hemos

referido a posibles soluciones que oficiarán de paliativo, una de ellas fue la reformulación del Dec/Ley Nacional N° 406/15, con una extensión más amplia de los beneficiarios a acceder al trámite administrativo. Otra propuesta fue la creación de un *programa excepcional* para regularizar la situación de todos los indocumentados, cuyo trámite no demore más de sesenta o noventa días, y que permita la realización de todas las pruebas pertinentes en un mismo lugar y de una sola vez mediante un sistema informatizado que abarque la información de todo el país, también se podría agregar, que ese lugar sea móvil, que pueda trasladarse por todo la República Argentina y en el término de un año, se terminaría con el problema.

Las propuestas establecidas en el párrafo precedente ya han sido abordadas en artículos que se han publicado con anterioridad, incluso hemos hecho publicaciones con posibles recursos para efectuar el trámite del “Juicio de inscripción tardía” en la ciudad de Mar del Plata, con la intención de que se copie en otras localidades y también se de publicidad.

Esperamos que con la investigación elaborada y las propuestas explicitadas se aporte algún ínfimo grano de arena en dar solución a este problema.

VI. Bibliografía:

CIDH, C. I. (2003). *OPINIÓN CONSULTIVA OC-18/03: CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS*. Recuperado el 20 de diciembre de 2019, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

CIDH, C. I. (2005). *CASO DE LAS NIÑAS YEAN Y BOSICO Vs REP. DOMINICANA*. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

DUDH. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU. Recuperado el 20 de 12 de 2019, de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

INDEC. (2010). *Censo Nacional*. Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

Iraola, M. (2015). Los que no son, aunque sean. En P. y. SLAVIN, *Nuevos debates en filosofía y Ciencias Políticas* (págs. 147-157). Mar del Plata: Ed. Suárez.

Iraola, M. (2019). ¿Cómo hacer efectivo el Derecho a la Identidad? Principales recomendaciones para realizar el trámite administrativo y/o judicial para plasmar en la realidad la inscripción tardía en la ciudad de Mar del Plata. En Varios, & P. Slavin (Ed.), *Nuevos debates en filosofía y ciencia política* (1º ed., Vol. 19). Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina: La Ley. Recuperado el 2019 de diciembre de 22

Iraola, M. (2019). Principales obstáculos que se les presentan a las personas no inscriptas en el Registro Nacional. En P. Slavin, & F. Adler (Ed.), *Adelantos de investigación en ciencias jurídicas y sociales* (Vol. 1, págs. 97-112). Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina: UNMdP. Recuperado el 2019

ONU. (1948). *Declaracion Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU. Obtenido de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Slavin, P. E. (2013). Argentina: Políticas Públicas y Derechos Humanos. En Varios, *Nuevos debates en filosofía y ciencia política* (Vol. 1º). Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Suarez. Recuperado el 20 de 12 de 2019, de file:///D:/Descargas/Argentina_Politicas_Publicas_y_Derechos.pdf

Slavin, P. E. (2015). Apuntes para la (re)construcción del 'Derecho a la ciudad. Mar del Plata: Gráfica Tucumán. Recuperado el 20 de 12 de 2019, de file:///D:/Descargas/Apuntes_para_la_re_construccion_del_Dere.pdf

Tuñón, Ianina; Fourcade, Helga; González, María Sol;. (2012). *La cara oculta de la pobreza*. Buenos Aires: Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina. Obtenido de <https://iadepp.org/wp-content/uploads/2018/11/indocumentados-argentina-cara-invisible.pdf>