

Título: De identidades y responsabilidad estatal. La falta de inscripción registral en tiempos de cuarentena

Autores: Herrera, Marisa - Ruiz Acuña, Daniela - Visconti, Vanesa - Carrillo Herrera, Gonzalo

Publicado en: LA LEY 23/04/2020, 23/04/2020, 1

Cita Online: AR/DOC/1170/2020

Sumario: I. Palabras introductorias.— II. De registro civil y registros civiles: una o varias miradas.— III. Posibles soluciones.

(*)

I. Palabras introductorias (**)

Estos tiempos de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) nos han obligado a cambiar nuestra vida de un día para otro; nuestras rutinas diarias se han visto alteradas en todos los órdenes de la vida. Esta pandemia obligó al ciudadano/a a tantísimas cosas, entre ellas, a desarrollar la creatividad, la paciencia y la resiliencia para subsistir económica y socialmente. El Estado Nacional, los Estados provinciales y los Estados municipales han tenido que agudizar la imaginación y el compromiso para resolver cuestiones de la vida cotidiana en este contexto absolutamente extraordinario en el que se ha modificado desde lo más usual a lo más complejo, siempre respetándose los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Bien lo recuerda y señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su res. 1/2020 del 10/04/2020, al referirse a las "Guías de actuación de conformidad con los siguientes principios y obligaciones generales", en la que expresa: "f. Las medidas que los Estados adopten, en particular aquellas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios pro persona, de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada", agregándose en el inciso siguiente, el g), que "Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos —tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad— dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno" (1). Estas aclaraciones que esgrime este organismo regional no son más que la aplicación de un principio constitucional-convencional básico: toda restricción a un derecho debe ser a través de los medios menos lesivos, priorizándose el mantenimiento o el respeto del derecho siempre que ello sea posible.

Máxime tratándose de un derecho humano como lo es la identidad, que en materia de derechos de infancia y adolescencia el tratado internacional que se ocupa y preocupa por ellos como lo es la Convención sobre los Derechos del Niño —que ostenta jerarquía constitucional desde 1994 (conf. art. 75, inc. 22)— comienza el art. 7° expresando que "El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento". Como se puede observar, la primera faceta que se regula en el campo de la identidad es la inscripción de nacimiento exigiéndose a los Estados parte que ello sea de manera inmediata. En esta lógica, el Comité de los Derechos del Niño, órgano internacional encargado de interpretar la mencionada Convención, emitió un documento específico sobre los derechos de niños y adolescentes en el marco del COVID-19, destacándose en el apart. 5° que los Estados deben "Mantener la provisión de servicios básicos para niños, incluyendo atención médica, agua, saneamiento y registro de nacimientos"; en especial, se expresa que "Los servicios de registro de nacimientos no deben suspenderse".

En este marco, así como la cuestión del cumplimiento del régimen de coparentalidad y comunicación entre progenitores e hijos fue el primer gran debate social que ha generado el aislamiento social, preventivo y obligatorio en el marco de las relaciones de familia, el segundo involucra la inscripción de nacimiento de niños y niñas. Cabe aclarar que se dejan afuera de esta consideración las situaciones de violencia de género porque, como bien se sabe, exceden el campo de las relaciones de familia; lo atraviesan, pero también lo superan.

¿Qué ha sucedido con las inscripciones de nacimiento en este contexto de pandemia? ¿Por qué se ha puesto en crisis una de las facetas centrales de la identidad? ¿Acaso la identidad de un colectivo vulnerable como lo son las personas menores de edad no es un derecho consolidado? ¿Qué se espera del Estado como garante último de los derechos humanos en una situación extraordinaria como la que se está viviendo?

II. De registro civil y registros civiles: una o varias miradas

II.1. Algunas consideraciones generales

En primer lugar, es dable dejar en claro una diferencia sustancial que suele generar confusión. Los registros civiles son de carácter provincial-local y tienen como función principal la registración, es decir, registrar ciertos y determinados hechos que pasan a convertirse en actos jurídicos debidamente instrumentados, más

precisamente, instrumentos públicos (art. 289, inc. b], Cód. Civ. y Com.). Por el contrario, el Registro Nacional de las Personas —conocido por sus siglas Renaper— depende del Ministerio del Interior de la Nación y es un organismo público nacional; una de sus principales funciones consiste en la identificación de las personas siendo el documento nacional de identidad uno de los instrumentos esenciales que emite este último. ¿Por qué esta aclaración? Para evitar confusiones, un ejemplo claro de esta falta de distinción es el error en el que incurre la ley 26.743 de Identidad de Género, que involucra el cambio registral y, por ende, de incumbencia de los registros civiles. Sin embargo, el art. 4º referido a los requisitos que se deben cumplir para procederse a dicha modificación en el inc. 2º dispone: "Presentar ante el Registro Nacional de las Personas o sus oficinas seccionales correspondientes, una solicitud manifestando encontrarse amparada por la presente ley, requiriendo la rectificación registral de la partida de nacimiento y el nuevo documento nacional de identidad correspondiente, conservándose el número original". Claramente, aquí hay una confusión: los organismos encargados de registrar todo lo relativo a la identidad son los registros civiles; precisamente, de ellos dependen los libros de nacimiento y la consecuente rectificación registral que habilita la Ley de Identidad de Género, más allá de que después se proceda a modificar/ajustar el documento nacional de identidad por parte del Renaper para estar en consonancia con tal rectificación registral, como así lo harían otros organismos con relación a otra documentación como el registro de conducir, carnet del club si se es socio en una institución deportiva, etcétera.

En este marco, cabe destacar que en esta oportunidad nos centramos en la función de los primeros, de los registros civiles provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que compromete a 24 directores/ras o titulares de dichas dependencias que dependen de los Ejecutivos provinciales-locales.

Llama la atención que, en un país en el que el derecho a la identidad ostenta un gran peso por nuestra terrible historia vivida durante la última dictadura cívico militar, la decisión de la gran mayoría de los registros civiles del país haya sido cerrar las puertas de tales organismos, suspender las inscripciones de nacimiento o limitar su actividad a las defunciones y generar una nueva categoría sui generis de nacimientos o inscripciones "urgentes". ¿Por qué las inscripciones de defunciones no se habrían suspendido y sí la de los nacimientos o ciertos nacimientos?

Es cierto que el art. 6º del dec. 297/2020 que dispone por primera vez el aislamiento social, preventivo y obligatorio del 20/03/2020 al 31/03/2020 no exceptúa de dicho aislamiento social al servicio de inscripción de nacimiento, como también nada dice con relación a las defunciones. Vinculado de algún modo con este último, cabe destacar que el inc. 7º de este art. 6º en el que se enumeran las excepciones se refiere a "Personas afectadas a la realización de servicios funerarios, entierros y cremaciones. En tal marco, no se autorizan actividades que signifiquen reunión de personas". Entonces, si bien no se alude de manera precisa a los servicios encargados de inscribir el nacimiento y fallecimiento de las personas (o sea, a los registros civiles), se debería haber entendido que constituye un servicio esencial previsto de manera implícita dentro de lo que se podría denominar "causal residual" como es el inc. 6º de este art. 6º que se refiere a "Personas que deban atender una situación de fuerza mayor".

Por otra parte, también se debe destacar lo previsto en el inc. 2º del art. 6º en el que se enumeran las excepciones a la regla que es el aislamiento social, preventivo y obligatorio que se refiere a "Autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Trabajadores y trabajadoras del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convocados para garantizar actividades esenciales requeridas por las respectivas autoridades".

¿Por qué los registros civiles han entendido que la defunción de una persona sí debe inscribirse en el marco de esta pandemia, sin ser considerado expresamente un servicio esencial, y no se siguió la misma lógica con relación a los nacimientos? ¿Esta es una postura estatal razonable y proporcional a los derechos en juego?

II.2. La función de los registros civiles

Los registros civiles realizan una actividad de suma importancia en la vida de los/las ciudadanos/as. En efecto, el registro civil es el que mediante la confección del acta de nacimiento posibilita que se emita posteriormente el correspondiente documento nacional de identidad, instrumento de suma importancia para la cotidianeidad, con el que acreditamos nuestra identidad para realizar los diferentes actos que hacen al día a día de las personas. De esta manera, el Estado otorga y avala que esa persona posee una filiación, un nombre, una nacionalidad —diversas facetas de la identidad—, con el consecuente acceso a derechos y obligaciones que impone el ordenamiento jurídico. Todo esto se genera a raíz de la inscripción de nacimiento, en la que se deja de ser una persona NN para pasar al mundo jurídico, individualizándose las diferentes facetas de la identidad en lo que respecta a la identidad en su faz estática, como la cataloga el recordado jurista peruano Fernández Sessarego al clasificar la identidad en estática y dinámica. En esta lógica ya clásica, se podría decir, la identidad estática se encontraría conformada por el genoma humano, las huellas digitales y los signos distintivos de la persona (p. ej.,

nombre, imagen, estado civil, edad y fecha de nacimiento, etc.). En cambio, la identidad dinámica estaría conformada por el despliegue temporal y fluido de la personalidad constituida por los atributos y las características de cada persona, desde las de carácter ético, religioso y cultural hasta las ideológicas, políticas y profesionales (2).

En síntesis, la persona es una determinada persona y no otra para el Estado y para la sociedad a partir del mismo momento en que se elabora su acta de nacimiento y, como contracara, deja de ser persona en el mismo plano desde que se elabora su acta de defunción (3). Un sujeto que carezca de acta de nacimiento se encuentra imposibilitado de acceder a cualquier derecho que el Estado o los Estados reconozcan a un individuo. De esa misma explicación surge la importancia del registro civil y, por eso mismo, debe ser entendido como un servicio esencial.

En esta línea, el mencionado inc. 2° del art. 6° del dec. 297/2020 justamente se refiere a ello cuando habla de "trabajadores y trabajadoras del sector público... convocados a garantizar actividades esenciales". Sucede que, si se considera que los registros civiles despliegan o desarrollan funciones, actividades y servicios esenciales, esa misma lógica debe dársele a quienes trabajan en esas reparticiones. Precisamente por ello es que se considera que ha sido bien interpretada por los registros civiles la necesidad de no interrumpir las inscripciones de defunciones. Ello es lo que se debe interpretar de manera amplia y coherente con los derechos en juego, de ahí que se entienda correcto que tal servicio esté admitido por interpretación implícita derivada de lo dispuesto en el inc. 7° del art. 6° del decreto en análisis, al quedar incluidas "las personas afectadas al servicio funerario, entierros y cremaciones". Es claro que estas actividades están indefectiblemente vinculadas con el registro civil. Sucede que nuestro ordenamiento jurídico impide cualquier servicio funerario, entierro o cremación sin la respectiva acta de defunción. Va de suyo, entonces, que el decreto presidencial establece esa excepción al aislamiento porque entiende implícitamente que la actividad registral —como mínimo en lo relativo a dos hechos fundamentales de la vida como lo son los nacimientos y defunciones— constituye un servicio esencial.

Esta no fue la mirada que primó, ya que la mayoría de los organismos registrales del país realizaron una interpretación amplia o implícita del mencionado decreto en lo que respecta a las defunciones, pero no así con relación a los nacimientos; a todos los nacimientos acontecidos en el país durante la época de pandemia. Esta ha sido la lógica seguida por la gran mayoría de los registros civiles, por eso es más fácil destacar aquellos que desde siempre han priorizado la identidad de las personas menores de edad en su primera vinculación con el Estado, a través de la inscripción de nacimiento, como lo han hecho el registro civil de La Pampa, el de Tucumán, el de Santiago del Estero o el de Chaco (4), los cuales, ni bien se le advirtió de las implicancias negativas de tal omisión, procedieron a modificar su reglamentación y a inscribir a todos los niños nacidos. En otras palabras, la gran mayoría de los registros civiles del país procedieron a dictar resoluciones tendientes a suspender los plazos de inscripción que establece la ley 26.413 en el art. 28.

Desde la obligada perspectiva de género, cabe preguntarse a quién impacta más la falta de inscripción de nacimiento de un hijo. La respuesta es elocuente: a las mujeres pobres. Nos explicamos. Sabemos que tenemos un país muy diverso en todo sentido, por lo tanto, las mujeres de escasos recursos que van a parir a una sala de salud o establecimiento asistencial y no se permite la correspondiente inscripción de nacimiento son dadas de alta, vuelven a sus viviendas en lugares lejanos y es muy difícil que al tiempo regresen para proceder a inscribir a su hijo. Esta situación es común en la realidad argentina, de allí la importancia de que los niños y las niñas sean "inmediatamente" inscriptos/as, como lo exige la Convención sobre los Derechos del Niño.

¿Alguien se ha puesto a pensar en las implicancias que tiene esta pandemia y en las fuertes limitaciones que se derivan del aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo lo que rodea el nacimiento de un hijo, si a ello le sumamos la negativa de inscribir su nacimiento? En este sentido, cabe destacar que en algunos nosocomios se planteó incluso, que la persona que va a parir lo haga sola y no acompañada, como lo faculta la ley 25.929 de Parto Humanizado. Es por ello que el Ministerio de Salud de la Nación debió aclarar que, más allá del presente estado de excepción, ello no es óbice para incumplir este derecho a estar acompañada durante el parto (5).

La falta de inscripción de nacimiento fue motivo de quejas por parte de los y las ciudadanos/as, en su mayoría, directamente vinculadas con la dificultad de acceder a la cobertura de salud en atención a la negativa de obras sociales y prepagas de afiliar al niño o niña sin la correspondiente inscripción de nacimiento. Precisamente por ello, la Superintendencia de Servicios de Salud dictó la res. 309/2020 del 07/04/2020 con el objeto de lograr la correspondiente cobertura médica del Plan Materno Infantil por parte de las obras sociales tomándose como instrumento válido el certificado de nacido vivo, en atención a la falta de inscripción de nacimiento por parte de varios registros civiles. Así, el art. 1° de esta resolución dice: "Dispónese, con carácter excepcional, que todos los Agentes del Seguro de Salud y las Entidades de Medicina Prepaga deberán incorporar, de manera provisoria y por el término de hasta cuarenta y cinco [45] días posteriores a la

finalización del período de aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido por el dec. 297/2020 y sus eventuales prórrogas, a las hijas e hijos de afiliadas y afiliados titulares nacidos a partir del 20 de febrero de 2020, con la sola acreditación del nacimiento y parentesco, mediante presentación de la Partida de Nacimiento, Certificado Médico de Nacimiento expedido por el establecimiento médico asistencial de gestión pública o privada suscripto por el médico, obstétrica o agente sanitario habilitado al efecto que hubiere atendido el parto, o cualquier otro instrumento que, en copia u original, permita tener por acreditada, razonablemente, la ocurrencia del nacimiento".

Es claro que esta medida se generó exclusivamente en atención al incumplimiento en el que incurren gran parte de los registros civiles al no inscribir todos los nacimientos ocurridos en sus jurisdicciones. No se duda de que el fin de esta resolución es loable, pero ello no quita que se incurra en un error conceptual que merece ser destacado y aclarado.

Como bien expresa, se impone la afiliación del recién nacido "con la sola acreditación del nacimiento y el parentesco" y es justamente el acta de nacimiento que emite el registro civil en su carácter de instrumento público el único medio de prueba fehaciente de la filiación (parentesco), por lo cual los demás instrumentos que menciona la resolución carecen de validez (jurídica y, de hecho) para demostrar la filiación del recién nacido con el titular del servicio de salud. Lamentablemente, esta resolución indujo a errores a algunos registros civiles, que salieron públicamente a decir que "el certificado de nacido vivo es lo que determina la filiación del recién nacido" (6). Este es un severo error, más en palabras de quien está a cargo de un registro civil. El certificado de nacido vivo solo acredita el hecho del nacimiento e intenta garantizar el binomio madre-hijo/a. La filiación en modo alguno puede ser garantizada por tal instrumento, pues generalmente no contiene los datos del otro progenitor y, si así lo hiciere, no es un documento público eficaz para atribuir filiación. La filiación con el progenitor que no da a luz es otorgada a través del acto del reconocimiento (conf. art. 570, Cód. Civ. y Com., bajo las modalidades enumeradas en el articulado siguiente, el art. 571) o derivado del matrimonio —otro acto en el que participa de manera central el registro civil— por aplicación de la presunción legal de filiación que se deriva de dicho acto (conf. art. 566 del mismo cuerpo legal). Por otra parte, el certificado de nacido vivo carece de matrícula (nro. de documento nacional de identidad), la cual recién es otorgada en el momento de la inscripción de nacimiento que realiza el registro civil. Además, el certificado de nacido vivo es completado en la parte que corresponde a los datos del recién nacido, con un determinado nombre y tal vez apellido, pero ambas denominaciones allí insertas pueden ser modificadas por los progenitores al momento de la inscripción, es decir, al confeccionar el acta de nacimiento. Por tales motivos, las manifestaciones esgrimidas por un titular de un registro civil diciéndose que "jamás un niño sale de una clínica como NN" no solo es inexacta, sino que es claramente refutada porque la filiación y el nombre quedan debidamente registrados mediante la correspondiente inscripción de nacimiento. En otras palabras, el recién nacido sale de la clínica siendo NN y lo seguirá siendo hasta tanto se lo inscriba en el registro civil.

Si bien esta cuestión relativa a la cobertura médica fue el mayor inconveniente que se presentó hasta la fecha, los alcances y las consecuencias de la falta de inscripción registral de un recién nacido son hartamente superiores. A raíz de aquellas quejas ciudadanas, los registros civiles crearon sin fundamento jurídico alguno una nueva modalidad de inscripción —ya mencionada y tildada de sui generis— de "inscripciones urgentes", con la cual pretendieron paliar la demanda de la población ante la insistencia de los progenitores en inscribir a sus hijos recién nacidos. ¿Qué se entiende por "urgencias"? Básicamente, el nacimiento de bebés con problemas de salud y que necesitan atención especializada. Esta definición observa algunos problemas. En primer lugar, todos los bebés necesitan atención sanitaria, aunque no tengan un problema de salud. En segundo término, qué sucede si el problema de salud se desata a los pocos días de producido el nacimiento. En este último supuesto, es clara la conculcación de derechos a un bebé que, por su sola condición de persona recién nacida sumada al problema de salud, la condición de vulnerabilidad se vería agravada por la falta de inscripción de nacimiento. Por otro lado, parecería que la atención médica constituye el único derecho comprometido o que involucra a una persona recién nacida, y no es así.

Esta interpretación sui generis, que no surge de ninguna normativa nacional, limita seriamente la finalidad misma de la inscripción de nacimiento y omite, silencia o desconoce todos los demás problemas que puede acarrear la falta de registración, como, en primer término y tal como se ha puesto de resalto desde un comienzo, el hecho de que se vulnera el derecho de los niños a la identidad, en especial el derecho a estar inmediatamente inscripto. Por otra parte, se impide la determinación de la filiación, en particular la paternidad, tanto si se trata de una filiación matrimonial como extramatrimonial. Nos explicamos: si bien la filiación derivada del matrimonio es de carácter legal y surge de la prueba del matrimonio a través del acta pertinente, lo cierto es que, al no estar inscripto, nada de esto se puede probar. De este modo, si un señor debe ir a uno de los servicios esenciales permitidos por la normativa actual ya que la madre no puede atender al bebé por alguna razón, no

tiene modo de acreditar el vínculo jurídico con ese niño. Más comprometida es la situación en la que se encuentran los casos de filiación extramatrimonial, ya que los presuntos padres no pueden reconocer a un niño que aún no está inscripto. ¿Cómo podría un progenitor prestar el consentimiento para alguna práctica médica que surgiera a posteriori, si no pueden acreditar la filiación? Porque una cosa es la cobertura médica por las obras sociales o prepagas, pero ha de recordarse que, en los casos de recién nacidos, son los progenitores quienes deben dar ese consentimiento.

Más aún: ¿qué sucedería si el presunto progenitor fallece y no pudo reconocer al niño o niña? Esto obligaría a la madre a proceder a realizar la correspondiente acción de reclamación de filiación post mortem fundada en la falta de inscripción de su hijo y la consecuente imposibilidad de que ese señor hubiera podido reconocerlo, con las consecuencias negativas que se derivan de toda acción judicial. ¿Acaso este no podría ser un supuesto de responsabilidad civil contra el registro civil por la falta de servicio adecuado?

Y siguen los perjuicios que se derivan de la falta de inscripción de nacimiento al convertir al bebe en un apátrida, pues al estar carente de inscripción también lo está de nacionalidad. ¿Y qué sucedería con la correspondiente licencia por maternidad y/o paternidad? Ellas no se podrían otorgar en atención a que se carece de documentación válida para acreditar el vínculo filial. Como se puede advertir, el costo en clave de derechos humanos derivado de la falta de inscripción de todos los nacimientos es enorme y, por lo tanto, fácil se observa que no es una medida proporcional ni razonable con lo que ello significa.

II.3. La suspensión de plazos administrativos

Tanto el Poder Ejecutivo Nacional como los Poderes Ejecutivos de cada provincia han resuelto en este contexto extraordinario suspender los plazos en la Administración Pública. Este es uno de los argumentos que defienden o sostienen algunos de los registros civiles y, por lo tanto, consideran que se encuentra suspendido el plazo establecido en el art. 28 de la ley 26.413. Aquí se incurre en otro error. En efecto, el art. 28 de la ley establece textualmente que "La inscripción de los nacimientos con intervención de los progenitores deberá efectuarse dentro del plazo máximo de cuarenta [40] días corridos contados desde el día del nacimiento. Vencido dicho plazo se inscribirá de oficio dentro del plazo máximo de veinte [20] días corridos. En el supuesto de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general podrá por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de un [1] año, previa intervención del Ministerio Público". Esta normativa debe ser complementada con el dec. 285/2020 del 17/03/2020, que prorroga por un año el régimen administrativo para la inscripción de niños de uno [1] a doce [12] años de edad.

Como bien se observa, este artículo establece un plazo en beneficio de los progenitores, es decir, para que sean ellos quienes realicen la correspondiente inscripción y, si no lo hacen, tal obligación recae en el registro civil de registrar, precisamente en atención a la relevancia que encierra la inscripción de nacimiento de manera oficiosa, es decir, sin intervención de los padres.

¿Por qué la obligación recae, en primer lugar, en los progenitores? Porque son ellos quienes pueden, si quieren, modificar el nombre de pila del hijo consignado en el certificado de nacido vivo, como así también modificar el apellido o el orden de los apellidos consignados en dicho documento que se confecciona en el establecimiento de salud. En la segunda parte de la disposición en análisis, se impone a los progenitores una sanción por no haber cumplido con ese plazo y se dispone la inscripción del recién nacido sin intervención de los progenitores. ¿Cómo se procede a inscribir al niño en este último supuesto? En principio, con los datos aportados y consignados en el certificado de nacido vivo, es decir, con el nombre que estuviera inserto allí o, en su defecto, con un nombre elegido por el oficial público que realiza la inscripción y con el apellido del único vínculo con el que se lo inscribirá, en atención a la determinación de la filiación materna que regula el art. 565 del Cód. Civ. y Com. y, por ende, con el apellido materno.

Se afirma que el plazo establecido por la ley rectora de los registros civiles, que ha tenido que ser reinterpretada en tantísimas oportunidades de conformidad con una cantidad de normativas que la han puesto en tensión —como la ley 26.618 de Matrimonio Igualitario, la mencionada ley 26.743 de Identidad de Género y el Código Civil y Comercial, por citar las más elocuentes—, es en beneficio de las personas siendo que el Estado —a través del registro civil— es el garante último de los derechos humanos de las personas y, por lo tanto, en quien recae la obligación de inscribir los nacimientos acontecidos en su territorio. Es por ello que los propios registros civiles no pueden dictar normativas modificando una ley nacional como lo es la 26.413; es decir, no pueden suspenderse los plazos administrativos en materia de inscripción de nacimientos o de defunciones pues es el Estado —a través de los registros civiles— quien tiene la obligación de inscribir. Máxime cuando en la práctica los progenitores tienen la voluntad de inscribir a sus hijos y no pueden porque los registros están cerrados o no les habilitan diferentes modalidades no presenciales para cumplir tal obligación, la que no se

puede suspender ni en un estado de excepción como bien lo expresa el Comité de los Derechos del Niño.

Por otra parte, si lo que se pretendía hacer era suspender el plazo de 40 días para inscribir a los niños por parte de los progenitores, técnicamente no sería una suspensión sino una ampliación —brindar un mejor derecho— a favor de estos hasta la finalización del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto. Ello sin perjuicio de que, siendo un servicio esencial, no debería haberse interrumpido y, por lo tanto, a solicitud de cualquier progenitor que se presente al registro civil o por la vía digital que debería haberse ideado se tenía que proceder a realizar la correspondiente inscripción. En otras palabras, la ampliación del plazo de 40 días para la inscripción por parte de los progenitores es en beneficio de estos, en aquellos supuestos en que por la razón que fuera no pudieran llevar adelante el trámite de inscripción. Esto nada tiene que ver con la obligación de los registros civiles de inscribir todos los nacimientos.

¿Acaso esta situación de excepción no obliga a redoblar la imaginación y no, por el contrario, tomar la decisión más fácil y violatoria de derechos como lo es negar la inscripción de todos los nacimientos y, solo en ciertas situaciones, inscribir algunos y otros no? Más aún, teniéndose en cuenta que en algunas provincias como Neuquén el certificado de nacido vivo es digital, de allí que esta modalidad ampliada a la inscripción de nacimiento sea más sencilla de implementar.

Por otra parte, si se sigue extendiendo el plazo de aislamiento social, preventivo y obligatorio, las inscripciones de nacimiento negadas o que no se realizan se van acumulando. Cuando termine esta restricción a la libertad ambulatoria, ¿estarán preparados los registros civiles para atender este caudal de trabajo que se va amontonando día a día? ¿Dar turnos para dentro de un mes o más no es otro modo de perpetuar la violación del derecho a la identidad y, en particular, el derecho a estar inmediatamente inscripto?

II.4. Resolución 450/2020 de Jefatura de Gabinete

Advertido este problema por el Poder Ejecutivo Nacional, el mismo se encontró obligado a incluir en la resolución que amplía los servicios esenciales exceptuados del aislamiento a la "Inscripción, identificación y documentación de las personas" (art. 1º, inc. 8º).

Este debería haber sido un punto de inflexión en el tema en análisis al poner fin a este debate, tanto en lo que respecta a los registros civiles como al Renaper, que es el encargado de la identificación de las personas siempre, lógicamente, dentro de los parámetros que garanticen la seguridad y la salud de los y las ciudadanos/as en el marco de la pandemia. Pero si antes de esta previsión se debía entender que la función de los registros civiles es un servicio esencial, más aún después de esta normativa.

¿Qué sucede en la realidad? Varios registros civiles siguen empecinados en no inscribir todos los nacimientos que acontecen en sus provincias. De esta manera, el incumplimiento por parte de estos organismos públicos se hace más manifiesto y más evidente con la posibilidad de incurrir, además de la responsabilidad civil aludida, en la comisión del delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público. Es dable recordar que el art. 248 del Cód. Penal dispone que "Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere"; y el art. 249 que "Será reprimido con multa de pesos setecientos cincuenta a pesos doce mil quinientos e inhabilitación especial de un mes a un año, el funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio".

III. Posibles soluciones

¿Qué acciones deberían haber implementado los registros civiles para cumplir con la obligación que tienen a su cargo, como lo es inscribir el nacimiento de todos los niños y niñas durante esta pandemia? Mediante diferentes sistemas, según el grado de digitalización y de acceso a diferentes medios tecnológicos que se tenga, además de la complejidad territorial. No es lo mismo la inscripción de nacimientos en una provincia con muy baja natalidad, que aquellas en que la cantidad de nacimientos es alta y además acontece en lugares de difícil acceso y/o con poca conectividad. Ahora bien, nada de todo esto puede impedir que los registros civiles extiendan al máximo de sus posibilidades la creatividad para poder brindar un servicio esencial.

En este contexto y como punto de partida, se admite que se suspenda la celebración de matrimonios como así la registración de uniones convivenciales. De este modo, todos los recursos humanos y materiales se centran a las dos funciones esenciales: inscripción de nacimientos y de defunciones.

Otras modalidades podría ser el otorgamiento de turnos, informando a los progenitores día y hora para concurrir al registro civil a inscribir al recién nacido, siempre cumpliéndose con las normas de prevención que dispone el Ministerio de Salud de la Nación y haciéndosele saber que no es necesario que venga con el niño o niña, que puede ir una sola persona (en este caso, según se trate de una filiación materna sola, filiación

matrimonial o extramatrimonial).

Asimismo, varias provincias cuentan con delegaciones u oficinas del registro civil dentro de las maternidades, siendo allí donde se procede a realizar las inscripciones de nacimiento; con lo cual, de manera organizada y siempre cumpliéndose con las estrictas normas de prevención que dispone el Ministerio de Salud de la Nación, se podría realizar allí y de manera inmediata la correspondiente acta de nacimiento. Como ya se adelantó, inscribir en ese momento evita a los progenitores el tener que regresar más adelante, con el costo que eso significa para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social a posteriori, sin tenerse en cuenta que muchas veces esto es imposible para ellos. Por otra parte, y si bien es sabido que se irá saliendo del aislamiento social de manera gradual, ello no significa que de un día para el otro el espacio público vuelva a observar un gran caudal de personas. Todo lo contrario, se debe cuidar el gran esfuerzo colectivo que se viene haciendo; por ende, todas las medidas que se adopten deben seguir respetando este marco de cuidado y bienestar social. Por ello, no colabora a esta finalidad si, terminado el aislamiento social, todos aquellos progenitores cuyos hijos no fueron inscriptos y que se domicilian en lugares remotos deben viajar a las correspondientes oficinas o delegaciones del registro civil para proceder a realizar el trámite de inscripción que se les negó ni bien nació el niño o niña, pudiendo haber sido inscriptos en la maternidad inmediatamente, como bien lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño.

Como se ha adelantado, en aquellos ámbitos locales donde se ha desarrollado un sistema por el cual el certificado de nacido vivo es digital, este podría ser enviado por correo electrónico junto con la copia del documento nacional de identidad de los progenitores para proceder a realizar la correspondiente inscripción de nacimiento, agregándose también allí el nombre de pila —si mantienen el que surge del certificado de nacido vivo— y el apellido o los apellidos y su orden. Incluso se podría haber previsto un sistema de inscripción provisoria, sujeta a completar o corroborar datos si es que eso falta después del plazo de aislamiento social, y confeccionar el acta definitiva.

En definitiva, creemos que este período extraordinario que se encuentra transitando la humanidad va a traer consigo innumerables cambios en diferentes órdenes de la vida, tanto en el ámbito de lo público como en el orden privado. En este contexto, sería bienvenido repensar la estructura lógica en materia de registración e identificación que hoy rige en la Argentina, siendo uno de los dos únicos países en la región —el otro es México— en el que ambas funciones se encuentran separadas. Esta división por la cual la función registral está en cabeza o es competencia de las provincias a través del registro civil, en tanto que la función identificatoria corresponde al Registro Nacional de las Personas, constituye un modelo obsoleto, deficiente y poco operativo. Precisamente, ya lo hemos visto con este debate aún vigente en torno a la inscripción de nacimiento que, si bien ya la res. 450/2020 emitida por el Gobierno Nacional dispone que la inscripción es un servicio esencial, varias provincias siguen sin cumplir esta manda que excede, en definitiva, una cuestión formal, ya que involucra la satisfacción de derechos de fondo. ¿Acaso hoy los progenitores deberían rogar vivir en La Pampa o en Chaco para quedarse tranquilos de que su hijo o hija va a estar debida e inmediatamente inscripto? ¿Es necesario tener que hablar con cada uno de los registros civiles para que entiendan la importancia de registrar el nacimiento de todos los niños y niñas que nacen en sus provincias o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? Estamos en un momento excepcional que, si algo sabemos bien, es que no se necesita más desgaste como lo es intentar en cada provincia lograr que entiendan los derechos que están comprometidos en el tema en análisis. Todo lo contrario: esta situación extraordinaria que estamos viviendo debe ser vista como una oportunidad para animarnos a revisar aquellos sistemas que no funcionan y proponer modelos superadores que les faciliten la vida a los y las ciudadanos/as. Un sistema que permita unificar criterios en algo tan importante como lo es la identidad de las personas; ello no es un planteo menor, sino todo lo contrario.

Como bien se dice, la pandemia que estamos viviendo puede ser vista como una oportunidad. Así lo entendemos y por eso consideramos que este conflicto aún vigente en algunas provincias es útil para repensar un sistema registral que esté a la altura de la situación, es decir, que cumpla con lo que llamamos las tres "c": conocimiento, creatividad y compromiso. Es con esta lógica que este artículo pretende ser, en definitiva, una invitación a repensar un sistema registral absolutamente más humano.

(*) Marisa Herrera: Investigadora del CONICET. Daniela Ruiz Acuña: Exdirectora del Registro Civil de Santa Cruz. Vanesa Visconti: Exdirectora del Registro Civil de Entre Ríos. Gonzalo Carrillo Herrera: Exdirector del Registro Civil de Santa Fe.

(**) NdE: La presente doctrina fue aceptada para su publicación el día 16/4/2020 y cuenta con datos actualizados a esa fecha.

(1) <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

(2) FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos, "Aspectos jurídicos de la adecuación de sexo", Revista Jurídica

del Perú, 16, año XLVIII, julio-sept., 1998, cit. por GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "El derecho a la identidad en un caso de hermafroditismo: un interesante estándar constitucional", LLBA 1999-1104.

(3) Cabe aclarar que no nos estamos refiriendo al comienzo y el fin de la existencia de la persona, que están regulados en los arts. 19, 93 y 94 del Cód. Civ. y Com., sino en lo relativo al instrumento que acredita tales hechos, existencia y fin de la persona.

(4) Nos referimos a la resolución de la Dirección General del Registro Civil y Capacidad de las Personas del 01/04/2020.

(5) "Medidas generales para garantizar el acompañamiento de la persona gestante o cursando el puerperio en el contexto de la pandemia", <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2020/04/Medidas-generales-de-acompa%C3%B1amiento-de-la-persona-gestante>

(6) <https://www.neuqueninforma.gob.ar/vargas-no-hay-recien-nacidos-nn-en-la-provincia/>.