



Diagnóstico del Marco Jurídico-Institucional y Administrativo de los Sistemas de Registro Civil en América Latina



Organización de los
Estados Americanos

**DIAGNÓSTICO DEL MARCO
JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO
DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL
EN AMÉRICA LATINA**

Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas

Departamento de Modernización y Gobernabilidad

Secretaría de Asuntos Políticos

Organización de los Estados Americanos

Washington D.C., 2010

ISBN 978-0-8270-5429-5

OEA/Ser.D/XX

SG/SAP/III.14

Secretaría de Asuntos Políticos (SAP)

Secretario ejecutivo: Embajador Víctor Rico

Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad (DMEG)

Director: Robert Devlin

Sub Director: Pablo Zúñiga

Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)

Gerente: Félix Ortega

Este documento fue realizado por

Diego Molina Rey de Castro, Especialista de PUICA,
y
Miguel Beltrán de Felipe, Consultor del mismo Programa.

Las opiniones aquí contenidas son de los autores
y no necesariamente las de la Organización.

RESUMEN EJECUTIVO

Más allá de la heterogeneidad de los sistemas de registro civil en cada país, así como de los diversos factores que afectan el funcionamiento de dichas instituciones, conocer las leyes y la normativa relacionada a su estructura, es un esfuerzo necesario para mostrar la situación actual, los estándares de funcionamiento y las capacidades de acción de los registros civiles. El reconocimiento de los derechos humanos, la dispersión de los temas registrales en diversas leyes —algunas de gran antigüedad—, los esfuerzos de coordinación normativa, especialmente en países federales, y la independencia de los registros civiles son factores que se analizan comparativamente con el objetivo que sean de utilidad para entender a estas instituciones que cada vez toman mayor importancia como generadores de ciudadanía efectiva a través del derecho a la identidad, considerado puerta de entrada para una serie de derechos.

Asimismo, se presentan sobre la mesa otros temas como la desjudicialización de procesos, difusión de la normativa, plazos y multas, el registro de oficio, la modernización tecnológica, las capacidades de descentralización y de coordinación con otras instituciones estatales así como la gratuidad de la inscripción, las facilidades de registro para grupos indígenas y la supervisión de los procesos registrales y la carrera registral. Todos estos temas necesarios para entender en cuánto la normatividad existente facilita al ciudadano el acceso a los servicios registrales y, en especial, a un servicio más rápido y más fácil. En conclusión, en los últimos treinta años se han dado importantes avances en la normatividad de los registros civiles en todos los países de Latinoamérica, sin embargo, existen todavía ciertas barreras legislativas que pueden hacer de los registros civiles instituciones más dinámicas en sus servicios y más influyentes en la realización de programas estatales mejor informados.

El anexo nos permite conocer la regulación existente de temas de registro en cada país, desde el Derecho Internacional hasta los reglamentos. Es importante mencionar que este estudio fue concluido en diciembre de 2008. Finalmente, agradecemos a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por el apoyo brindado para lograr este estudio y publicación.

ÍNDICE

Introducción	1
I. Abreviaturas	3
II. Planteamiento metodológico previo	5
III. Condicionamientos institucionales, legislativos y administrativos que inciden en el funcionamiento del RC y generan subregistro	7
1. El marco legal: características generales	7
<i>a) El reconocimiento de derechos humanos relacionados con el RC</i>	7
<i>b) Características generales de la legislación de RC</i>	9
2. El marco legal: la regulación de aspectos concretos del RC	14
<i>a) Desjudicialización de procedimientos registrales</i>	14
<i>b) Publicidad y difusión de las normas de RC</i>	17
<i>c) Plazos de inscripción y multas por inscripción tardía</i>	19
<i>d) Otras medidas</i>	21
3. La situación institucional	24
<i>a) La variable de la integración o no del RC en el ámbito electoral</i>	25
<i>b) La variable del federalismo y de la descentralización</i>	27
4. La coordinación del RC con otros poderes, servicios y organismos	34
<i>a) RC y estadísticas vitales</i>	34
<i>b) RC y otros servicios e instituciones (en particular los sanitarios y los de identificación)</i>	35
5. Aspectos organizativos	40
<i>a) La organización de las oficinas</i>	40
<i>b) La regulación de los oficiales y empleados del RC</i>	42
<i>c) La retribución de los oficiales y empleados del RC</i>	45
6. Aspectos económico-presupuestarios	47
<i>a) La concepción del RC como fuente de financiación del Estado</i>	47
<i>b) La gratuidad de la inscripción en el RC y de otros servicios del RC</i>	49

7. La (in)aplicación de la ley y el funcionamiento del sistema registral	52
<i>a) La inaplicación de las leyes</i>	52
<i>b) Sólo la ley no (suele) cambia(r) las cosas: mejorar el funcionamiento de los RRCC y combatir el subregistro depende de una diversidad de factores</i>	54
8. Los factores de voluntad o mentalidad política	58
<i>a) El monitoreo y la supervisión del RC. Los estándares de funcionamiento.....</i>	58
<i>b) La perspectiva de derechos</i>	60
<i>c) Registro civil y política</i>	62
9. Los nuevos retos	63
<i>a) Publicidad y confidencialidad del RC</i>	63
<i>b) Las medidas de apertura del sistema registral a las minorías étnico-culturales y extranjeros</i>	65
10. Conclusiones generales	67
IV. Fuentes	71
V. Anexos: Normatividad	75

INTRODUCCIÓN

El Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) de la OEA es el área encargada de promover el fortalecimiento y la modernización de las instituciones de registro e identificación para lograr el acceso para todos al derecho a la identidad con el objetivo de acabar con el subregistro. Esta labor es importante ya que el reconocimiento legal de la persona facilita su inclusión en la vida económica y política de un Estado, al acceso a derechos y servicios y, también, a la generación de políticas públicas y programas sociales con mejor información poblacional, apoyando así el desarrollo y la gobernabilidad de un país. El trabajo del PUICA se refleja en asistencias técnicas en más de 11 países del Hemisferio (campañas de registro, sensibilización, capacitación, digitalización, etc.) que han permitido dotar de identidad civil a millones de personas. Asimismo, el PUICA realiza investigaciones, talleres y conferencias para promover el registro universal. En este esfuerzo, se elaboró el diagnóstico jurídico-legal y administrativo respecto a cada uno de los países de Latinoamérica y también de Haití.

Para la realización de este estudio, se investigó los diagnósticos hechos con anterioridad sobre los registros civiles en las Américas, desde los años sesenta, hasta la normatividad actual. Esto permitió que la presente investigación pueda mostrar los cambios que se han dado en materia legal e institucional en los registros civiles. Si bien el contexto legal e institucional es bastante heterogéneo, se puede ver una tendencia de marcos legales que, en general, es positiva para la disminución del subregistro y para la existencia de instituciones de registro más fuertes y eficientes en sus servicios de registro e identificación. Cabe decir que este dinamismo normativo se mantiene, por lo que la estructura de este estudio está planteada de forma tal que no se trate de una descripción normativa que puede quedar en desuso.

A nivel de los derechos humanos, podemos ver que todos los países en esta investigación reconocen la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y que sus artículos que se refieren a la identidad se encuentran ya sea en Constituciones como en la normatividad interna de los países. De esta manera, se puede decir que estamos en una visión del registro civil y de la identidad como un derecho al cual los ciudadanos deben tener acceso y que le da mayor importancia a estas instituciones para consolidar derechos como al nombre, al registro, a la nacionalidad y a las relaciones filiales (derecho a la familia). Todo esto dentro de una tendencia regional de mayor protección al niño.

Por otro lado, vemos una mayor inclinación hacia la modernización, en sentido amplio, de las instituciones de registro civil. Veremos que los marcos legales permiten, en general, tener registros civiles más independientes, con mayor capacidad de empleo de la tecnología y con mayor disponibilidad de recursos administrativos para los usuarios, generándose así una desjudicialización del servicio registral, facilitando su acceso y su función. Dentro de este proceso de modernización es importante mencionar la publicidad de la normatividad y de

procedimientos ligados al registro civil, especialmente por medio de páginas web, que no solo son beneficiosas para los ciudadanos sino que son positivas en la visión de registros civiles más transparentes y dinámicos. Inclusive, en muchos casos, las gestiones se pueden realizar en línea. Otra tendencia importante a tener en cuenta es que estos marcos legales y administrativos están generando instituciones de registro más sociales en el acceso a los servicios de registro civil, especialmente para personas que viven en zonas alejadas y poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables. En el mismo sentido, se observa mayor capacidad de trabajo coordinado con otras instancias estatales, como los servicios de salud y educación así como con los sistemas nacionales de estadísticas.

Finalmente, este diagnóstico permitirá tener un panorama legal y administrativo de estas instituciones a las cuales cada vez más se les reconoce su importancia en la inclusión, en el acceso a servicios y derechos, así como en la tenencia de información poblacional que facilita el trabajo y las decisiones de todo Estado.

I. ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CC	Código civil
CDN	Convención de los Derechos del Niño (1989)
CIDH	Convención Interamericana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José (1969)
DADDH	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948)
DDHH	Derechos humanos
DENU	División de Estadística de Naciones Unidas
DI	Derecho a la identidad
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
EV	Estadísticas vitales
FNUAP	Fundación de Naciones Unidas en Materia de Población
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIN	Instituto Internacional del Niño
OEA	Organización de los Estados Americanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PUICA	Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas
RC / RRCC	Registro civil / Registros civiles

II. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PREVIO

Este estudio pretende abordar las problemáticas que se presentan en los marcos jurídicos, institucionales y administrativos de los sistemas de registro civil en América Latina. Para ello, se identificaron una serie de desafíos existentes en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, y finalmente se incluyó Haití también.

A la hora de elaborar un diagnóstico de los marcos legales de los RRCC de la región lo primero que importa destacar es la heterogeneidad de los países que la componen, así como de los modelos normativos que regulan sus sistemas de RRCC y de EV. Lo primero resulta inevitable, y no es en sí mismo bueno ni malo: es inherente a toda comparación o análisis de un grupo de países, con historia, tradiciones, demografía y sociedades distintas¹. Como ya se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones (IIN-FNUAP 1982: 24, IIN c. 2002: 3), la diversidad en los modelos legislativo-institucionales sí presenta variables particulares, que pueden hacer que la comparación o el diagnóstico sean más complejos.

La heterogeneidad de los modelos normativos, y de los países, hace que alguna de las mediciones estadísticas que afectan al RC puedan no ser del todo representativas (por ejemplo algunos datos sobre población no registrada, o incluso datos sobre el funcionamiento y las características del RC como el coste real del servicio, la eficacia de las campañas, la tardanza en la expedición de documentos o en la tramitación de procedimientos, el nivel o la eficacia de la coordinación del RC con otras instituciones o servicios públicos). Otra de las variables que no son del todo homogéneas entre los países es el objeto mismo del RC. Todos los RC de los países de la región recogen los datos vitales esenciales (nacimientos, matrimonios y defunciones), y algunos otros – los menos – recogen asimismo legitimaciones, quiebras, capacidad legal, naturalizaciones, etc. Ejemplos de sistemas muy amplios son los casos de Venezuela y de Chile.

Esta disparidad normativa se manifiesta, por ejemplo, en las tradiciones jurídicas que en su momento hayan sido determinantes en la formación de las leyes de RC. Hay países en los que su legislación recibe influencia francesa, otros que reciben influencia española, otros – normalmente los de habla inglesa y del Caribe – que reciben influencia anglosajona del *common law*. Y, naturalmente, influye asimismo la estructura constitucional del país (sobre todo su carácter federal o no, o en general el nivel de descentralización).

El anexo del documento presenta un mapeo de los marcos jurídicos existentes de los países incluidos en el presente estudio, que pretende servir de referencia para el entendimiento de

¹ Resultan particularmente importantes, en este aspecto, variables como la densidad de población, la inmigración/emigración, la tasa de población rural respecto de la urbana, la existencia o no de minorías culturales, étnicas, lingüísticas, etc.

algunas de las cuestiones planteadas a lo largo de este documento. Cabe aclarar que, como se verá más adelante a lo largo del texto, el marco jurídico no es el único factor que explica el buen funcionamiento o no de los sistemas de registro civil en la región, sin embargo, la información contenida puede servir para analizar la situación de los sistemas de registro civil desde los marcos jurídicos y administrativos de los países, sin detrimento de una serie de otros factores (económicos, culturales, sociales y políticos) que tienen directa incidencia en la situación de los sistemas de registro civil de la región.

Finalmente, importa mencionar que este documento se ha elaborado teniendo en cuenta otros diagnósticos y estudios, provenientes de organismos públicos, de organismos privados y en ocasiones de aportaciones de expertos y del mundo académico, algunos de los cuales se remontan a hace casi 30 años – lo cual ha permitido situar en su contexto histórico las problemáticas del RC y las reformas que se han venido implementando².

² Como el diagnóstico de 1980 (IIN/FNUAP 1982).

III. CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES, LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS QUE INCIDEN EN EL FUNCIONAMIENTO DEL RC Y GENERAN SUBREGISTRO

1. EL MARCO LEGAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES

a) El reconocimiento de derechos humanos relacionados con el RC

Casi todos los países cuentan con un reconocimiento suficiente, a nivel constitucional o legislativo, de los derechos relacionados con el RC. Todos ellos han ratificado la DUDH, la CDN (que garantiza el DI: art. 8.1) así como la DADDH de 1948 o la CIDH-Pacto de San José. Y algunos han llevado estos derechos a sus constituciones: la Constitución de Perú reconoce expresamente el DI (art. 2.1), y también la de Argentina (indirectamente, a través de la recepción que el art. 84 de su Constitución hace de la CDN). Otras constituciones han integrado el DI por vía jurisprudencial o están emprendiendo reformas normativas que van a reconocer el DI³. A nivel legislativo el reconocimiento del DI es mucho más frecuente (a menudo por referencia a la CDN). Si bien el DI no aparece en muchas constituciones, otros derechos relacionados sí figuran con más frecuencia (por el ejemplo el derecho al nombre⁴ o a la personalidad y capacidad jurídicas⁵).

En varias constituciones más se habla expresamente del RC (que de este modo queda constitucionalizado) o del derecho/deber de inscribirse (ver ejemplos en cuadro 1). A nivel legislativo, todos los países de la región recogen la obligatoriedad de la inscripción en el RC (ver ejemplos de algunos países en el cuadro 2). Bastantes países, recogiendo lo establecido en el art. 7 de la CDN, recogen el derecho del niño a ser inscrito⁶.

³ El proyecto de Constitución de Bolivia de 2007 reconoce el DI en sus arts. 59 (derechos de la niñez, adolescencia y juventud) y 65 (derecho a conocer la filiación).

⁴ Reconocido por ejemplo en el art. 71 de la Constitución de Bolivia (tras reforma del año 2002) o en el art. 36 de la Constitución de El Salvador.

⁵ Art. 25 de la Constitución de Nicaragua.

⁶ Art. 26 del Código de la Niñez y Adolescencia de Uruguay (2004), art. 26: “Todo niño tiene derecho desde su nacimiento a ser inscripto con nombre y apellido”.

Cuadro 1

País	Constituciones: RC o derecho/deber de inscribirse
Guatemala	Art. 136 de la constitución de 1985: “Son derechos y deberes de los ciudadanos: 1. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos”.
Honduras	Art. 39 de la constitución de 1982: “Todo hondureño deberá ser inscrito en el Registro Nacional de las Personas”. El art. 40 añade que “Son deberes del ciudadano: [...] 2. Obtener su tarjeta de identidad”.
El Salvador	El art. 77 alude a la inscripción en el registro electoral (que se forma con base en el RC).
Uruguay	El art. 74 de la Constitución (1967) otorga la ciudadanía natural uruguaya a los hijos de uruguayos no nacidos en territorio nacional pero que se inscriban en el Registro Cívico. Dicha inscripción es igualmente necesaria para el derecho al voto.
México	Artículo 35 de la Constitución Federal.

Cuadro 2

País	Nivel legislativo
Venezuela	El art. 18.1 de La Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y Adolescente, de 1998 establece un derecho (del niño) a ser inscrito y un correlativo deber de padres o tutores a inscribirlo. El art. 10 establece que los niños gozan de los mismos derechos que las demás personas, y particularmente los de la CDN.
Ecuador	El art. 35 del Código de la niñez y la adolescencia no dice literalmente que exista un deber de los padres, pero dice algo del todo equivalente (que los niños tienen derecho a ser registrados).
Argentina	El Decreto Ley n° 8204 del año 1963 (objeto de varias reformas posteriores) sobre Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas prevé en su art. 30 que el padre o la madre o a falta de ellos el pariente más cercano, los facultativos del hospital, o quien recoja al niño abandonado están obligados a solicitar la inscripción del nacimiento, que deberá hacerse en el plazo que establezca la ley provincial, que no podrá ser mayor de 40 días. El art. 78 prevé sanciones para quien no cumpla las obligaciones establecidas en esta norma.
México	Arts. 186 y 187 del Decreto n° 157 de 1986 del Estado de Hidalgo, aprobatorio del Código Familiar.
Colombia	Art. 45 del Decreto 1260 de 1970 sobre Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas: “Están en el deber de denunciar los nacimientos y solicitar su registro: 1. El padre. 2. La madre. 3. Los demás ascendientes. 4. Los parientes mayores más próximos. 5. El director o administrador del establecimiento público o privado en que haya ocurrido. 6. La persona que haya recogido al recién nacido abandonado. 7. El director o administrador del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido expósito. 8. El propio interesado mayor de diez y ocho años”.
República Dominicana	Ley n° 659 del 17 de julio de 1944 sobre Actos del Estado Civil, art. 43: “El nacimiento del niño será declarado por el padre o a falta de éste, por la madre, o por los médicos, cirujanos, parteras u otras personas que hubieren asistido al parto; y en el caso en que éste hubiere ocurrido fuera de la residencia de la madre, la declaración se hará además por la persona en cuya casa se hubiese verificado. El acta de nacimiento se redactará inmediatamente”. Art. 44: “La violación del artículo 39 por las personas indicadas en el artículo 43 será castigada con multa de \$1.00 a \$5.00, o prisión de uno a cinco días, o ambas penas a la vez en los casos graves”.

En la última década han aumentado considerablemente las leyes que reconocen el DI u otros derechos específicamente relacionados con el RC – particularmente en las leyes de niñez, infancia o adolescencia⁷.

De manera que por ese lado la situación del marco normativo es relativamente satisfactoria. Sin embargo el simple reconocimiento de derechos a nivel internacional o constitucional no es en absoluto suficiente para que ello signifique una mejora apreciable en el funcionamiento del RC o en la reducción del subregistro. Ello es debido a diversas circunstancias: dudas sobre el contenido y alcances de alguno de estos derechos (sobre todo el DI), escasa eficacia directa o reflejo de los derechos constitucionales sobre la legislación (y más escaso aun sobre la realidad). Luego, siendo sin duda aspectos positivos, no se debe dar demasiada relevancia al reconocimiento internacional o constitucional de los derechos relacionados con el RC, ni esperar que ello se traduzca a corto plazo en cambios sensibles en la situación del RC⁸.

b) Características generales de la legislación de RC

En muchos de los países de la región las leyes que regulan el RC (o en general lo relativo al estado civil) son muy antiguas, y en ciertos casos demasiadas dispersas y sin una norma general de registro⁹. Es cierto que en los últimos años (tal vez un par de décadas) se han hecho esfuerzos por actualizar los modelos normativos del RC. Pero otros países han mantenido prácticamente la misma legislación desde hace muchos años.

La existencia de leyes antiguas no tendría por qué ser en sí mismo algo negativo, si estuviesen adaptadas o atienden las necesidades de la sociedad, a la tecnología o si permitiesen un suficiente margen de discrecionalidad a la administración – o a los jueces – para interpretarla o adaptarla. Pero no suele ser el caso¹⁰. Además, incluso las reformas legales en ocasiones se han visto demasiado influidas por la tradición histórica o por principios e instituciones jurídicas tal vez más propias del pasado¹¹. Ello ocurre sobre todo no tanto en la legislación registral sino en

⁷ En Bolivia en 2003 se modificó el art. 96 del código del niño, la niña y el adolescente (1999) para reconocer expresamente el DI. En Argentina el art. 11 de la ley de protección integral de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes (ley 26.061, de octubre de 2006) reconoce el DI – a esta ley se han adherido prácticamente todas las Provincias. Estos reconocimientos del DI se añaden a los habituales reconocimientos del derecho al nombre y a los apellidos, recogidos en los códigos civiles o en las leyes de RC o en leyes especiales (en El Salvador, la ley del nombre de la persona natural del año 2001). La ley RNP de Honduras (2004) reconoce el “derecho a la individualidad” (Art. 49).

⁸ La influencia o los efectos positivos del reconocimiento de estos derechos a nivel internacional o constitucional se suelen percibir a medio y largo plazo, como consecuencia de haber contribuido a crear o consolidar la “cultura de los derechos”, o a concienciar a los gobernantes y a los ciudadanos de la llamada “perspectiva de derechos”.

⁹ En este sentido nos referimos a un único texto que regule todo lo referente a las inscripciones (en Venezuela, mientras no se apruebe el proyecto de ley orgánica del RC de 2007, sigue sin haber una ley de RC: las reglas para el RC están dispersas en leyes de la niñez, de los registros y notarías, leyes electorales, etc.).

¹⁰ Hay países (Colombia) que reconocen que la antigüedad de la legislación dificulta la adaptación tecnológica y procedimientos automatizados: http://200.109.120.11/foro_registro2007/int_foro/doc_mesa2/MESA2_TEMA_1-Colombia.pdf

¹¹ Como señalan Acosta y Burstein (2006: 13), “la mayoría de las leyes que protegen el DI han quedado ancladas en el siglo XIX”. De hecho, las reformas en los códigos civiles y en muchas leyes de RC son progresivas, en el sentido de que se cambian únicamente algunos artículos, manteniéndose la estructura anterior. Las leyes civiles (Código Civil) suelen ser muy estables en el tiempo, y sus estructuras y principios permanecen durante décadas. Incluso cuando se reforman, la

la legislación sustantiva reguladora de las relaciones familiares (código civil). Los códigos civiles cambian lentamente, pues regulan instituciones muy asentadas y poco dadas a los cambios como los contratos, las relaciones obligacionales, las sucesiones testamentarias y, para lo que ahora interesa, las relaciones familiares y el estado civil. En otros casos podría incluso pensarse si algunas instituciones y normas relacionadas con el RC no se reforman demasiadas veces, no dando tiempo a los funcionarios o a los ciudadanos de aplicar y asimilar la normatividad vigente: existen países que, mediando o no cambio de mayoría política o de Constitución, han modificado en repetidas ocasiones los textos legales del RC¹².

Sí tiene más relevancia la dispersión de la regulación del RC entre leyes que podríamos llamar sustantivas (CC, Código de Familia) y leyes organizativas, procedimentales o registrales (que se refieren al RC propiamente dicho). Esta es una dualidad que existe en prácticamente todos los países tanto de la región como de Europa. Las leyes sustantivas regulan el estado civil¹³ y las leyes organizativas o registrales regulan el RC. Algunos países han intentado dotarse de una regulación conjunta o unitaria, normalmente fruto de leyes relativamente recientes¹⁴. Otros, la inmensa mayoría, han mantenido la dualidad tradicional.

Si la dualidad no es realmente relevante, lo que de verdad importa es el nivel de coordinación y de actualización de los dos conjuntos normativos. El diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 138) subrayaba la necesidad de revisar las normas civiles sustantivas (códigos civiles) “para incorporarles ideas, principios y técnicas” que faciliten la organización familiar y su conexión con el RC. Existen casos de normas civiles desfasadas y despegadas de la realidad actual, que afectan al RC y se convierten en obstáculos a la universalidad del RC: por ejemplo, el incremento de las familias monoparentales, p. ej., que a la hora de inscribir a sus hijos se presenten algunas barreras poco justificadas (como la obligación, prevista en las leyes de RC o en los CC, de que al recién nacido que se vaya a inscribir se le ponga el apellido del padre)¹⁵. Lo mismo sucede en ocasiones con el reconocimiento de hijos, que aun siguen siendo reguladas por normas sustantivas poco compatibles con la igualdad de derechos entre mujeres y hombres¹⁶.

legislación anterior permanece en el espíritu o los principios de la nueva. Esta legislación que podríamos denominar “de aluvión” no tendría que ser por sí misma positiva o negativa: tiene aspectos positivos como por ejemplo su adaptabilidad (en lugar de reformar toda la ley sustantiva sólo se cambian unos pocos preceptos).

¹² Argentina ha reformado en muchas ocasiones la ley reguladora del RENAPER, que data de 1963-1968. Lo mismo sucede con Bolivia, que desde el código del niño, la niña y el adolescente de 1999 ha conocido muchas reformas tanto de la legislación sustantiva como de las reglas concretas de inscripción.

¹³ Regulan por tanto las situaciones jurídico-vitales (vida, matrimonio, muerte, relaciones familiares, adopciones) que deben ser inscritas en el RC.

¹⁴ Las leyes o códigos del niño o de la infancia (Brasil en 1990, Venezuela en 1998, Bolivia en 1999, Uruguay en 2004, Argentina en 2005) han intentado, sin demasiado éxito, recopilar en un único texto el régimen jurídico de los derechos y la situación de la infancia. Pero en muchos casos se trataba de simples reiteraciones de la CDN, o de grandes declaraciones de intenciones, con escasa sistematización y sobre todo sin centralizar o sistematizar lo relativo al RC.

¹⁵ En Venezuela el proyecto de ley orgánica del RC de 2007 se planteaba la regulación de las uniones estables de hecho, reconocidas en la Constitución (art. 77) y aun no previstas en el CC. Estas uniones podían acceder al RC, y a efectos de inscripción de los hijos eran equiparadas en lo sustancial a los matrimonios.

¹⁶ En Nicaragua, y en muchos otros países, para la inscripción en el RC de hijos de parejas no casadas se requiere la firma del padre (con lo que se dificulta enormemente la inscripción en caso de padre desconocido, o simplemente en caso de padres

Esta dualidad en ocasiones es algo más compleja, porque a este binomio leyes civiles o sustantivas / leyes procedimentales o registrales se añade la legislación electoral, cuando el RC sea responsabilidad de la administración electoral.

Partiendo de esta dualidad, que se podría considerar lógica, y que existe en muchos países, hay en cambio otro tipo de dispersión normativa que es de difícil justificación. Existen países en los que en relación con el RC se aplican hasta seis leyes distintas, más en ocasiones los correspondientes reglamentos, o en los que no existe como tal ley de RC (ver algunos ejemplos en el cuadro 3). Así lo decía el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 138): “Salvo excepciones, la legislación vigente está contenida en numerosos textos, lo cual dificulta su estudio e interpretación”. Esta “frondosidad” (Acosta-Burstein 2006: 44) o “proliferación”¹⁷ legislativa es fuente de descoordinaciones (puede darse el caso de reformar una de las piezas normativas y afectar, sin quererlo, a todas las demás), de complejidad de manejo (por los funcionarios y por los jueces), de distancia respecto del ciudadano (que con casi total probabilidad ignora la aplicación – o acaso la existencia – de tantos textos legales), de disfunciones¹⁸ o de dificultades de aplicación. Como regla general, una legislación dispersa y compleja “da pie a la arbitrariedad y discrecionalidad en su manejo” (Acosta-Burstein 2006: 44), lo cual es justamente lo contrario a lo que debería ocurrir en materia de derechos fundamentales esenciales como es el RC y el DI.

Cuadro 3

País	Leyes que se aplican
Venezuela	Código civil, Ley del registro público y del notariado, Ley orgánica del poder electoral, ley orgánica de identificación, Ley orgánica para la protección del niño y del adolescente, Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas (mientras no se apruebe y entre en vigor el proyecto de ley de RC, carece de ley de RC)
República Dominicana	Ley n° 659 sobre Actos del Estado Civil, de 1944, modificada por disposiciones del Código Civil; la ley 136-03 de 2003 (Código de Protección para los Derechos de Los Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes), Ley 8-92 de 1992 sobre Cédula de Identidad y Electoral, Ley Electoral n° 275-97 de 1997 y sus modificaciones.
El Salvador	Además del CC, se aplican la ley orgánica del RNPN de 1995, ley transitoria del registro del estado familiar de 1995, ley del nombre de la persona natural de 1990, y en parte la ley especial reguladora de la emisión del DNI de 2001.

Continúa

que no quieran regularizar su situación ni siquiera con la inscripción de hijo). En Argentina las parejas casadas pueden inscribir el nacimiento cualquiera de ellas, pero las parejas no casadas el nacimiento debe ser inscrito por ambos, lo cual plantea dificultades para las madres solteras o los hijos de padre desconocido. Por el contrario algunos países sí permiten la inscripción únicamente a cargo de la madre soltera, como en Panamá.

¹⁷ Así es como CEPAL (1997: 25, 26) califica la situación de la regulación de muchos derechos fundamentales, y específicamente, entre otros, del derecho a la identidad.

¹⁸ En Bolivia el Decreto Supremo 28620, de 2006, sobre cédula de identidad en su art. 2 puede resultar confuso en sus conceptos, o el orden de los mismos, al establecer que la cédula de identidad sirve, con carácter general, para inscribirse en el RC, cuando es al revés (primero, y una vez inscrito en el RC, se obtiene el certificado o partida de nacimiento, y después se solicita la cédula de identidad).

País	Leyes que se aplican
Nicaragua	CC de 1904, la ley de reubicación del registro central del estado civil de 1981, la ley de cédula de identidad de 1972 y la ley de identificación ciudadana de 1993.
Bolivia	CC de 1972 (con poco contenido registral: casi todo está en el Código de Familia de 1976), la ley de Registro Civil 1898, aun parcialmente vigente, la ley n° 1884 de 1998 sobre el Servicio Nacional de Registro Civil, la ley n° 2026 de 1999 (Código del niño, niña y adolescente), el Código Electoral de 1999, desarrolladas por varios Decretos Supremos: DS.24247 de 1996 (Reglamento de la Ley del Registro Civil); DS.26718 de 2002 (correcciones en la vía administrativa); DS.27419 de 2004 (emisión de certificados duplicados computarizados y la validez legal del certificado manuscrito); DS.27422 de 2004 (limita la inscripción en los libros de matrimonio de relaciones concubinarias de hecho); D.S.27915 de 2004 (inscripción de mayores de 18 años provenientes de pueblos indígenas y originarios); D.S.28626 de 2006 (crea Programa de Cédula de Identidad Gratuita para todos los Bolivianos).
Colombia	Rigen leyes del siglo 19 que asignaban a los notarios la función de RC (y a los Alcaldes y Cónsules), así como leyes sucesivas (estatuto orgánico del RC de 1970, decreto de 1982, ley de 1985 sobre Registraduría Nacional del Estado Civil, decreto 1028 de 1989 que pretendió centralizar el RC, decreto 1010 de 2000 que organizaba el RC).

En otros casos se da la situación contraria: a veces la dispersión normativa y la sucesión de leyes en el tiempo provoca derogaciones y lagunas. Por ejemplo en Guatemala el decreto 90 de 2005 de creación del RENAP derogó los arts. 369 a 437 del CC (decreto 106 de 1963): estos preceptos se referían al RC (inscripciones, registradores municipales, registro de nacimientos, de defunciones, etc.). Pero no se estableció una regulación sustitutiva (el decreto 90 de 2005, y sus reformas posteriores) no contemplan apenas normas sustantivas sobre inscripciones, etc.

Desde el punto de vista de los rasgos generales de la legislación relativa al RC en la región latinoamericana, la situación no es la óptima, pues sigue habiendo normas muy antiguas y no actualizadas¹⁹. En bastantes países el marco jurídico-institucional ha mejorado notablemente con la creación de organismos nuevos y la promulgación de nuevas leyes²⁰ – pero ello no siempre ha ido acompañado de reformas más profundas en la legislación sustantiva. Sigue pues quedando mucho camino por recorrer. Pero no se debe perder de vista que, como se dirá mas adelante, la simple antigüedad de la legislación no significa necesaria y automáticamente que el sistema

¹⁹ En Chile rige un CC de 1855 (el llamado código Andrés Bello), que pese a haber sido actualizado en algunas ocasiones, se ha quedado muy anticuado en lo referente a las relaciones familiares y sucesorias, y rige también una ley de RC de 1930 (parcialmente reformada por la ley orgánica del servicio de RC de identificación, ley 19477 del año 1996). En Uruguay continúa parcialmente vigente el CC de 1868, la ley de registro de estado civil de 1879, ambos insuficientemente actualizados. En Nicaragua se aplica el CC de 1904, y una más reciente ley de registro central de estado civil de 1981.

²⁰ Peres Velasco (2007: 255) señala que “Paraguay, Honduras y Perú cuentan con las leyes especiales más completas y actualizadas en materia de RC”. Deben añadirse Panamá (con leyes de 2006-2007) y Venezuela (con el Proyecto de ley de RC del año 2007).

de RC sea malo: países con leyes (sustantivas o registrales) antiguas tienen un muy aceptable servicio de RC. Es este un factor que se tiende a sobrevalorar.

Como conclusión, cabe decir que la plasmación constitucional o legislativa de los derechos relacionados con el RC (sobre todo el DI o el derecho/obligación de registrarse, pero también derechos a la personalidad jurídica, al nombre, etc.) es muy reciente, y aun no está generalizada en los países de la región. Sería deseable un mayor énfasis normativo (constitucional o legislativo) en derechos como el DI, o el derecho/deber de registrarse. Pero no parece que ello sea por sí mismo determinante para una mejor situación del RC.

La mayoría de los diagnósticos realizados (IIN 1971: 7, Sajón 1977: 33) han señalado que resulta necesario un esfuerzo de coordinación (en cuanto al contenido) de las normas sustantivas o civiles con las normas procedimentales o registrales, y un esfuerzo de recopilación y simplificación (en cuanto a la dispersión) de las diversas leyes que tienen incidencia sobre el RC.

Existen países en los que las deficiencias u obsolescencias normativas o la complejidad y dispersión de las diversas leyes que inciden sobre el RC sí representan un obstáculo al buen funcionamiento del RC²¹. Y en cuanto a los países federales (México, Brasil, Argentina) se ha hecho un esfuerzo de coordinación, bien a través de institutos electorales (RENAPO e IFE en México), bien a través del buen funcionamiento del organismo registral (RENAPER en Argentina), y las potenciales deficiencias derivadas de la inexistencia de una única normativa a nivel nacional ha quedado razonablemente suplida por el mimetismo de las legislaciones estatales o provinciales²².

Pese a deficiencias en estos aspectos en algunos países, la tendencia general ha ido en el sentido de modernizar los marcos legales en los países de la región. Si en 1980 se constataba el carácter estático de la legislación de RC (IIN-FNUAP 1982: 136), desde ese momento han cambiado la mayoría de las legislaciones. La situación no es tan clara como se diagnosticó en 1980: “En los últimos veinte años, los marcos jurídicos de los sistemas de registro civil han ido actualizándose. Aunque persisten aún numerosos anacronismos y vacíos legales, coexistencia de leyes dispersas contradictorias en aspectos puntuales como el pago de multas y procedimientos para registros de nacimientos tardíos, no parecería ser estratégicamente adecuado dar prioridad a promover grandes reformas legales con la finalidad de mejorar el registro de nacimientos” (IIN c.2002: 3).

²¹ A juicio de Peres Velasco (2007: 255), “los regimenes legales de la República Dominicana, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Haití y Ecuador se muestran ostensiblemente retrasados, por su antigua data y por formalizar, de una u otra forma, el viejo modelo de RC afectado de formalismo, complicadas exigencias documentales y remisión de asuntos a la esfera judicial”.

²² Los obstáculos en estos países federales no son atribuibles tanto al hecho federal en sí mismo y a la diversidad legislativa sino a que los RC dependen de los Estados o de las Provincias, con posibles desajustes o diferencias territoriales.

2. EL MARCO LEGAL: LA REGULACIÓN DE ASPECTOS CONCRETOS DEL RC

Las leyes de RC contienen aspectos que inciden muchísimo sobre la accesibilidad y universalidad del RC para los ciudadanos. A continuación se exponen algunos de ellos.

a) Desjudicialización de procedimientos registrales

Uno de los principales aspectos que dificultan la mejora del RC (en este caso, el fiel y veraz asiento de los datos registrales) es la necesidad de acudir a un procedimiento judicial para rectificar datos registrales, o para impugnar su veracidad, o sobre todo para las inscripciones tardías²³.

Lo habitual es que las leyes de RC o los CC prevean un doble sistema de rectificación de los datos. Para rectificaciones sustantivas (cambio de nombre, de sexo, etc.) se suele establecer un procedimiento judicial, mientras que para enmiendas o correcciones menores (erratas en nombres o fechas) basta con un trámite sumario ante el propio RC. Es lo que se encuentra en casi todos los países. En el cuadro 4 se presenta un resumen de algunos ejemplos de países en este tema.

La necesidad de acudir a un proceso judicial, unido a la muy frecuente existencia de errores en los RRCC, implica costos para el ciudadano (derivados del pago de honorarios de abogado y de las costas judiciales, si las hay²⁴) así como tiempo (la duración del proceso) y desplazamientos (pues es muy probable que el proceso judicial se desarrolle no en su mismo pueblo o ciudad sino en una localidad distinta, o en cualquier caso distinta a aquella en la cual se encuentra la oficina del RC)²⁵. Por estas razones, en los últimos años la judicialización de algunos procedimientos registrales viene siendo considerada como algo negativo. Ello ha provocado un cierto movimiento favorable a la desjudicialización. Perú fue país pionero en ello: los arts. 46 a 48 de la ley RENIEC (1995) establecieron procedimientos administrativos de inscripción tardía para menores y para mayores de edad. En Bolivia la ley 2616 (del año 2003). En Venezuela el proyecto de ley orgánica del RC de 2007 desjudicializa parcialmente algunos procedimientos que anteriormente estaban en manos de los tribunales (por ejemplo la rectificación de errores materiales). No así de los errores de contenido o de fondo. El mismo sistema existe en Chile: las omisiones o los errores manifiestos se rectifican en vía administrativa, mientras que el resto requiere proceso judicial.

²³ Prácticamente todos los estudios y diagnósticos sostienen que la necesidad de entablar un proceso judicial para inscribir a niños que en su día no lo fueron representa uno de los mayores obstáculos para combatir el subregistro: véanse IIN-FNUAP (1982: 134) o Roca Serrano (2006: 122).

²⁴ Roca Serrano (2006: 132) señala que en Bolivia el coste del proceso judicial para la inscripción de niños mayores de 7 años era, hasta la reforma de 2003, de unos 4.000 pesos bolivianos (unos 550 US \$).

²⁵ Así lo decía Sajón (1977: 11), aludiendo a la necesidad de que las inscripciones tardías se realicen ante los tribunales en lugar de ante el propio RC. Ello sucedía en seis países, y en otro en función de la demora en la inscripción.

Cuadro 4

País	Ley/reglamento	Descripción
Argentina		La inscripción tardía de un niño de más de seis años se realiza no ante el propio RC sino mediante proceso judicial.
Chile	Ley de Registro Civil (1930)	<p>Las omisiones o los errores manifiestos se rectifican en vía administrativa, mientras que el resto requiere proceso judicial.</p> <p>Art. 17 establece que las inscripciones sólo podrán ser alteradas o modificadas por sentencia judicial, salvo que se trate de errores y omisiones manifiestas, en cuyo caso es suficiente la rectificación ante la Dirección General de RC.</p>
Ecuador	Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación	<p>Art. 89: "Nulidad o reforma judicial. Salvo lo dispuesto en el artículo 94, si se hubiere omitido alguno de los requisitos determinados en el artículo 25, o se tratase de una partida con datos inexactos referentes a dichos requisitos, o si cambiare el sexo del inscrito, el interesado podrá pedir al juez de lo civil competente que declare la nulidad o la reforma de la partida. La demanda se tramitará en juicio sumario y se resolverá previos los dictámenes del Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial y del Ministerio Público. De encontrar fundada la petición, el juez declarará en sentencia la nulidad o la reforma de la partida; ordenará, en el primer caso, que se sienta nueva partida con los datos que necesariamente deberán constar en la sentencia y, en el segundo, que se reformen los datos inexactos, mediante razón que al respecto se sentará al margen de la indicada partida o en el espacio determinado para reformas. De esta sentencia no habrá recurso alguno, salvo la acción de perjuicios y el enjuiciamiento penal si hubiere lugar a ello. La demanda se citará por un periódico del lugar y, a falta de éste, por carteles fijados en tres parajes concurridos del lugar del juicio. Las oposiciones se tramitarán en juicio sumario".</p> <p>Para casos de error manifiesto o de hecho: art. 90: "Reforma administrativa.- En caso de error manifiesto que se desprenda de la simple lectura o de los antecedentes de la inscripción, aunque se refieran a datos esenciales de ella, podrá solicitarse la reforma respectiva al Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, quien, de encontrar procedente la petición, y previo dictamen del Departamento Jurídico, expedirá la resolución pertinente, ordenando al Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación la reforma correspondiente. Igual procedimiento se observará para la reforma de una inscripción de nacimiento en la cual aparezca el inscrito como hijo de padres casados entre si y constare por el matrimonio posterior de los mismos que no lo ha sido, o cuando uno de los padres o ambos lo reconocieren como hijo fuera de matrimonio, o se declare judicialmente la paternidad o maternidad. Si se tratase de una partida en la que se hubiere omitido algún requisito reglamentario o incurrido en alguna equivocación no sustancial, el interesado podrá solicitar su reforma correspondiente al Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación, quien, previo conocimiento de causa y siempre que se haya justificado los fundamentos de la petición, dictará la resolución pertinente ordenando la reforma solicitada".</p>

País	Ley/reglamento	Descripción
El Salvador	Ley RNPN de 1995	La inscripción tardía (de niños de más de cinco años) tiene que realizarse tras sentencia judicial (art. 16).
México	Código Civil Federal	<p>Marca la pauta de todos los demás CC y leyes de RC de los Estados en el sentido de establecer la necesidad de proceso judicial – juicio de rectificación de acta - para la rectificación del RC (o de datos sustantivos de los asientos), bastando sin embargo la simple petición administrativa para la enmienda o aclaración de errores: “Artículo 134.- La rectificación o modificación de un acta de estado civil, no puede hacerse sino ante el Poder Judicial y en virtud de sentencia de éste, salvo el reconocimiento que voluntariamente haga un padre de su hijo, el cual se sujetará a las prescripciones de este Código. Artículo 135.- Ha lugar a pedir la rectificación:</p> <p>I. Por falsedad, cuando se alegue que el suceso registrado no pasó; II. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otra circunstancia, sea esencial o accidental. Artículo 138.- La sentencia que cause ejecutoria se comunicará al Juez del Registro Civil y éste hará una referencia de ella al margen del acta impugnada, sea que el fallo conceda o niegue la rectificación. Artículo 138 Bis.- La aclaración de las actas del estado civil, procede cuando en el Registro Civil existan errores mecanográficos, ortográficos o de otra índole que no afecten los datos esenciales de aquéllas, y deberán tramitarse ante la Oficina del Registro Civil”.</p>
Nicaragua		En Nicaragua es preciso acudir a un “juicio de reposición de partida de nacimiento” para todas aquellas personas que no estén inscritas (incluyendo los niños de más de un año). El juicio tiene un costo elevado que oscila entre 370 y 2000 córdobas (entre 20 y 110 US \$).
Venezuela	Código civil	Las rectificaciones de los asientos del RC se realizan por vía judicial, salvo que el error se detecte inmediatamente y en presencia de quienes comparezcan para efectuar la inscripción. Art. 462 establece que “extendido y firmado un asiento, no podrá ser rectificado o adicionado, sino en virtud de sentencia judicial, salvo el caso de que estando todavía presentes el declarante y testigos, alguno de éstos o el funcionario mismo, se dieran cuenta de alguna inexactitud o de algún vacío, pues entonces podrá hacer la corrección o adición inmediatamente después de las firmas, suscribiendo todos los intervinientes la modificación”. El art. 501 precisa que “Ninguna partida de los registros del estado civil podrá reformarse después de extendida y firmada, salvo el caso previsto en el artículo 462, sino en virtud de sentencia ejecutoriada, y por orden del Tribunal de Primera Instancia a cuya jurisdicción corresponda la Parroquia o Municipio donde se extendió la partida”.
	Proyecto de ley orgánica del RC (2007)	Desjudicializa parcialmente algunos procedimientos que anteriormente estaban en manos de los tribunales (por ejemplo la rectificación de errores materiales). No así de los errores de contenido o de fondo. La inscripción de los mayores de edad requiere un proceso judicial.
Perú	Ley RENIEC (1995)	Arts. 46 a 48 de la establecieron procedimientos administrativos de inscripción tardía para menores y para mayores de edad.
Bolivia	Ley 2616 (2003)	

Sin duda es más acorde con los principios de gratuidad, accesibilidad, etc. que los trámites del RC se realicen ante una autoridad administrativa como es el RC, y de forma gratuita y próxima al ciudadano, que ante los tribunales, con costo y tardanza.

No obstante, la desjudicialización podría tener algunos obstáculos o inconvenientes. Por ejemplo en aquellos países en los que, estructural e institucionalmente, el RC está inserto en el poder judicial o en el poder electoral será difícil que ciertas inscripciones se saquen del ámbito judicial y sean gestionadas por un órgano administrativo (es más: podría haber obstáculos de constitucionalidad, cuando la regulación constitucional del RC y del poder electoral sea muy rígida)²⁶. Y, ligado a lo anterior, la preocupación por mantener el nivel de garantías: podría darse el caso de que las inscripciones tardías (de personas que nunca tuvieron documentación ni identificación), que en vía judicial estuviesen sometidas a más verificaciones o constancias de la real identidad de quien se quiere inscribir, quedasen menos controladas, con el consiguiente riesgo de manipulación partidista o electoral.

b) Publicidad y difusión de las normas de RC

La difusión, publicación o publicidad de las normas de RC (de la obligatoriedad, plazos y condiciones de la inscripción), y en general de las ventajas de inscribirse en el RC no ha sido por lo general objeto de reflexión o de reforma en los países de la región. Las normas relativas al RC se someten al mismo régimen de publicidad que cualquier otra, lo cual no es en principio positivo ni negativo en sí mismo desde el punto de vista del subregistro: que todos los ciudadanos conozcan el código penal es igualmente muy importante, y su difusión y publicación es la misma que la de cualquier otra norma (publicación en los diarios, gacetas y boletines oficiales).

Hay un gran avance en la difusión de las normas relativas al RC mediante Internet (sitios web de los organismos de RC, electorales, etc.). Se trata de una de las novedades más importantes respecto de la situación diagnosticada en 1980, y una de las de más potencial en cuanto a aproximar el RC a la población (porque el nivel de uso de internet no deja de aumentar, incluso en los países menos desarrollados de la región). Varios diagnósticos y estudios habían puesto de manifiesto el desconocimiento entre la población (sobre todo entre los estratos más desfavorecidos, las minorías étnico-culturales, las zonas rurales o alejadas) de las características y ventajas del RC, y por supuesto de la información concreta (lugar, plazos y requisitos para la inscripción), siendo estos considerados factores importantes para el subregistro.

Pese a que parte de las capas de población más afectadas por el subregistro no suelen tener fácil acceso a Internet, puede afirmarse como idea de principio que difundir la información a través de Internet va a “democratizar” el RC, o a universalizar potencialmente la información que de él puede tener la sociedad. Los abogados o tramitadores no van a monopolizar la información sino que cualquier persona (siempre que tenga acceso a Internet) podrá consultarla

²⁶ En Bolivia hicieron falta cerca de diez años, y dos leyes (el código del niño, la niña y el adolescente, de 1999, y la ley 2616, del año 2003) para que se pudiesen desjudicializar las inscripciones tardías. Aun así, y por exigencias constitucionales, la reglamentación de esta previsión se encomendó no al Gobierno a la CNE.

y acceder a ella. En estos sitios de Internet se suelen resumir los trámites (ninguno de ellos se limita a transcribir los textos legales relativos a las inscripciones, certificaciones, etc.), lo cual ofrece información extractada, concisa y potencialmente accesible a más personas que la tradicional publicación de las normas en los boletines oficiales²⁷. Los poderes públicos disponen ahora de un poderosísimo medio de difusión del RC: no sólo de la normatividad del RC (leyes y reglamentos) sino de los procedimientos, los documentos, los plazos, los lugares, los derechos que al ciudadano corresponden, etc. No aprovechar este cauce informativo, y no desarrollar nuevas estrategias comunicacionales (que además no son demasiado costosas) para informar a la población representaría perder una oportunidad importantísima.

Con el fin de combatir el subregistro entre la población indígena, ¿debería establecerse un régimen especial de publicación de las normas de RC? No parece que fuese viable una modalidad de publicación “privilegiada” o “ad hoc”, distinta de la publicación oficial en los diarios o boletines oficiales de la nación, pero tal vez sí sería posible pensar en la posibilidad de publicarlas, completas o extractadas, en algún idioma indígena – sea o no idioma cooficial junto al idioma general. Es lo que ocurre en Bolivia, en donde se han realizado campañas de difusión del RC en español, quechua, aymará y guaraní. En Guatemala la ley de idiomas nacionales (2003) garantiza que en todos los actos registrales se respetará las normas de escritura de los idiomas indígenas maya, xinca y garifunas, y el art. 4 del Decreto 67/2000 de ley temporal especial de documentación personal (ley de reconstrucción de registros y reasiento de población desplazada) establece una publicidad especial en los idiomas mayas, a realizar en las oficinas de RC. En el Perú el Plan nacional de restitución de la identidad “documentando a los indocumentados” para el periodo 2005-2009 (Resolución Jefatural n° 602-2004-jef/reniec) prevé la realización de campañas en idiomas quechua y aymará.

Sin duda las campañas que se realizan para combatir el subregistro tienen como uno de sus objetivos las comunidades indígenas o las minorías étnicas. Y estas campañas suelen constar habitualmente de mensajes tendentes a aproximar la legislación de RC a la realidad indígena, acaso empleando idiomas o dialectos propios. Pero por mucho que estas campañas se esfuercen en dicha aproximación, siempre estará la dificultad de que la versión oficial y vinculante del texto legal no se habrá publicado en dichos idiomas o dialectos: por tanto, podría pensarse en la edición, publicación y difusión, si no con valor oficial sí por lo menos con valor informativo, de los principales textos de RC traducidos a idiomas indígenas. La falta de carácter oficial de estos idiomas es obstáculo para la publicación completa de los textos con valor oficial y legal, pero acaso no lo sea a la difusión de extractos de las leyes, incluso avalada por los poderes públicos – pero sin valor de publicación oficial²⁸.

²⁷ Sin embargo, cuando se extraiga la publicidad en los sitios web ello no debe conducir a que sea insuficiente o confusa.

²⁸ Tendrían el mismo valor que, por ejemplo, la información ofrecida por los organismos públicos en los sitios web oficiales.

c) Plazos de inscripción y multas por inscripción tardía

Lo habitual es que se exija la inscripción del nacido en el RC del municipio en el que se produjo el nacimiento. Ello en principio no plantea problemas, porque en la mayoría de los casos el nacimiento tiene lugar en la proximidad del domicilio familiar. Pero puede darse el caso de nacimientos lejos de éste (viajes, desplazamientos, etc.). Algunas legislaciones han previsto reglas de flexibilización de la obligatoriedad de inscripción en el lugar de nacimiento (el cuadro 5 muestra algunos ejemplos).

Cuadro 5

País	Legislaciones
Honduras	El art. 63 de la ley RNP (2004) prevé que la inscripción pueda realizarse en cualquier oficina de RC (no debiendo necesariamente hacerlo en el RC que le corresponda por domicilio o por lugar de nacimiento).
Perú	Art. 45 de la ley de RENIEC: “Las inscripciones, y las certificaciones de ellas derivadas, de cualquiera de los actos mencionados en el artículo anterior podrán efectuarse en cualquiera de las dependencias del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a nivel nacional”. Ello exige un alto nivel de coordinación, con el fin de evitar las dobles inscripciones.
Chile	Si existen dificultades para inscribir el nacimiento en la oficina que corresponde, podrá efectuarse en otra, por medio de una solicitud escrita, remitida al oficial civil.
Venezuela	Art. 20 de la ley orgánica del niño y adolescente (1998) permite excepcionar la regla de inscripción ante “la primera autoridad civil de la parroquia o municipio” estableciendo que “En aquellos casos en que el lugar de nacimiento diste más de tres kilómetros del lugar del despacho de la primera autoridad civil, la declaración puede hacerse ante los comisarios o ante el funcionario público más próximo, competente para tales fines, quien la extenderá por duplicado en hojas sueltas y entregará uno de los ejemplares al presentante y el otro lo remitirá al jefe civil de la parroquia o municipio, quien lo insertará y certificará en los libros del Registro respectivo”.

Respecto a los plazos de inscripción en el RC, Sajón (1977: 11) señalaba la disparidad de las regulaciones: los plazos iban desde 8 días (en 7 países) hasta el año, pasando por 10 días (2 países), 15 días (4 países), 30 días (2 países) o 60 días (1 país). En la actualidad los plazos han tendido a racionalizarse (ver cuadro 6 con algunos casos), siendo importante plantearse si plazos tan amplios como de uno o dos años, que en principio podría ser preferibles a plazos tan perentorios como 8 días, no pueden ser contraproducentes, por demorar demasiado el cumplimiento por los padres del deber de inscribir al hijo.

Cuadro 6

País	Plazo de inscripción
Bolivia	Un año en las ciudades y dos años en provincias y medio rural (en 2003 la ley 2616 modificó la ley de RC en el sentido de establecer un plazo de 12 años: "Todo niño o niña será inscrito en el RC hasta sus doce años").
Argentina	40 días
Honduras	1 año, pero la ley prevé que la inscripción pueda realizarse en cualquier oficina de RC
Chile	60 días
Guatemala	30 días (desde el Decreto 90 de 2005 de creación del RENAP)
Venezuela	En nacimientos no hospitalarios, es de 90 días
Paraguay	30 días en la capital y 60 en el interior
Perú	3 días (nacimiento en hospitales de sistema de salud que cuenten con dependencia de registro civil), y de 30 días en los demás casos
Uruguay	10 días hábiles en zonas urbanas y 20 días hábiles en zona rural
Nicaragua	8 días
El Salvador	15 días

Otra circunstancia a tener en cuenta es que la existencia de plazos obligatorios implica que quienes los incumplan quedarán en situación de ilegalidad, y que a estos grupos de personas sin registro e ilegales, con frecuencia se les quería regularizar, promoviendo campañas de inscripción. Estas campañas, o medidas normativas más o menos coyunturales para aumentar la inscripción de los no inscritos solían tener plazo de vencimiento, que una vez transcurrido ocasionaba que las personas ya no pudieran regularizar su situación e inscribirse sin costo o sin penalización. Las sucesivas prórrogas de los plazos pueden provocar confusión en la ciudadanía, resultando contraproducente respecto de la finalidad prevista.

Finalmente, la existencia de las multas por inscripción tardía plantea cuestiones importantes²⁹. Por un lado, es razonable pensar que una sanción pecuniaria por inscripción tardía moverá a las personas a inscribirse, o a inscribir a sus hijos, a su debido tiempo³⁰. Pero por otro lado es también plausible considerar que, si existen de por sí otros obstáculos al registro (sobre todo en comunidades indígenas, rurales, etc.), la posibilidad o la certeza de ser multado en nada ayudará a que quien no está registrado acuda a hacerlo.

En situaciones o zonas con una elevada tasa de subregistro, las multas por las inscripciones tardías no sólo pueden inhibir sino que pueden obstaculizar la política de combatir el subregistro: si las autoridades no conocen o no tienen localizadas a las personas no inscritas en el RC, difícilmente podrán sancionarlas. De modo que la sanción presumiblemente se impondrá

²⁹ En Argentina la inscripción tardía (fuera del plazo de 40 días, y antes de los 6 años) está gravada con un coste de 42 \$. La ley 25.819 de 2003 de Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional estableció un régimen temporal para facilitar la inscripción gratuita de los no inscritos.

³⁰ Amado (1997: 99) se muestra favorable al cobro de "una cantidad de tipo punitorio, para propiciar que la población acuda a registrarse dentro de los plazos legales".

cuando las autoridades tengan constancia de la no inscripción, lo cual se producirá cuando la persona en cuestión vaya a inscribirse. Si el no inscrito sabe que le pueden multar, tal vez renuncie a inscribirse, con lo que el objetivo perseguido por la norma sancionadora (incentivar que las personas se inscriban) quedaría sin alcanzar.

d) Otras medidas

Muchos diagnósticos han subrayado que “una de las principales causas de negación del DI en la región [y por tanto de subregistro] es la discriminación debido a la condición de los padres, particularmente cuando estos no tienen a su vez documentos de identidad, reproduciéndose de esta forma un círculo vicioso que se expande generación tras generación” (Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, 2007a: 3). Si como sucede habitualmente³¹ para registrar al hijo en el RC los padres deben exhibir identificación o certificación registral, sencillamente no podrán registrar a su hijo, transmitiéndose el subregistro de generación en generación. Los hijos, además de no poder acceder a muchos servicios públicos o al sistema bancario o crediticio, etc., no podrán heredar legalmente a sus padres, no podrán inscribir en el registro de la propiedad o en el catastro los bienes que eventualmente puedan recibir de sus padres, pero sí heredarán la condición de ser inexistentes a efectos legales.

En los últimos años algunos países han intentado paliar esta situación, eximiendo de la obligación de identificarse a los padres, particularmente si pertenecen a minorías indígenas -en las que se parte de que la tasa de subregistro es mayor- (ver cuadro 7 para algunos ejemplos). No obstante, sigue tratándose de medidas excepcionales y no generalizadas, poco conocidas entre las capas de población que tienen más subregistro.

Cuadro 7

País	Legislaciones
Honduras	El art. 114 del Reglamento de RNP (2005) exige, para que los padres realicen la inscripción, tener tarjeta de identidad (o en su defecto certificación de nacimiento), pero el art. 115 parece permitir la inscripción sin que los padres estén inscritos en el RC.
Panamá	El art. 21 de la ley 31 de 2006, reformado por la ley 17 de 2007, dispensa asimismo de la obligatoriedad de identificación. Del mismo modo, se dispensa a quienes estén tramitando su inscripción (de manera que los padres pueden inscribir a los hijos aunque aun no hayan recibido su partida o certificación o su cédula de identificación). El art. 45 de la misma ley exime también a los indígenas (si quien se va a inscribir es mayor de edad basta la declaración jurada, y si no lo es basta la declaración hecha ante el oficial de RC, corroborada por dos testigos).

Continúa

³¹ Por ejemplo art. 29 de la ley transitoria del estado familiar de El Salvador (1995). También el art. 46 de la ley n. 659 de 1944 de Republica Dominicana sobre Actos del Estado Civil.

País	Legislaciones
Bolivia	La CNE dictó una resolución en 2004 donde el registro de nacimientos para mayores de 18 años pertenecientes a comunidades indígenas y pueblos originarios que no cuenten con identificación o documentación (obligatoria en los demás casos) podrá realizarse con dos testigos (preferentemente pertenecientes a su comunidad) que acrediten la identidad de la persona que va a registrarse, así como de sus padres: véase Roca Serrano (2006: 131). Por Decreto Supremo n° 27915 de 13 de diciembre de 2004 se ratificó esta medida, disponiendo que el Estado debe asegurar la inscripción gratuita en las zonas de mayoría indígena, originaria y en comunidades campesinas.

Otra posibilidad, bastante infrecuente, es otorgar al oficial encargado del RC facultades de inscripción de oficio. En Panamá el art. 35 de la ley de RC (ley 31 de 2006), en su redacción dada por la ley 17 de 2007, señala que “si transcurridos seis meses [un año en su redacción original de 2006] del nacimiento ocurrido con asistencia médica no se efectuó la declaración de esta para la inscripción correspondiente, el RC ordenará, de oficio, la inscripción con base en los datos registrados en el parte clínico correspondiente”. El presupuesto de esta declaración de oficio es, lógicamente, que las autoridades del RC tengan conocimiento del nacimiento (lo cual podría derivarse de que las autoridades sanitarias hayan cumplido con la obligación que aparentemente les imponen los arts. 30 – inscribir el nacimiento en defecto de que lo hagan los parientes del nacido – y art. 34 de la ley - expedir el parte clínico. En Costa Rica la Constitución parece asimismo prever una actuación de oficio, pero que no ha sido plasmada en obligaciones concretas a cargo del oficial de RC³².

Existen también medidas legales que, acaso justificadas desde más de un punto de vista, se convierten en barreras para el acceso al RC. Por ejemplo, en países con un porcentaje de nacimientos hospitalarios relativamente bajo, exigir siempre y en todo caso la certificación de nacido vivo expedida por la autoridad sanitaria como requisito para la inscripción puede desincentivar y obstaculizar la inscripción por las capas más desfavorecidas.

Igualmente, los problemas de población transfronteriza y desplazada representan un problema desde el punto de vista del RC. Los hijos de inmigrantes por razón laboral (o, cada vez menos, por razón política) suelen tener dificultades para acceder al RC del país extranjero, o para solicitar una partida o certificación desde el país extranjero en el que se encuentran. Los esfuerzos que al respecto se han hecho son sólo parciales, y no alcanzan a cubrir la obligación de registrar que deriva del derecho internacional³³. En cuanto a los problemas de desplazados sin

³² Art. 95 de la Constitución de 1949 (con varias reformas hasta 2003): “La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: 1) Autonomía de la función electoral; 2) Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio”. La legislación de RC (ley n° 3504 orgánica del tribunal supremo de elecciones y del registro civil, de 1965, reformada en 2003 – LOTSEyRC) no contempla claramente la inscripción de oficio, pero sí la obligación de la autoridad sanitaria de declarar el nacimiento ante el RC (art. 49 de LOTSEyRC).

³³ El art. 29 de la Convención de NU para los derechos de los trabajadores inmigrantes (del año 1990, pero con entrada en vigor en 2003) obliga a los Estados a inscribir en el RC a los hijos de estos trabajadores. Esta convención no ha sido

elemento de extranjería (desplazamientos internos), la gravedad general y las causas del problema (esencialmente violencia) han encubierto los problemas de identificación y de subregistro de las personas desplazadas³⁴. Algunos países que han pasado por conflictos armados han establecido reglas especiales para quienes tuvieron que desplazarse como consecuencia de los mismos³⁵. Igualmente relacionados con los conflictos armados o con las circunstancias de violencia están las medidas de reconstrucción de archivos y registros destruidos³⁶

Otro aspecto importante es la regulación de la posibilidad o de la libertad de elegir el nombre que se da a los recién nacidos en el momento de inscribirlos en el RC (o también de la posibilidad del cambio de nombre, normalmente una vez alcanzada la mayoría de edad). Tradicionalmente se solían prohibir los nombres extranjeros, malsonantes, extravagantes, ridículos, que indujesen a confusión, etc. Otros países sin embargo fueron más permisivos³⁷. No parece que la limitación de la elección de nombre, que de un modo u otro existe en prácticamente todos los países de la región o del mundo, sea un factor que influya negativamente en el registro de las personas.

Acaso como consecuencia de los múltiples factores que inciden en el correcto funcionamiento del RC, y en las tasas de subregistro existentes (o no), la regulación del RC en ocasiones ha carecido de una visión integral. Se aprecian disfunciones en la regulación concreta de plazos para registrarse, de cómo han de ser los nombres para poder admitirse válidamente, de las vías (judiciales o administrativas) para realizar determinados trámites, etc., todo lo cual tiende a dificultar no tanto el funcionamiento en sí del RC sino el acceso al mismo de la población no registrada (que generalmente coincide con minorías étnicas, inmigrantes y descendientes, población rural, población desplazada, pobres, etc.). En muchos casos la combinación de pocos días para registrarse después del nacimiento, las multas por inscripción tardía y la necesidad, para ello, de iniciar un procedimiento judicial no sólo fomenta que los niños no se inscriban en su momento sino que desincentiva que quienes, debiendo estarlo, no estén registrados acudan a registrarse tardíamente.

ratificada en general por países con elevada proporción de inmigrantes, y en la región sólo por Colombia, México, Bolivia, Uruguay, Belice, Ecuador, El Salvador y Guatemala. Entre la colaboración internacional entre Estados para paliar el subregistro en zonas transfronterizas destaca el convenio entre Panamá y Costa Rica en virtud del cual un cónsul especial panameño actúe en la franja de Costa Rica más próxima a Panamá.

³⁴ Estas personas, que en muchos casos coinciden con poblaciones indígenas o campesinas, se desplazan a las ciudades o en general a lugares en los que es más necesaria la identificación, con lo que su situación es peor que la que tenían en su lugar de origen. En Colombia en 1990 a través del Decreto 290 y Decreto 158 de 1994.

³⁵ En Guatemala el Decreto 67 del año 2000 preveía normas de reasiento de los registros, reinscripción y reposición de partidas para población desarraigada, refugiada, repatriada, retornada y desplazada o incorporada (desde las guerrillas).

³⁶ Por ejemplo en El Salvador, con la ley del año 1981 de reposición de libros y partidas del RC, o en Guatemala, con el Decreto citado en la nota anterior.

³⁷ Por ejemplo Venezuela y Bolivia.

3. LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL

En general, son cuatro las funciones o responsabilidades de los poderes públicos que desempeña el RC o con las que está relacionado el RC: la función de registro propiamente dicha³⁸, la función estadística, la función de identificación y, tal vez algo más alejada del RC, la función electoral.

En realidad sólo la primera es una función típica y característica del RC. Las otras tres son accesorias, bien porque no las desempeña el mismo RC sino otros organismos o entidades públicas o bien porque, aunque las lleve a cabo el mismo organismo que se encarga del RC³⁹, son conceptual y funcionalmente distintas. Y responden a principios que a veces son divergentes. Como ejemplo, el RC debe garantizar la confidencialidad de los datos de las personas, mientras que la función de identificación tiende a la publicidad (o por lo menos a expedir documentos que, al ser exhibidos, acrediten la identidad, o incluso el ejercicio de un derecho como el desplazamiento – en caso del pasaporte). La función electoral necesita saber donde están los electores, para organizar el derecho al voto y asignarles un lugar donde ejercerlo (normalmente el de su residencia), mientras que para la función de RC la ubicación de las personas que en él están inscritas no sería en principio un dato tan relevante. Sin embargo las funciones, que conceptualmente son distintas, aparecen con frecuencia mezcladas, cuando el RC es a la vez registro electoral o base para su elaboración (en el proyecto de ley orgánica de RC de Venezuela, de 2007, se establece la obligación de los ciudadanos de comunicar al RC sus cambios de residencia).

Pero los sistemas de EV, los sistemas electorales y los sistemas de identificación, por mucho que implementen funciones distintas a la registral propiamente dicha, y por mucho que, en algunos países, estos tres sistemas estén organizativa e institucionalmente separados del RC, en realidad están necesariamente conectados con el RC porque es éste quien les suministra la información sobre el estado civil de las personas con las cuales elaboran las estadísticas de población, los documentos de identificación y los registros, padrones y censos electorales.

En algunos países además del RC existen registros o archivos administrativos especializados para sectores concretos de población, como es el caso del Registro de Información de Niños y Adolescentes de Uruguay, y el Catálogo de Extranjeros Residentes de México.

Desde esta partición de funciones, existen varios modelos organizativo-institucionales. Amado (1997: 90), dejando de lado la función estadística o EV, diferenciaba cuatro posibilidades:

- a) separación de las tres funciones en tres organismos diferenciados
- b) unión de registro e identificación, quedando lo electoral separado

³⁸ El IIN (1973: 12 y 1977: 12) la denomina función jurídica, en el sentido de que tiene por objeto certificar, probar y acreditar, que es lo que en derecho se denomina fe pública.

³⁹ Como ocurre en aquellos países en los que el RC depende del poder judicial electoral (Bolivia, Panamá, Costa Rica) o de una institución que también se ocupa de expedir los documentos de identificación (RENIEC en Perú, RNP en Honduras, RNP en El Salvador, RENAP en Guatemala).

- c) unión de las tres funciones bajo un mismo órgano, normalmente una institución electoral dentro del poder judicial o relacionada con el poder judicial o que constituye uno más de los poderes del Estado (poder electoral)
- d) integración del RC en una institución registral nacional, habitualmente en el poder judicial, encargada del registro de la propiedad, catastro, propiedad industrial, interdicciones, etc.

De acuerdo a esta categorización, se podría considerar que el modelo a) existe en Uruguay, México (el RC depende de los Estados, la identificación del RENAPO y lo electoral del IFE) o Paraguay (donde las tres funciones dependen de distintos departamentos del poder ejecutivo). El modelo b) existe en Chile, Ecuador (el RC depende del Ministerio de Gobernación), Argentina, El Salvador. El modelo c) existe en Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Nicaragua y Venezuela (en estos dos últimos casos con importantes competencias de los municipios) y en Perú (RENIEC es una parte autónoma del sistema electoral). El modelo d) existe en países caribeños como Belize, a través del Registrar General (pero la regulación en el Caribe no es homogénea: en Grenada el RC es competencia del Ministerio de Salud, y en Jamaica del Primer Ministro).

En realidad habría distintas combinaciones, y por tanto más modelos (o más matizados) que los que exponía Amado hace más de una década: por ejemplo en Bolivia el RC está inserto en la Corte Nacional Electoral, que lo gestiona en su totalidad, pero la CNE no se encarga de la identificación (sería este un modelo de unión de las funciones de registro y electoral, bajo la dependencia de un órgano independiente del poder ejecutivo, pero con separación de la función de identificación). En Nicaragua el Consejo Supremo Electoral se encarga de las elecciones y de la identificación, pero solo de la coordinación del RC, que es gestionado por los municipios. En Venezuela el RC y lo electoral dependen del CNE, pero el servicio de identificación no depende del poder electoral sino del poder ejecutivo. Honduras se pasó en 2004 de la dependencia del RNP del poder judicial electoral a ser un ente autónomo, con función de RC y de identificación.

a) La variable de la integración o no del RC en el ámbito electoral

¿Cómo incide, si es que lo hace, sobre el funcionamiento del RC o sobre la tasa de subregistro el que el RC esté institucionalmente unido al organismo o poder electoral?

En principio no parece haber incidencia clara, o por lo menos no se ha medido, de manera que desde el punto de vista del subregistro no existe obstáculo ni inconveniente a que el RC esté integrado en el sistema, poder u organización electoral. Las tasas de subregistro en los países no están en función de que el RC lo desempeñe el organismo electoral: países con alta tasa de subregistro tienen tanto RC independientes del organismo electoral como RC unidos a él; y un mismo país ha tenido tasas similares de subregistro con un RC separado del organismo electoral y con un RC insertado en él.

Existen argumentos a favor y argumentos en contra respecto a la integración o dependencia del RC en el organismo electoral. La integración o “electoralización” puede implicar el peligro de politización del RC, al tener una clara trascendencia electoral (los partidos políticos pueden verse tentados a utilizar el RC para su provecho político, influyendo en la toma de decisiones sobre el RC o directamente intentando su manipulación)⁴⁰. Del mismo modo, la vinculación con lo electoral puede hacer que la inversión pública y la atención de los gobiernos hacia el RC sólo se produzcan en momentos electorales (carácter cíclico y discontinuo de las mejoras o de la preocupación de los gobernantes por el RC). Por el contrario, dicha vinculación puede ser buena desde dos puntos de vista: por un lado la coordinación entre el RC y los listados, censos o registros electorales puede mejorar si ambas funciones dependen del mismo órgano o institución⁴¹. Por otro lado, ello puede facilitar el aumento de la población registrada ya que a los gobiernos o a los partidos les puede resultar interesante registrar a la población (o bien a toda la población o bien únicamente a aquella población que supuestamente les es favorable desde un punto de vista electoral). Los intereses político-electorales, acaso espurios, pueden sin embargo conducir a potenciar el RC en su vertiente electoral y a hacer que cierta población que no estaba registrada acuda a registrarse⁴².

En la solución que se adopte respecto de esta disyuntiva (RC separado o RC unido al organismo electoral) incide la configuración del organismo electoral. Si se trata de un organismo electoral independiente, robusto, con prestigio político, eficaz y alejado de los avatares políticos, la inserción en él del RC sería en principio algo positivo. También importa la constitucionalización o no del sistema de RC: casi ningún país europeo, ni Canadá o EEUU, han llevado a sus Constituciones el RC (o la integración o no de la función registral en lo electoral), pero algunos países de la región sí lo han hecho. Ello puede ser positivo (por reforzar la función registral, eventualmente potenciando su independencia) o negativo (porque si el sistema no es bueno se impide su reforma).

Este posible aspecto negativo de la “electoralización” mueve a Acosta y Burstein (2006: 45) a sostener que la “electoralización” crea un “interés confundido”, bien por considerar que de este modo se desnaturaliza la función o la esencia del RC, o porque los partidos van a ver el RC como parte del botín electoral (o como una herramienta para ganar las elecciones), o bien por las tasas que se recaudan. Estos autores concluyen que “el momento ha llegado de considerar

40 Esta es una de las conclusiones a que se llega en CEPAL (2007: 21): se sostiene la conveniencia de “desvincular la documentación de RC o registro ciudadano del proceso de elecciones”, ya que “el registro y la identificación de los ciudadanos es un derecho de los ciudadanos que debe ser resuelto sin manipulaciones” (y en cuanto a las áreas rurales, se dice que “la gente debe saber que necesita el registro y la identificación para ejercer con plenitud sus derechos y para moverse fuera de las áreas rurales, y no sólo para participar en las elecciones”).

41 Así lo señala IFES (2007: 22), pero advirtiendo que en ocasiones la dependencia del RC del poder electoral no ha significado mejora perceptible en la coordinación.

42 Por ejemplo en Panamá los arts. 136 y 137 de la Constitución encargan al Tribunal Electoral la gestión del RC, y, entre otras funciones, le atribuyen el conocimiento de todas las demandas de rectificación registral, con lo que no es posible reformar el sistema sin reformar también la Constitución. Lo mismo sucede en Venezuela (el art. 293.7 de la Constitución de 1999).

desligar el RC del poder electoral” (2006: 48)⁴³. Se trata de un debate abierto, entre otras cosas porque no en todos los países el RC es rentable o genera superávit.

Otra vertiente potencialmente problemática de la imbricación entre el RC y lo electoral es la sobrecarga de trabajo (y/o la insuficiente dotación de medios) para los oficiales y las oficinas del RC. Tienen que desempeñar una doble función (la registral y la electoral), e incluso cuando esta segunda es meramente temporal, en función de los ritmos electorales, los oficiales pueden tener más trabajo del que pueden llevar a cabo, con perjuicio del servicio. Del mismo modo, la “electoralización” del RC puede no resultar del todo operativa porque, cuando el sistema electoral lo gestiona el poder judicial, se produce entonces la paradoja de que una función administrativa como el RC es gestionada por los tribunales, y estos están funcional y constitucionalmente adaptados para la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero no para gestionar un servicio administrativo como es el RC (que puede requerir decisiones de gestión, presupuestarias o de personal para las que el poder judicial puede no resultar el más adecuado).

La misión y función del RC es una misión administrativa esencial para los DDHH que fundamentalmente consiste en dejar constancia del estado civil – y de la identidad – de las personas, incorporándolas así a la comunidad. Por consiguiente, cuanto más alejada esté de la manipulación política o partidaria, mejor cumplirá su función constitucional, legal, social y estadística. Al determinar el estado civil y acreditar la existencia de las personas, la organización institucional puede tener distintas formas. Cualquiera de ellas será *a priori* válida siempre que esta función esencial quede asegurada y a salvo de intereses político-partidistas, y siempre que se garantice la coordinación tanto interna de las distintas dependencias del RC como respecto de los demás servicios públicos (esencialmente de los sanitarios, que suelen estar encargados de dar constancia de los nacimientos y las defunciones). Desde este planteamiento, aproximar el RC a lo electoral sólo será positivo en la medida en que esa función quede preservada (o potenciada)⁴⁴.

b) La variable del federalismo y de la descentralización

Hay que comenzar por una diferencia conceptual muy importante, que no siempre se tiene presente en los análisis del RC⁴⁵. Cuando se habla de “descentralización” del RC se puede estar aludiendo a dos cosas bastante distintas. Una es la dependencia o ubicación del RC respecto

⁴³ Por similares razones, la llamada “doble dependencia” del RC (dependencia técnica del sistema electoral, y dependencia presupuestaria de los municipios o de las provincias) puede ser un obstáculo a su buen funcionamiento. Es lo que sucede en Venezuela, El Salvador y Nicaragua: los RC dependen de los municipios (y los registradores son empleados municipales), pero deben actuar también como oficinas electorales. En Honduras en 2004 se cambió el sistema: hasta entonces el RNP (creado en 1982) dependía del Tribunal Supremo Electoral, pero en 2004 se separaron ambas funciones.

⁴⁴ La falta de independencia del RC respecto de los gobiernos y de partidos políticos, y su instrumentalización político-electoral, ha sido muy frecuente en la región, y aun lo sigue siendo incluso después de reformas legales que crearon un marco normativo e institucional que supuestamente garantizaba la independencia del RC.

⁴⁵ El IIN (1973: 6) sí diferenciaba los dos sentidos de “descentralización” (por un lado, federalismo o Estado unitario, y por otro existencia o no de dependencias territoriales). En parecido sentido, el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 12) hablaba de centralización administrativa (existencia de un órgano central a nivel nacional) y de descentralización funcional (existencia de oficinas locales supervisadas y coordinadas por aquél).

de un único gobierno o sistema normativo nacional (que es lo que normalmente sucede en los países no federales) o respecto de tantos gobiernos subnacionales como existan (es el caso de los países federales, divididos en Estados, Provincias, etc.). Y otra muy distinta es la organización interna del RC, en función de que tenga dependencias territoriales o de que, por el contrario, sólo exista una oficina o sede central (o eventualmente de que exista o no un archivo o base de datos central). La primera es una descentralización “política” o “federal”, y la segunda es una descentralización “organizativa” o “funcional”⁴⁶.

Se pueden – y se suelen – combinar ambas. Un RC “descentralizado” en el sentido de que depende de entes subnacionales puede a su vez estar “desconcentrado”, en el sentido de que tenga dependencias repartidas por el territorio. Y puede, o no, tener un archivo central⁴⁷. Un RC “descentralizado” en el otro sentido (depende de un solo gobierno o poder central pero está “desconcentrado” o “funcionalmente descentralizado”) puede, o no, tener un archivo o base de datos central. La organización territorial de los RC ha experimentado cambios desde que fue diagnosticada en 1980: por una parte, desde hace décadas no existe ningún RC que funcione con una única oficina o sede: todos los sistemas de RC de la región, incluso los de los países más pequeños, tienen oficinas locales de RC⁴⁸. Hoy en día, merced a cambios legislativos y constitucionales, todos los países no federales se han dotado de un modo u otro de oficinas centralizadas que en teoría garantizan la coordinación de las oficinas territoriales y de todo el sistema de RC.

En definitiva, el que un país no tenga una estructura federal no dice nada respecto de la centralización o no del RC (sólo nos dice que habrá un único gobierno – el central – con competencia y jurisdicción sobre el RC, sin que se explique la existencia o no de una oficina central ni tampoco de un archivo o base de datos central): en palabras del diagnóstico de 1980, “no hay una relación directa entre la existencia de una oficina central de RC y el tipo de organización político-administrativa centralizada o federal que tenga cada país” (IIN-FNUAP 1982: 137).

Diferenciar ambas “descentralizaciones” es importante, por muchas razones, además de para evitar confusiones y para identificar en cada momento de qué se está hablando. Por ejemplo, cuando se viene, desde hace tiempo, diciendo que la descentralización del RC es algo malo, o peligroso, o ineficiente, etc., en ocasiones no está claro exactamente a qué tipo

⁴⁶ En la teoría de la organización administrativa a esta segunda acepción se la suele denominar “desconcentración”. Sajón la llama “dispersión” (1977: 7).

⁴⁷ La inexistencia en los países federales de un archivo nacional o central, por estar el RC a cargo de las entidades subnacionales (Estados o Provincias) era una preocupación puesta de manifiesto en varias ocasiones (por ejemplo el IIN, 1973: 6). En los últimos años la creación de entidades relativamente nuevas (RENAPER en Argentina en 1968, y en los últimos 15 años RNP en El Salvador en 1995, RENIEC en Perú en 1996, RNP en Honduras en 1982 y 2004, RENAP en Guatemala en 2005) ha mitigado, incluso en países federales, en cierta medida las posibles consecuencias negativas de la inexistencia de archivo central.

⁴⁸ Por ello el nivel real de “desconcentración” no se medirá por la simple existencia o no de oficinas locales (por ejemplo a nivel municipal, comarcal, o con demarcaciones territoriales propias del RC) sino por la capacidad de estas oficinas para llevar a cabo eficazmente determinados trámites, evitando al ciudadano acudir a la capital o a la sede central del RC.

de descentralización se alude, o a cuál de los dos sentidos de descentralización se achacan determinadas deficiencias del RC.

En todo caso, en los países no federales la evolución de la organización institucional del RC tiende a ser positiva, en la medida en que por lo menos ahora todos estos países tienen organismos centrales que – en teoría – coordinan y supervisan a las oficinas territoriales o locales.

Las consideraciones que tienden a ver la descentralización política de los Estados (federalismo) como algo negativo para el sistema de RC no son nuevas⁴⁹. En los países federales (México, Argentina, Brasil) tradicionalmente el RC estaba en manos de las autoridades subnacionales (Estados, Provincias). Ello provocaba sin duda problemas de coordinación, y de dificultades para que los ciudadanos solicitaran certificaciones desde una demarcación subnacional distinta a aquella en la cual estaban inscritos (por la inexistencia de un organismo de RC a nivel nacional y por la inexistencia de un archivo o base de datos central a nivel nacional). Este problema se ha intentado resolver – y en alguna medida se ha conseguido – mediante la creación de organismos federales encargados no del RC en sí mismo (que continúa siendo responsabilidad estatal o provincial) pero sí del registro nacional de personas – normalmente con fines de identificación – o del registro electoral. Con el argumento cierto de que la expedición de los documentos de identificación (cédula o DNI, pasaporte) es una competencia federal, como también lo es la organización de elecciones a nivel nacional, países como Argentina o, en menor medida, México han creado organismos que con mayor o menor éxito han suplido la inexistencia de un RC a nivel nacional⁵⁰.

Estos organismos, al no ser responsables directos del RC (que sigue en manos de los entes subnacionales), se ven obligados a una labor de coordinación con las entidades subnacionales que sí gestionan el RC. Su éxito o su fracaso se mide en ocasiones por factores que exceden de lo estrictamente jurídico. Por ejemplo: en México la credencial de elector expedida por el IFE no tiene en principio una finalidad de identificación sino que está destinada a poder votar en las elecciones, pero, como señalan Acosta y Burstein (2006: 34), en la práctica se ha convertido en el medio habitual de identificación en todo el país.

Otra vertiente de “descentralización” (en el sentido de “desconcentración” o existencia de demarcaciones territoriales) es la existencia de oficinas municipales. La demarcación municipal es la mayoritaria en la región⁵¹ (en algunos países se siguen las demarcaciones judiciales, que pueden ser más amplias que las municipales). Se trata con frecuencia de oficinas pequeñas, con

⁴⁹ Véanse las opiniones en Sajón (1977: 7).

⁵⁰ En Argentina el RENAPER se creó en 1968 y ha sido reformado varias veces, y hoy se inserta en el Ministerio del Interior. México tiene dos instituciones federales relativas al RC: el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, dependiente de la Secretaría de Gobernación y con funciones de coordinación y expedición de la CURP (clave única de registro de población), y el IFE, creado en 1990 con funciones electorales. Pese a no ser sistemas federales, existen países que de alguna manera han continuado esta pauta (Perú con el RENIEC, El Salvador con el RNPN, Honduras con el RNP y Guatemala con el RENAP).

⁵¹ Es frecuente que la ley establezca como obligatoria la demarcación o jurisdicción municipal, como por ejemplo el art. 44 de la ley de Brasil de servicios notariales y de registro (1994): “En cada sede municipal habrá como mínimo un registrador civil de las personas naturales”.

pocos medios, en ocasiones no fácilmente controlables o sujetos de supervisión por las autoridades centrales⁵². A cambio, están próximas al ciudadano (salvo en aquellos núcleos de población muy dispersa, o en los asentamientos pequeños que no lleguen a la condición de municipio). La relación entre desconcentración a nivel municipal o local y subregistro (o buen funcionamiento del RC) no es una relación relevante porque todos los países, en una u otra medida, cuentan con oficinas locales. Luego esta relación debe medirse no por la existencia o no de la oficina de RC, sino por el nivel de servicio que preste a los ciudadanos⁵³. Si ciertos trámites (no necesariamente los de mayor complejidad) sólo pueden realizarse en oficinas centrales, o en dependencias mayores a la municipalidad, entonces la proximidad al ciudadano no reporta todas las ventajas como parece.

Dicho todo ello, existen países en los que la responsabilidad del RC es de los municipios. No se trata sólo de que el ámbito de la demarcación o jurisdicción del RC es el municipal sino que las leyes atribuyen la función registral y la competencia para RC a los municipios, y los registradores dependen directamente (y casi exclusivamente) de los alcaldes, en lugar de depender de un órgano central o del poder electoral. Como ejemplo, se ilustran los casos de algunos países (ver cuadro 8).

Cuadro 8

País	Descripción competencia municipal
El Salvador	Pese a que el marco institucional centraliza el control la información del RC en el RNPN, la responsabilidad inmediata de la gestión del RC es de las municipalidades. El art. 4.15 del Código Municipal (Decreto Legislativo n° 274 de 1986) establece como competencia municipal “la formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley” (versión tras reforma del Decreto Legislativo n° 929, del 20 de Diciembre de 2005, publicado en el D. O. n° 12, Tomo 370, de fecha 18 de Enero de 2006). La ley transitoria del registro del estado familiar (1995) mantiene el mismo sistema, conforme al cual los registradores son empleados locales y no del RNPN (art. 8 de dicha ley).
Guatemala	El RC estaba en manos de cada uno de los 322 municipios. Así lo establecía el art. 373 del Civil, que ha sido derogado por la ley RENAP. Del mismo modo, el art. 68 del Código Municipal (2002) - no expresamente derogado - establece como competencia municipal “La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley”. El art. 89 del mismo Código, derogado por la ley de RENAP, otorgaba al Concejo la potestad de nombrar al Registrador: “El Concejo Municipal nombrará al registrador civil de su municipio. En su ausencia el secretario municipal ejercerá sus funciones. En el desempeño del cargo, las funciones del registrador civil estarán normadas por lo que establece el Código Civil y el reglamento respectivo de cada municipio”. El sistema está siendo cambiado por la ley RENAP (2005), que va a implicar la transferencia de los RRCC de los Municipios a este nuevo organismo.

⁵² No hay información suficiente para determinar la relación entre el buen o mal funcionamiento de los RRCC en respecto al tamaño de las municipalidades o las oficinas centrales de la capital. Parece que por lo general, por lo menos el nivel tecnológico sí es claramente mejor en las segundas.

⁵³ O por otras variables: tener oficinas abiertas a tiempo completo para atender a poca población resulta muy costoso.

País	Descripción competencia municipal
Honduras	El art. 298 del CC establece que “Los secretarios de las Municipalidades son los encargados de llevar el registro del estado civil de las personas”. El art. 373 les responsabiliza del cuidado y llevanza de los libros: “Todos los Registros del Estado Civil de las personas se conservarán en las oficinas de los funcionarios encargados de llevarlos, según lo prescrito en el Artículo 298; y estos funcionarios serán responsables de toda alteración en los indicados registros”. A la estructura registral tradicional, en manos de los municipios, se solapa desde 1982 (creación del RNP) y 2004 (reforma del RNP) la estructura organizativa del RNP.
Nicaragua	<p>El CSE de (2007: 15) señala que los RC “están sometidos a una doble subordinación, pues el art. 8 de la Ley de Municipios establece que administrativamente dependen del Alcalde y en lo normativo y metodológico dependen del Consejo Supremo Electoral, a través del Registro Central del Estado Civil de las Personas”.</p> <p>En Nicaragua según el CC (art. 501) “La Oficina [de registro] se denominará Oficina del Registro del Estado Civil, y estará a cargo de un funcionario nombrado por la Municipalidad, y donde no la hubiere, por el jefe superior correspondiente”. Art. 502: “En cada ciudad, villa y pueblo de la Republica, habrá esa oficina. Los sueldos del Registrador y secretario y los gastos del despacho, saldrán de los fondos municipales.” Según la ley de municipios (ley 40 de 1988) el municipio ejerce la administración del registro del estado civil en función a la dirección “normativa y metodológica” del Consejo Supremo Electoral. El artículo 8 la Ley de Municipios de Nicaragua (Ley N° 40, del 2 de julio de 1988, publicada en La Gaceta el 17 de agosto de 1988, reformada por la Ley 261 del 26 de junio de 1997 y publicada en La Gaceta No. 162 del 26 de agosto de 1997) establece que “El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se regirá además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral”. Se procura la coordinación interinstitucional, “respetando los mecanismos e Instrumentos de planificación física y económica del Estado e impulsando la inserción del Municipio en los mismos.”</p>
Venezuela	Pese a que la Constitución (art. 293.7) encarga al poder electoral la organización de RC, se ha mantenido el sistema tradicional de que los RC estén organizados por y dependan de los municipios, que se convierten así en “órganos cooperadores” del poder electoral. En efecto, la ley establece que la responsabilidad del RC está en manos de los Alcaldes, como primera autoridad civil del municipio. Es el sistema tradicional, que recogió en CC en 1982 en el art. 446: “La Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio llevará por duplicado los registros de que trata el artículo anterior en tres libros, a saber: uno de nacimientos, otro de matrimonios y el otro de defunciones”. La ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) establece en su art. 88.14 que “El alcalde o alcaldesa tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:... realizar las atribuciones que en materia del Registro Civil del Municipio le asigne el Poder Electoral” (así lo reitera el art. 32 proyecto de ley orgánica del RC de 2007). La responsabilidad del CNE se limita a suplir las oficinas municipales con “unidades de RC accidentales” y a intervenir en aquellos RC “en los que se detecten graves irregularidades”. De manera que son los Alcaldes quienes seleccionan y nombran a los registradores (siguiendo “lineamientos” del CNE).

Dada la complejidad de la gestión de los datos, la necesaria coordinación con otros poderes públicos (para la confección de las EV, por ejemplo), el riesgo eventual de una excesiva politización derivada de la dependencia de los registradores respecto de los alcaldes, etc., la tendencia actual

es a traspasar la responsabilidad del RC a los poderes centrales – de hecho algunos de los países recién mencionados como Guatemala han iniciado este proceso⁵⁴.

En definitiva, un cierto nivel de centralización⁵⁵ puede tener aspectos positivos como la seguridad jurídica, y la uniformidad de la aplicación de la norma, entre otros. Pero tiene aspectos negativos: la lejanía respecto del ciudadano, entre otros. La descentralización también conlleva aspectos negativos, como puede ser la posible desatención de las pequeñas oficinas, la vulnerabilidad de sus oficiales ante las presiones locales, prácticas y formatos diversos, el aislamiento de los oficiales y empleados. Históricamente se ha considerado que la gestión del RC mediante oficinas municipales es lo más positivo⁵⁶ - lo cual provocó, entre 1950 y 1980, que algunos países no tuviesen ni siquiera oficina central de RC.

Más que la descentralización de las oficinas (desconcentración o descentralización funcional), lo importante para el ciudadano es, desde el punto de vista de la eficaz prestación del servicio, la existencia de un archivo o base de datos central. Que haya un archivo o base de datos central es importante, y positivo, porque permite el cotejo de datos y documentos y en principio impide, o dificulta, la existencia de anotaciones o certificaciones duplicadas o contradictorias. El diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 15) detectaba la disparidad de fórmulas organizativas, de forma que la inexistencia de un archivo o base de datos central no estaba sólo en función del carácter federal o no, sino de otras variables⁵⁷. La situación se prolongó hasta la década de 1990⁵⁸, y hoy se ha paliado: todos los países cuentan con este tipo de archivo.

Como se ha señalado, todos los diagnósticos de los sistemas de RC que se han realizado hasta la fecha coinciden en que la falta de un archivo central a nivel nacional es algo potencialmente negativo y generador de problemas. Ello representa sin duda un inconveniente de coordinación y de posible existencia de anotaciones duplicadas, pero no es en sí mismo un factor generador de subregistro⁵⁹. Además, cuando el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 15) ponía énfasis en la importancia de un archivo central que contuviese todos los datos de todos los ciudadanos, se estaba pensando en un duplicado de los libros de las oficinas. Sin embargo, la tecnología permite hoy una solución distinta: ya no es preciso que exista físicamente un lugar en el que se almacenen los duplicados de los libros de las oficinas, sino que bastará con que estos estén digitalizados y que las oficinas funcionen en red.

La tecnología ha limitado la importancia de la centralización física de los libros (es decir, de un archivo central). Sin que ello signifique minimizar la importancia de este archivo, lo cierto

⁵⁴ Existe asimismo un movimiento inverso, consistente en que las autoridades centrales delegan la gestión del RC a algunos municipios que cuentan con capacidad de gestión. En Ecuador, hay municipios a los que se ha transferido la gestión del RC.

⁵⁵ Entendiendo por tal la realización de determinados trámites sólo en las oficinas centrales – con la correlativa falta de autonomía de las oficinas locales – y la supervisión de estas por parte de aquellas.

⁵⁶ Así lo sostenía Sajón (1977: 8), incidiendo en el aspecto positivo de la proximidad al ciudadano.

⁵⁷ Sólo ocho países tenían archivo central. Cinco no lo tenían en absoluto, y cinco lo tenían a nivel estatal o provincial.

⁵⁸ En 1996 algunos países (Guatemala, Perú) seguían sin tener archivo central.

⁵⁹ Para que las personas que no están inscritas acudan a registrarse es a priori indiferente que exista o no un archivo o base de datos central.

es que tal vez hoy la coordinación entre los RC y los flujos de información y de datos puedan ser más importantes que la existencia de un archivo central – en el supuesto de que en los países exista tecnología suficiente, y disponible, como para poder conectar entre sí las oficinas de RC.

El tratarse de un Estado federal se ha venido considerando como un inconveniente para el disfrute del DI a través del sistema nacional de RC. Sin embargo, ello no sucede en todos los casos: más que el federalismo, o la dependencia de los RC de los municipios, importan otras circunstancias. Más que la descentralización o no (en cualquiera de los dos sentidos de la palabra) del RC, lo que resulta realmente relevante es su coordinación interna – entre sus distintas dependencias y oficinas – y su coordinación externa, es decir, con los demás niveles de gobierno e instituciones. Naturalmente, esta coordinación aumentará su efectividad, medida en términos de servicio eficaz a los ciudadanos y de instrumento de garantía de los derechos de estos.

Las más recientes tendencias en la institucionalidad de los sistemas de RC⁶⁰ apuntan a la creación de entidades que, normalmente no integradas en el poder u organización electoral pero sí coordinadas con este, funcionen con – teórica – independencia del poder ejecutivo, dispongan de presupuesto propio y se encarguen también de la expedición de documentos de identificación⁶¹. Se trata de entidades centralizadas (en el sentido de que no dependen de los gobiernos provinciales, estatales o locales y de que tienen una sede u oficina central), con oficinas locales (desconcentración o descentralización funcional) y con vocación de independencia del poder político gubernamental.

Cabe apreciar una tendencia positiva: las reformas organizativas de las dos últimas décadas evidencian una cierta voluntad política de los países por mejorar sus sistemas de RC. Sin embargo las operaciones de ingeniería institucional, si no van acompañadas de otras medidas presupuestarias, organizativas, políticas, etc. no se traducen automáticamente ni en una mejora del funcionamiento del RC ni, menos aun, en una reducción de las tasas de subregistro.

La institucionalidad ha mejorado asimismo desde el punto de vista de la existencia de una oficina o sede central del RC: todos los países no federales la tienen hoy, frente a sólo un 40% de los países no federales diagnosticados en 1980 (IIN-FNUAP 1982: 12).

Todos estos son condicionantes o característicos de los modelos normativos del RC. Muchos de ellos son fruto de la historia de cada país, de las influencias que recibieron desde la época de la colonia, de los avatares políticos más o menos recientes, etc., de modo que tal vez no deriven de opciones políticas o técnicas deliberadas. En muchos casos el peso de la historia y de las tradiciones, más que la elaboración meditada – o fruto de la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas – es lo que ha determinado el modelo regulativo-institucional del RC.

⁶⁰ Creación de RENAP en Guatemala (2005), de RNP en Honduras (1982 y 2004), de RENIEC en Perú (1995), de RNP en El Salvador (1995).

⁶¹ Salvo el pasaporte, normalmente reservado a las autoridades ministeriales ordinarias. Excepcionalmente, en Argentina el pasaporte es, según el art. 61 de la ley 17.671, competencia del RENAPER, a ejercer en coordinación con otros ministerios (Asuntos Exteriores, esencialmente). Sin embargo, la competencia está transitoriamente delegada a la policía federal.

De todos modos, estos lineamientos generales no tienen por qué ser definitivos respecto de la eficacia general del RC. El buen funcionamiento del RC y la reducción de la tasa de subregistro pueden conseguirse a priori con uno y otro modelo legislativo-institucional que reúna una u otra de las características a que se acaba de aludir. Como se verá en seguida, el diseño institucional (inserto o no en el poder u organización electoral, con o sin archivo o base de datos central, etc.), o las características del modelo normativo, no son más que alguno de los elementos del sistema de RC, y en su buen funcionamiento influyen otros muchos factores de similar o mayor relevancia.

4. LA COORDINACIÓN DEL RC CON OTROS PODERES, SERVICIOS U ORGANISMOS

El dato más importante respecto a la relación y coordinación del RC con otros servicios o instituciones es su conexión con las otras funciones que normalmente están relacionadas con la identidad de las personas: la identificación, las estadísticas vitales y el sufragio. Las reformas de los últimos 10 ó 15 años han mejorado la situación, pero sigue habiendo aspectos mejorables en la coordinación entre registro civil, identificación y padrón o censo electoral⁶².

a) RC y estadísticas vitales

Las deficiencias en las estadísticas de población en la región han sido manifestadas desde los años sesenta. El diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 120), partiendo de la constatación de que ningún servicio de RC de la región estaba encargado también de la elaboración de datos estadísticos, señalaba que la coordinación entre la recolección (RC), la elaboración (servicios estadísticos o de salud) y el suministro mutuo de información devienen esenciales⁶³. Sin embargo, tal coordinación era casi inexistente, debido a que las fórmulas institucionalizadas de cooperación (Comités Nacionales de EV y de Salud) apenas estaban funcionando⁶⁴. También debido a deficiencias estructurales en las instituciones de los países de la región.

Esto es particularmente grave porque disponer de EV fiables, actualizadas y completas es una de las principales herramientas para todas las políticas públicas. De las tres posibles fuentes de las EV (RC, censos de población y encuestas o muestreos), se reconoce unánimemente que la más fiable y la más útil es el RC. Las deficiencias de coordinación en los RRC, y la inexistencia de

⁶² Esta es una de las conclusiones principales del diagnóstico IFES (2007: 60): en países como Colombia se ha centralizado las tres funciones en una única institución (el CNE, con tres subdivisiones), y ello ha mejorado la transmisión de la información. Pero persiste la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación, tanto en caso de unificación orgánica como cuando existen diversos organismos (en México el RC depende de los Estados, la identificación del RENAPO y las elecciones del IFE).

⁶³ En ello vino insistiendo la OPS desde la década de 1950: véase IIN-FNUAP (1982: 127).

⁶⁴ En 1980 sólo 4 de 18 países habían establecido estos Comités. Aun en 2000 la DENU insistía en la necesidad de crear estos comités (pero no mencionaba qué países seguían sin hacerlo).

datos registrales fiables (por el subregistro, el sobregistro o por los errores en los datos) falsean los datos estadísticos y condicionan la información de que disponen los poderes públicos⁶⁵.

Hoy en día, acaso por efecto de recomendaciones de la DENU, del Instituto Interamericano de Estadística, de OPS, de CEPAL, etc., la coordinación ha mejorado, por lo menos desde el punto de vista del suministro de información del RC al organismo encargado de la elaboración de estadísticas. Sin embargo esta mejora no es suficiente, y siguen existiendo problemas de coordinación⁶⁶.

b) RC y otros servicios e instituciones (en particular los sanitarios y los de identificación)

Además de ser fuente de EV (y por tanto fuente vital de información para las autoridades), el RC es vehículo y garantía de los DDHH. Porque los DDHH son satisfechos en muchas ocasiones por las autoridades mediante servicios públicos de tipo prestacional o asistencial, para los cuales normalmente se requiere algún tipo de identificación o prueba de la existencia. De modo que en la cadena de los DDHH (titularidad y políticas públicas de satisfacción de los mismos) el RC y sobre todo la identificación, adquieren un papel fundamental. Para que se pueda producir la conexión entre las personas y los servicios públicos el RC ha de estar coordinado no ya únicamente con los servicios estadísticos y de EV, sino con el resto de servicios, en particular con los de identificación.

Un buen RC no despliega su completa función si no tiene identificación que lo refleje, pues normalmente alguno de los derechos que se originan por la certificación de nacimiento se ejercitan a través de otro documento (DNI, cédula de identidad, tarjeta de elector). Algunos países (por ejemplo Nicaragua⁶⁷ o Costa Rica⁶⁸) explicitan por ley qué derechos o trámites deben ser necesariamente ejercitados o realizados exhibiendo la correspondiente identificación. Otros parecen indicar lo contrario, señalando que la no inscripción de los ciudadanos no exime a los poderes públicos de prestar los servicios públicos⁶⁹. Sin embargo, esto no implica que se dificulte igualmente la prestación de estos servicios a personas que carezcan de registro.

Existen países en los que la identificación es obligatoria incluso para los menores (DNI en Argentina o Uruguay⁷⁰), y otros (DNI en el Perú, credencial electoral en México) en los que ha adquirido gran importancia práctica en la vida diaria, de modo que la mera inscripción

⁶⁵ Ello ha sido puesto de manifiesto en muchas ocasiones: últimamente véase DENU (2000). Y en la misma línea se ha argumentado que el desconocimiento de la realidad de la población, derivado de las graves deficiencias en los registros de hechos vitales, era la causa de muchos fracasos en la legislación social: Cohen, Lee y Stepan, citados por Sajón (1977: 5), y también la OPS (1999)

⁶⁶ Los señalaba la OPS (1999).

⁶⁷ Art. 4 de la Ley de Identificación Ciudadana (1993).

⁶⁸ Art. 95 de la Ley n° 3504 orgánica del tribunal supremo de elecciones y del registro civil de 1965.

⁶⁹ Art. 40 del Reglamento de RNP de Honduras (2005).

⁷⁰ En Uruguay hasta 1978 era obligatoria la cédula de identificación, pero desde 2001 es obligatoria desde el momento de inscripción en el RC de los recién nacidos (45 días).

en el RC puede no ser suficiente para ejercer con plenitud muchos derechos⁷¹. En estos casos, la coordinación entre el RC y los procedimientos y organismos encargados de expedir estos documentos de identificación es de extrema importancia. Según estudios y análisis, dicha coordinación ha mejorado significativamente, en parte debido a que la expedición de los documentos de identificación no es gratuita (como sí lo es en muchos casos la inscripción en el RC), de modo que las autoridades han tendido a esmerarse en el funcionamiento de los servicios de identificación⁷².

La coordinación entre el RC y otros servicios (sobre todo el de identificación) mejora muchísimo cuando existe un número único de identificación – otorgado desde el momento de la inscripción de las personas en el RC, normalmente en el momento del nacimiento. Argentina fue pionera en la asignación del número único, y luego le siguieron Costa Rica, Colombia en 2000, Honduras, Chile, Perú desde 1995, México, Ecuador desde 1996 (Venezuela lo pretende introducir en el proyecto de ley de RC de 2007 y El Salvador ha comenzado a estudiarlo). Sin embargo, los países federales son proclives a padecer problemas para la implantación del número único, no sólo porque es preciso coordinar a todos los gobiernos subnacionales, sino por la existencia de otros sistemas de numeración o claves que dificultan la implantación de un número a nivel nacional.

La coordinación o interrelación del RC con los servicios sociales (sanitarios, educativos, asistenciales y de atención primaria) es igualmente importante. Y ello en un doble sentido. En primer lugar, estos servicios acercan los poderes públicos a la población, y son - o pueden ser – el cauce para que a la población le lleguen campañas de registro o de información sobre el RC: la proximidad de la población respecto de las autoridades, a través de servicios educativos, sanitarios, etc. permite a estas transmitirle a los ciudadanos las políticas públicas. Pero, en sentido opuesto, la debilidad de los servicios sociales – sobre todo en zonas rurales, montañosas, o en los suburbios urbanos (bolsas de pobreza urbana) – dificulta que las políticas públicas lleguen a la población, restando eficacia a las campañas de concienciación relacionadas con el RC⁷³.

También es cierto que para que los gobiernos puedan planificar las políticas públicas y servicios de acuerdo a las necesidades de la población – y a la cantidad de la población- se hace imprescindible con datos certeros acerca de la existencia de posibles beneficiarios. Especialmente, considerando que son justamente las poblaciones más vulnerables las que pueden quedar excluidas de los servicios y programas de gobierno.

⁷¹ En Argentina el diagnóstico del BID (2007-Argentina: 5) pone de manifiesto que los problemas no son de subregistro (que alcanza sólo el 2%) sino de no identificación - el DNI es obligatorio desde el nacimiento - dando lugar a la llamada “deuda documentaria” del RENAPER con cerca de 800.000 personas mayores de 8 años. Más adelante se verá como la supuesta gratuidad de la inscripción en el RC queda falseada por esta obligatoriedad (que no es gratuita: la expedición del DNI lleva un costo para el ciudadano).

⁷² Además de porque generan ingresos, la mejora en los servicios de identificación obedece a razones de seguridad, que se consideran cada vez más apremiantes.

⁷³ De este modo, las autoridades siguen siendo vistas como algo lejano, ajeno a las comunidades indígenas, marginadas, inmigrantes, etc., y hasta cierto punto un poder y autoridad temible, del que muchos ciudadanos se apartan, de forma que no sólo se apartan del RC sino que se apartan de las campañas de concienciación relacionadas con el RC.

Algunos países han establecido mecanismos de intensa coordinación entre los hospitales y el RC⁷⁴, y otros incluso prevén una muy intensa intervención en la identificación de los recién nacidos⁷⁵. Sin embargo, no siempre se han aprovechado al máximo otros programas sanitarios como las vacunaciones, a través de los cuales las autoridades sanitarias entran en contacto con niños que, sobre todo en zonas rurales o de población indígena, pueden no haber sido registrados.

La presencia de estos servicios sociales (y su coordinación con el RC) puede operar en sentido opuesto: no como vehículo de información desde las autoridades a los ciudadanos sino como vehículo de información desde los ciudadanos a las autoridades. En efecto, quienes prestan estos servicios desempeñan un papel valiosísimo e insustituible porque pueden detectar población no registrada⁷⁶. Los servicios sociales en zonas o poblaciones propensas al subregistro son un importante indicador de población no registrada, y por ello, es recomendable que exista coordinación con el RC para suministrarle esta información. Esta transmisión de información vital permite a las autoridades del RC conocer y cuantificar el subregistro y tomar las medidas oportunas para combatirlo⁷⁷. No parece que esta función esté habitualmente reconocida o plasmada en las leyes del RC o en las leyes reguladoras de los servicios sociales. Sin embargo, es relativamente frecuente que quienes los prestan comuniquen la información al RC, no como parte de las funciones y competencias a que vienen obligados sino por iniciativa propia. Sería muy conveniente reforzar esta función, y plasmarla a nivel legal.

Un aspecto importantísimo que pone en relieve la necesidad de coordinación entre la legislación de RC y la realidad asistencial es el que menciona Amado (1997: 98). Menciona que cualquier intento de mejoramiento del RC, y también de reducir la tasa de subregistro tiene que tener en cuenta la tasa de partos institucionalizados, es decir, en hospitales. De acuerdo a estudios de la OPS, la situación de los partos institucionalizados en la región ha incrementado considerablemente. En el período que va de 1990-95 se consideraba que de 27 países de la región 8 estaban por debajo del 50% de partos institucionalizados, 8 entre el 50% y el 90%, y 11 por encima del 90%. Esto cambió para el período de 1997-2000, ya que no existían ya países por debajo del 50% de partos institucionalizados, 12 países se encontraban entre el 50% y 90%, y 15 por encima del 90%⁷⁸.

⁷⁴ En Venezuela el art. 19 de la ley del niño y adolescente (1998) obliga a los hospitales a comunicar cada nacimiento al RC.

⁷⁵ En Argentina, como consecuencia del secuestro de niños durante la dictadura militar, se tomaron medidas para verificar la identificación inequívoca: las leyes n° 23.511 y 24.540 establecieron severos procedimientos para acreditar inmediata y fehacientemente la identidad de los recién nacidos a través de medios biométricos (calcos papilares, etc.) y crearon – en 1987 – el Banco Nacional de Datos Genéticos.

⁷⁶ Antes se mencionó el art. 40 del Reglamento de RNP de Honduras (2005), que obliga a toda autoridad encargada de un servicio público a comunicar al RC la existencia de personas no registradas.

⁷⁷ Por ejemplo haciendo micro-campañas en la zona, o potenciando la oficina local de RC, o enviando una unidad móvil.

⁷⁸ Esta información fue encontrada en: <http://www.perinatal.sld.cu/docs/documentos/sip1.ppt#328,3,Slide 3>

Para empezar, es esencial conocer esto con precisión, el porcentaje de partos que se produce en los hospitales del sistema de salud y el que se produce en el domicilio o en centros de comunidades agrarias, indígenas, etc.⁷⁹. Una vez cuantificadas ambas cifras, se estará en condiciones de tomar decisiones respecto a la ubicación de las oficinas de RC (si en los hospitales o en comunidades), así como respecto al esfuerzo de coordinación entre los datos hospitalarios y el RC o entre las parteras y las redes comunitarias o agrarias y el RC. En varias ocasiones, el diseño de políticas para el buen funcionamiento del RC no corresponde a la realidad (la tasa de partos institucionalizados).⁸⁰.

De cualquier manera, se han dado pasos importantes en la dirección adecuada. Además de las obligaciones genéricas de participar en la elaboración de las EV y de suministrar información (ver ejemplos en el cuadro 9), algunas leyes de RC han establecido mecanismos concretos de coordinación⁸¹. En algunos casos se establecen técnicas de actualización no del RC (que tiende a ser una visión estática del estado civil, con los solos cambios derivados de matrimonio, divorcio, adopción, fallecimiento, etc.) sino de los sistemas de registro de personas, técnicas que requieren gran colaboración de las personas así como un esfuerzo de coordinación administrativa⁸².

⁷⁹ Es más: para el autor, para ser verdaderamente útil, el simple dato de los partos institucionalizados debe ser fiable (y no lo es, afirma Amado, cuando los centros sanitarios en los que existe oficina de RC no controlan que las madres que acaban de dar a luz no abandonen el hospital sin registrar el nacimiento; lo mismo ocurre con las defunciones).

⁸⁰ Esta reflexión obliga a plantearse la relación que existe entre el porcentaje de partos hospitalarios o institucionalizados y la tasa de subregistro. Países como Argentina tienen un 98% de partos en hospitales, y un nivel muy bajo de subregistro (datos de BID-Argentina 2007: 11). Otros países con nivel relativamente alto de partos hospitalarios (Panamá 94%) tienen también un bajo nivel de subregistro (datos de Dámaso Solís Peña, *Derecho a un nombre y a la identidad en la república de Panamá*, en <http://www.sedi.oas.org/ose/documentos/puica/clarcierv/PRESENTACIONES/PANAM%C3%81.pdf> – el dato de asistencia profesional al parto es del 91% según el Ministerio de Salud de Panamá: http://www.minsa.gob.pa/minsa2008/final_newpage/documents/informacion_de_salud/estadisticas_de_salud/Indicadores%20Basicos%20de%20Salud%202006.pdf).

⁸¹ En el Perú, el art. 54 de la ley RENIEC obliga expresamente a los hospitales a enviar un informe mensual a RENIEC en el que ha de reflejarse la información con relevancia registral como nacimientos y defunciones. Además, la coordinación es elevada a principio general de actuación y funcionamiento del RENIEC (arts. 3 y 8 de la ley RENIEC). La ley orgánica de protección del niño y adolescente (1998) establece en su art. 19 un cauce de coordinación que, si funciona correctamente, resulta de gran eficacia: este precepto obliga a los hospitales a enviar una constancia de nacimiento “a la primera autoridad civil de la parroquia o municipio en cuya jurisdicción ocurrió el nacimiento, a fin de que esta autoridad inserte y certifique la declaración en los respectivos libros del Registro del Estado Civil”. En Bolivia desde mayo de 2007 existe un convenio entre la CNE y el Ministerio de Salud para incorporar a oficiales de RC en los equipos móviles de prestación de salud preventiva, promocional y asistencial y ubicar a oficiales de RC en maternidades y centros de salud de segundo nivel.

⁸² En Argentina el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Conforme a los art. 2, 10 y 10 bis de su ley de creación (reformada en 2005), está encargado de la inscripción e identificación y la actualización de los hechos y actos. Esta información deberá ser proveída al Gobierno Nacional para establecer la “política demográfica”, para la “administración del potencial humano” y para el trabajo estadístico. Lo más característico es el proceso de actualización de la información.

Cuadro 9

País	Información para estadísticas vitales
El Salvador	Art. 4 de la ley de RNPN (“Son facultades del Registro: a) Participar en la elaboración de las estadísticas vitales del país; y, b) Proporcionar a los organismos del Estado la información estadística necesaria que contribuya a fijar la política poblacional que más convenga a los intereses del país”). El art. 66 de la ley venezolana del registro público y del notariado (2001) señala que “Son responsables en su jurisdicción de informar al Registro Civil los nacimientos, matrimonios, defunciones y todo hecho que afecte el estado civil de las personas: Las Jefaturas Civiles; las Alcaldías; los Hospitales, Clínicas y Centros de Salud; los Consulados venezolanos; los Procuradores, Tribunales y Consejos del Niño y del Adolescente; las Instituciones Educativas; la Fuerza Armada Nacional, en cuanto corresponda a la emisión de Despachos Militares; los órganos de Seguridad Ciudadana; las demás que indique la ley”.
Honduras	En Honduras: art. 367 del CC (“En los primeros seis días de cada mes remitirán los Secretarios Municipales al Gobernador Político un cuadro en que se exprese el número de nacidos, muertos, casados, reconocidos y legitimados que se hayan inscrito en los Registros del Estado Civil, en el mes inmediatamente anterior, con expresión del número de varones y de mujeres”).

El cumplimiento efectivo de estas técnicas de coordinación sería decisivo para cuantificar el subregistro (porque se sabría si el nacido fue inscrito o no) y eventualmente también para combatirlo (porque tal vez se podría localizar al nacido no inscrito e inscribirlo). Pero, pese a que estas modalidades de coordinación resultan en bastantes casos obligatorias, existen evaluaciones y monitoreos que detectan fallos e incumplimientos.

Para que el RC sirva de base para el ejercicio de otros derechos políticos básicos como el derecho al voto activo y pasivo (la función electoral aludida en el apartado anterior) no basta con que esté actualizado, con que sus datos sean correctos y con que sea universal (en el sentido de inexistencia o minimización de subregistro). Es indispensable su coordinación con otras instituciones, generalmente a nivel local (municipios, o demarcaciones municipales de entidades nacionales). Porque son estas instancias locales las que permiten conocer dónde está la población, dónde reside la gente, a efectos de elaborar los censos, padrones o registros electorales. De modo que para que el RC desempeñe una de las cuatro funciones aludidas en el apartado 1 (la electoral, que indudablemente es la de mayor significación política⁸³) es indispensable que el órgano de RC, o su función si es que está orgánicamente adscrito al mismo órgano encargado de las elecciones, esté debidamente coordinado con el órgano electoral. Pese a que la transmisión con fines electorales de información sobre las personas no es la función esencial o primigenia del RC, en la práctica dicha transmisión, así como los mecanismos de coordinación, terminan siendo de capital importancia.

⁸³ Lo cual en ocasiones oculta otros problemas del RC.

La coordinación puede ser lo más complejo de conseguir. Porque no implica a uno sino a varios servicios u organismos públicos (a veces, en Estados federales, bajo sistemas jurídicos o Gobiernos distintos), que tienen que trabajar en relativa sintonía⁸⁴. Porque en muchas ocasiones la coordinación no se consigue con una ley o con una orden del responsable jerárquico, sino que depende de la actitud o mentalidad de cada uno de los oficiales que participan en el servicio. A su vez, la coordinación es complicada de medir o cuantificar con precisión, a diferencia de otros resultados de la gestión concreta de un organismo público.

La coordinación requiere de “hablar un lenguaje común” (IIN 1973: 16), y este lenguaje puede ser hasta de tres tipos: un lenguaje de prioridades políticas u organizativas, un lenguaje normativo (que en los sistemas federales las diversas normas que regulan, por ejemplo, los RC subnacionales, empleen conceptos y principios similares o idénticos), y un lenguaje técnico-informático (que permita el intercambio de información en línea), y en general la compatibilidad de los sistemas tecnológicos.

Hasta hace no demasiados años muchos países de LAC han descuidado la función estadística pública, y no le han otorgado la importancia debida a contar con datos poblacionales estadísticos fiables. Si estos datos estadísticos (natalidad, fecundidad, mortandad, envejecimiento de la población, etc.) se hubiesen considerado importantes, acaso el RC se hubiese visto potenciado.

Desde hace tiempo todos los diagnósticos y estudios han puesto de manifiesto la “débil vinculación del RC con instituciones afines” como los servicios sanitarios o estadísticos (IIN 1973: 16). Los cauces institucionales de coordinación o vinculación parecen haber mejorado desde entonces, debido entre otras cosas a circunstancias ajenas al RC como la mejora general en los servicios de sanidad o el aumento del porcentaje de nacimientos en hospitales, pero ello no ha sido suficiente para lograr una coordinación inter-institucional adecuada para el fortalecimiento del sistema de registro civil y la reducción de las tasas de subregistro.

5. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

a) La organización de las oficinas del RC

La organización (en concreto el número de oficinas) del RC es un factor que incide sobre el buen o mal funcionamiento del servicio⁸⁵. Las mediciones del número de habitantes que atiende cada oficina, pese a no ser del todo 100% fiables y precisas⁸⁶, son un indicador potencial de la

⁸⁴ Además, como señaló el IIN (1973: 13), estos organismos suelen ser muy diversos y con prioridades a veces divergentes.

⁸⁵ Existen asimismo otros factores más concretos. Algunos países tienen reglas muy detalladas sobre las instalaciones de las oficinas de RC: el art. 66 del reglamento de RC del Estado de Chiapas (México) regula con extrema concreción las características y dimensiones del local, las instalaciones eléctricas, la ventilación, la limpieza, la luz, la fumigación, el mobiliario, etc.

⁸⁶ Entre otras cosas porque en algunos países como Panamá existen oficiales de RC (los notarios) que realizan determinadas funciones (por ejemplo los matrimonios) y no otras (inscripción de personas). Ello hace que las mediciones no sean del todo representativas y homogéneas. Igualmente ocurre con los RC auxiliares o móviles, que en algunos países se computan

capacidad del RC para atender las demandas de la población⁸⁷. De los datos recientes se deduce que la situación ha empeorado, como consecuencia del crecimiento demográfico: el número de oficinas no ha crecido al mismo ritmo que el aumento en la población. Sin embargo, ello no debe verse como algo en sí mismo negativo o necesariamente generador de subregistro: al aumento de la población no ha respondido el aumento de otras dependencias administrativas (ministerios, número de funcionarios, notarios), y no por ello puede afirmarse que los servicios públicos sean peores⁸⁸. Lo importante no es que el número bruto de oficinas de RC aumente, sino que las que existen funcionen correctamente (y que se desdoble en aquellos casos en los que una sola oficina está sobrecargada de trabajo y no puede dar servicio adecuado), y que se creen en aquellos lugares donde se detecte un mayor subregistro. Todo esto debe ir acompañado de políticas específicas de concientización e información sobre la importancia del RC y su interconexión con otros servicios públicos como la sanidad, la educación, etc.

Demodo que pese a que en algunos casos el número y distribución de las oficinas se ha considerado deficiente, no parece que ello sea un obstáculo de capital importancia, ni un factor por sí mismo determinante del subregistro. El que las minorías étnicas o culturales no acudan al RC no depende tanto de su proximidad a una oficina en donde registrarse, sino más bien a otros factores de tipo culturales, etc.⁸⁹. Para ver algunos ejemplos del número y distribución de oficinas, referirse al cuadro 10.

Cuadro 10

País	Número/distribución de oficinas
Nicaragua	153 registradores (uno por cada municipio) y 28 registros auxiliares para atender 5.000 comunidades, 3.000 de las cuales son rurales.
Paraguay	482 oficinas de RC, pero repartidas de forma muy desigual por el territorio, sin atender a criterios de razonabilidad (BID 2007-Paraguay: 18)
Honduras	298 registros, de los cuales 44 están informatizados
Bolivia	Ubicación de las oficinas de RC está sometida a la decisión del registrador (funcionario de arancel), que debe ser aprobada por la CNE (según Peres Velasco, existen 2.961 oficiales de registro, divididos en varias categorías no todas ellas dependientes de la CNE). En,
Colombia	Según IFES (2007: 11), existen 1676 puestos de inscripción en el RC, incluyendo RC, notarías, corregimientos e inspecciones de policía.

para la estadística como RC “plenos” y en otros no.

⁸⁷ Peres Velasco (2007: 256) pone de manifiesto que de los 9 países diagnosticados (República Dominicana, Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Honduras, Brasil, Perú, Haití y Ecuador) la República Dominicana es quien en términos demográficos tiene mayor carga de población por cada oficina de RC. Sin embargo, Brasil debe cubrir un territorio y una población mucho mayor.

⁸⁸ Existen supuestos en los que el crecimiento menor (o el no crecimiento) de ciertas oficinas o servicios públicos respecto de la población sí es un indicio negativo muy claro: por ejemplo que hubiese el mismo número de escuelas y de maestros cuando el número de niños en edad escolar se duplica. Igual sucede con los hospitales.

⁸⁹ En el proceso de urbanización de las migraciones internas muchos indígenas se han trasladado a las ciudades, donde normalmente sí existen más RC que en las zonas rurales, montañosas o alejadas, y no por ello han acudido a registrarse.

Más arriba, al hablar de la organización centralizada del RC, se hizo referencia a la importancia de la existencia de un archivo o base de datos central. Y se dijo que efectivamente este archivo o base de datos central es algo positivo, en la medida en que permite o facilita el cotejo de datos, evita duplicaciones y errores, etc. La organización centralizada del RC contribuye al buen manejo del sistema de RC, pero la inexistencia de un archivo central no es algo que en sí mismo pueda considerarse como un factor de subregistro o de mal funcionamiento del RC (ni la creación, en los últimos años, de archivos centrales en los países que no los tenían ha provocado un descenso sensible en la tasa de subregistro)⁹⁰.

En cuanto a las funciones propias del RC, el diagnóstico de 1980 recomendaba que en el plano local los oficiales del RC asumieran la responsabilidad de todas las funciones registrales (IIN-FNUAP 1982: 23), en el sentido de no repartir las tareas y competencias con los oficiales de la oficina central y de gestionar la totalidad de los procedimientos y servicios. Ello significa que los oficiales de RC de cada una de las oficinas se responsabilizan de la prestación del servicio (en lugar de compartir la responsabilidad con otras dependencias o con otros oficiales)⁹¹. De este modo, el ciudadano percibe un servicio eficiente (o por lo menos identifica a la persona responsable). Sin embargo, para ello es preciso que se den las condiciones normativas (que la ley o el reglamento le otorgue esa competencia a los oficiales), tecnológicas (conexión con los servicios centrales o con la base de datos central, o con sus superiores o colegas en la oficina central) y profesionales (adecuada formación de los oficiales). Estas condiciones no se suelen dar, por exceso de complejidad burocrática innecesaria, por condicionamientos tecnológicos o por obstáculos legislativos (normas que establecen comprobaciones, o que compartimentan las funciones, etc.).

b) La regulación de los oficiales y empleados del RC

Todos los diagnósticos, recomendaciones y estudios de los sistemas de RC de la región han señalado que la inexistencia de una carrera profesional (o las deficientes perspectivas de carrera profesional) de los oficiales y empleados de RC representa un impedimento al buen funcionamiento del servicio⁹². Pese a ello, la situación de los empleados no ha mejorado mucho en los últimos años, o por lo menos no para haber sido perceptible en su incidencia sobre el nivel de subregistro y/o en la eficiencia del sistema registral.

El personal del RC está en general mal formado o capacitado (no sólo en la tecnología sino en conocimientos de la legislación o de los DDHH), y su promoción administrativa y profesional en la carrera registral es deficiente. Esto segundo es muy importante: si la carrera y las expectativas profesionales no son atractivas, por la politización de los nombramientos, de los

⁹⁰ En cambio la inexistencia de un archivo central (con la consiguiente posible falta de coordinación de los archivos o registros territoriales o locales) sí puede ser un factor de doble registro, en el sentido de que puede fomentar la existencia de personas inscritas en dos o más oficinas de RC.

⁹¹ Por ejemplo: la expedición de partidas o certificados, o la corrección de errores, se hace a nivel de cada oficina, sin tener que depender de otras oficinas.

⁹² IIN-FNUAP (1982: 24-25).

ceses y de los ascensos, entonces el empleado no tiene ningún tipo de incentivos para prepararse ni para formarse, ni para trabajar bien, ni para estar realmente al servicio de los ciudadanos (más bien puede pensar que le interesa estar al servicio de los políticos que le han nombrado y que le pueden cesar). La inestabilidad en el puesto (o la estabilidad pero con escasas o nulas expectativas de mejora) es claramente un elemento que no favorece un buen servicio de RC⁹³.

Si para evitar su politización o instrumentalización se recomienda la independencia institucional del RC respecto de los poderes del Estado (singularmente del poder ejecutivo), ello debe implicar asimismo la (relativa) independencia de cada uno de los oficiales respecto de los gobernantes. Independencia en el sentido de tener una carrera profesional no sometida a los avatares de los cambios de gobierno, y un cierto nivel de inamovilidad en su puesto – por ejemplo, como parece suceder en Costa Rica, estableciendo su cese por causas tasadas y no discrecionalmente⁹⁴. O dependencia de una entidad u organismo realmente autónomo y no sometido a los avatares políticos.

La medición de los niveles de estabilidad y promoción profesional es muy compleja. El diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 25) ponía de manifiesto que las variables eran muy grandes entre los países: en algunos de ellos los oficiales y registradores tenían estabilidad pero no carrera, en otros era al contrario, en otros países sólo se medía a un tipo de oficial y no a otros⁹⁵. También se señalaba como la realidad de su situación en ocasiones difería con el régimen jurídico previsto en las leyes, con lo cual era prácticamente imposible hacer comparaciones con otros países y conocer la realidad de los mismos. Algunas de las leyes que en los últimos años han establecido nuevas regulaciones para el RC no han supuesto cambio alguno en la situación de los empleados⁹⁶, manteniendo así la vigencia de estructuras funcionariales obsoletas y disfuncionales.

Pese a ello, se han dado mejoras en la profesionalización e independencia de los responsables de RC⁹⁷. Algunos países lo han llevado a sus Constituciones, pero en general es limitado a los

⁹³ No por ubicarse en el poder electoral la situación de los oficiales de RC ha sido automáticamente mejor o más independiente.

⁹⁴ Ello choca con la tradición, bastante generalizada en los países de la región, de inexistencia de funcionarios profesionales e inamovibles, como sí sucede en el modelo del *civil service* de tipo británico o europeo.

⁹⁵ En Brasil los registradores son funcionarios retribuidos por arancel, pero con una cierta inamovilidad. Conforme al art. 15 de la ley de servicios notariales y de registros (ley 8935 de 1994), los concursos para ser registrador los organiza el poder judicial, con participación de la orden de abogados, el ministerio fiscal, notarios y registradores. Y solo pueden perder su puesto (“la delegación”) “por causas tasadas previstas en la ley” (art. 28), causas que están relacionadas con la comisión de infracciones y tras proceso judicial (arts. 34 y 39).

⁹⁶ La ley del RC de Panamá (ley 31 de 2006) no regula a los oficiales o registradores. Lo mismo sucede con algunas de las reformas de Bolivia (ley del niño, niña y adolescente de 1999).

⁹⁷ Desde hace algunos años la CNE de Bolivia saca a convocatoria pública los principales puestos del RC (véase la convocatoria n° 06 REF. DNRC n° 001/2008 del puesto de Director Nacional de Registro Civil, a nombrar por la CNE: <http://www.cne.org.bo/convocatorias>). En Chile el art. 28 de la ley de RC (ley 19477 del año 1996) establece un sistema mixto, de concurso seguido de libre elección. En algunos países en los que el RC depende de los municipios se han dado pasos que permitirían profesionalizar a los registradores y darles alguna perspectiva de carrera: en El Salvador y en Nicaragua las leyes de Carrera Administrativa Municipal (de 2006 y 2004 respectivamente) podrían ser un avance en este sentido.

directores o gestores principales – no así a los oficiales, registradores o empleados del RC⁹⁸. También ha habido regresiones, en el sentido de mantener un sistema de inestabilidad y politización de los oficiales de RC. Y existen casos en los que no resulta fácil determinar el régimen jurídico de la carrera administrativa y profesional de los oficiales de RC⁹⁹.

Para Amado (1997: 97-98, 101) la situación del personal del RC es muy deficiente en cuanto a su selección, a su carrera profesional (por la poca estabilidad debido a nombramientos y ceses por razones políticas), a la falta de una formación adecuada, a la ausencia de herramientas de trabajo (protocolos, manuales, reglamentos), y en general a la arbitrariedad legal, institucional y personal de las condiciones de trabajo¹⁰⁰. Todo ello incide gravemente en el trabajo diario de los oficiales del RC, y estas cuestiones son percibidas por los ciudadanos, dañando la imagen institucional y alejando a la población de la institución. Ante ello, Amado (1997: 98) afirma que es indispensable terminar con esta situación “mediante una reforma y modernización que incluya programas de motivación [de los empleados del RC]”.

La formación y capacitación de los oficiales o registradores viene siendo un planteamiento que no es novedoso, y se señala como un elemento importantísimo a la hora de mejorar el funcionamiento del RC (IIN 1973: 7, Sajón 1977: 24). Formación no solamente desde el punto de vista tecnológico (indispensable hoy en día dado el creciente uso de la tecnología informática) sino en general formación respecto del marco normativo-institucional (Constitución y leyes), respecto de las implicaciones de la multiculturalidad, etc.¹⁰¹.

En cuanto a la regulación de las funciones y responsabilidades de los oficiales de RC, algunas son excesivamente ambiciosas. Otras legislaciones son muy prolijas, como es el caso de México, donde el art. 27 del reglamento de RC del Estado de Chiapas, México (1995) recoge hasta 31 deberes y funciones concretas. Regulaciones detalladas como esta y como otras¹⁰² tienen un aspecto claramente positivo, en la medida en que concretan con claridad las facultades y atribuciones de los oficiales. Pero corren el riesgo de ser demasiado precisas, o de ser poco

⁹⁸ En Colombia sí se ha regulado tanto al responsable del RC como a los registradores. el art. 266 de la Constitución establece la selección por mérito de los registradores, y que deben tener una carrera administrativa.

⁹⁹ Para Panamá el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 25) señalaba la dificultad de conocer la carrera administrativa o el sistema retributivo de los oficiales de RC, puesto que distintas personas tienen esta categoría, rigiéndose por reglas diversas (en Panamá los Jueces Municipales, los Ministros Religiosos, los Notarios y los sahilas son oficiales del Registro Civil). Algo similar sucede en Colombia: existen hasta cuatro tipos de registradores (Distritales, Especiales, Municipales y Auxiliares), a los que se añaden Notarías; Inspecciones de Policía, Corregimientos autorizados, Consulados y Alcaldes en los municipios de reciente creación. En Paraguay hay por lo menos dos tipos de registradores (los ad honorem y los ordinarios).

¹⁰⁰ El autor habla de “labor fuera de control”, de “alto índice de ilegalidad o arbitrariedad”.

¹⁰¹ Algunas iniciativas recientes incluyen entre sus objetivos o sus medidas la formación de los profesionales del RC (por ejemplo la Estrategia Nacional de Capacitación, Educación e Información sobre el DI, lanzada en Bolivia en 2005). En Nicaragua el CSE, con la ayuda del IFES, ha lanzado en 2007 una campaña de formación que incluye la elaboración y publicación de un Manual para Registradores Civiles y una serie de talleres formativos (la información al respecto en <http://www.ifes.org/newsinbrief.html?title=En%20Nicaragua,%20un%20Nuevo%20Manual%20Para%20Registradores%20Civiles>). El manual puede consultarse en CSE (2007).

¹⁰² El art. 17 del Reglamento de RC de Honduras (2005) establece 37 deberes distintos y muy detallados.

realistas al demandar de los oficiales una diligencia y el cumplimiento de deberes que no están en condiciones de realizar¹⁰³.

La deficiente situación de los empleados y oficiales del RC influye en la acumulación de tareas (por ejemplo registrales y electorales, y eventualmente de identificación), e incluso de doble dependencia de distintas autoridades: según se vio más arriba respecto de algunos países (Venezuela, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras), muchos empleados locales del RC dependen del ayuntamiento o entidad de proximidad (dependencia orgánica), pero también de las autoridades centrales (dependencia funcional o, como señala el art. 8 de la Ley de Municipios de Nicaragua, subordinación “metodológica y normativa” a las autoridades electorales o de identificación)¹⁰⁴.

c) La retribución de los oficiales y empleados del RC

A esta mala situación se añade el sistema retributivo de los empleados, oficiales y registradores. Ya desde el Primer Seminario Interamericano de Registro Civil (1954) se viene considerando que la remuneración salarial, y a cargo del poder público, de los oficiales y empleados del RC es un sistema infinitamente mejor que la remuneración por tasas arancelarias. La razón es que el RC es un servicio esencial, que forma parte de la administración (ordinaria o electoral) como una más de las funciones y cometidos públicos, de forma que carece de justificación la remuneración por arancel, que en principio está destinada a retribuir servicios no esenciales o extraordinarios. En aquellos países, que son todos los de la región, en los que la inscripción en el RC es una obligación ineludible, establecida por ley, no tiene justificación que la remuneración de los empleados corra a cargo de las personas obligadas a registrarse¹⁰⁵.

En el diagnóstico de 1980, 14 de los 18 países tenían un sistema público-estatal de remunerar a los oficiales del RC (de los 14, 2 tenían un sistema mixto) y 4 un sistema puramente arancelario (Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana¹⁰⁶). La situación es hoy algo mejor. En Colombia los registradores ordinarios son retribuidos por el Estado (no así los notarios, que también desempeñan funciones de RC). En Bolivia, los oficiales de RC, como notarios de fe pública, son retribuidos por arancel (conforme a los arts. 30 y 32 del Reglamento para Oficiales de RC). Los oficiales bolivianos de RC cobran una retribución a cargo de la CNE que se denomina “arancel”. El sistema vigente es antiguo (ley de 1898), y actualmente se

¹⁰³ Existen normas que establecen un nivel de diligencia de muy difícil verificación y de muy difícil sanción: en el Perú el art. 43 de la ley RENIEC (1995) obliga no a los registradores pero sí a todas demás autoridades, bajo responsabilidad, a poner en conocimiento del registro la existencia de personas no inscritas.

¹⁰⁴ Y en países federales, si bien los RC dependen de los entes subnacionales (provincias o estados), hay normas de la Federación que imponen deberes más o menos específicos a los empleados y autoridades de los RC. La doble dependencia del RC (y de los empleados) respecto de dos autoridades distintas no favorece la carrera profesional.

¹⁰⁵ Cosa distinta es la gratuidad de la inscripción.

¹⁰⁶ No se incluye Paraguay, tal vez porque el muestreo y diagnóstico de 1980 aludía al sistema de retribución, y en Paraguay la mitad aproximadamente de los registradores no perciben retribución (sistema *ad honorem*). Pero en la práctica el sistema *ad honorem* termina siendo parecido al de retribución por arancel porque no es el Estado quien retribuye a los oficiales sino que los gastos del servicio de RC se cubren con los ingresos que los oficiales perciben de los ciudadanos.

mantiene en el Reglamento de las Oficialías de RC, aprobado por la CNE en 1996. Consiste en que los oficiales corran con los gastos de mantenimiento y funcionamiento de la oficina del RC (alquiler del local, material, personal), y una vez descontados estos, perciben de la CNE el arancel correspondiente¹⁰⁷. La responsabilidad de los oficiales alcanza a la ubicación misma de la oficina (que sin embargo ha de ser aprobada por la Corte Departamental). A fin de hacer frente a las responsabilidades del cargo, el art. 25 del Decreto Supremo 24247 (Reglamento de la Ley de RC) establece que para ejercer la función de oficial de RC se debe prestar fianza¹⁰⁸. El sistema es el mismo en Brasil¹⁰⁹. En la República Dominicana los oficiales de RC, pese a ser funcionarios de fe pública, siguen con el sistema de arancel: no son retribuidos por el Estado sino por los usuarios del RC¹¹⁰. El no recibir estipendio de los poderes públicos, sino de los ciudadanos puede llevar a la frecuente percepción de cantidades indebidas, aun cuando la ley establece la gratuidad¹¹¹.

La existencia de oficiales de RC *ad honorem* o que no perciban remuneración a cargo del poder público es algo que cabe considerar negativo¹¹². Negativo no sólo para el oficial, sino para el servicio (un trabajo que no se paga, suele no ser bien desempeñado) sino porque no existe como tal una carrera o función pública registral, con la consiguiente imposibilidad de exigirle responsabilidad y de instaurar controles sobre el servicio. Y negativo porque induce al oficial a percibir los llamados “costos informales”, es decir, a percibir de los ciudadanos la remuneración que no le da el Estado, incentivando la corrupción. Actualmente muy pocos países mantienen este sistema de oficiales de RC que no estén retribuidos¹¹³.

En conclusión, puede decirse que la organización del RC, pese a habersufrido transformaciones desde el punto de vista institucional¹¹⁴, continúa por lo general anclada en modelos muy

¹⁰⁷ “La retribución económica al Oficial de Registro Civil estará sujeta al arancel fijo que la Corte Nacional Electoral apruebe para toda la República”. El costo del ambiente donde funcionará la Oficialía, así como de los servicios e insumos que requiera ella, para su funcionamiento, será asumido por el o los Oficiales de Registro Civil, dependiendo si se trata de una oficialía individual o una colectiva (arts. 49 y 50 del Reglamento).

¹⁰⁸ Igualmente, el art. 23 del Reglamento de oficialías de 1996.

¹⁰⁹ Art. 21 y 20 de la ley de servicios notariales y de registro (1994).

¹¹⁰ Ello es criticado por Peres Velasco (2007: 58), señalando que fomenta el cobro por los oficiales de cantidades abusivas o ilegales.

¹¹¹ Ha habido incluso sentencias del Tribunal Constitucional de Bolivia precisamente por sanciones impuestas a los oficiales por percibir ilegalmente cantidades por inscribir a niños (véase la sentencia 1000/2006-R, de 9 de octubre de 2006). En Brasil la ley de servicios notariales y de registro tipifica como infracción administrativa “el cobro indebido o excesivo de emolumentos, incluso por razones de urgencia” (art. 31 III), y establece como supuesto de pérdida de la delegación (es decir, cese en el puesto de registrador) “el incumplimiento del principio de gratuidad establecido en la ley n. 9534 de 10 de diciembre de 1997” (art. 39 VI).

¹¹² Se trata de remanentes históricos de la justicia local, de paz o de proximidad, que no era remunerada (pero tampoco solía desempeñar funciones de responsabilidad), o de los registros parroquiales.

¹¹³ Podría plantearse si la retribución que perciben del Estado los oficiales de RC es o no suficiente como para que estén motivados o incentivados, para que continúen la carrera profesional, o sencillamente para que no se vean movidos a buscar retribuciones irregulares (reclamando a los ciudadanos que van a registrarse el pago de cantidades no legalmente establecidas). No existen apenas datos al respecto (por ejemplo comparando la retribución de los oficiales respecto al salario medio del país, o respecto al salario medio de los demás empleados públicos).

¹¹⁴ Como por ejemplo la electoralización (Bolivia, Panamá, Venezuela), y la creación de organismos autónomos (RENAP en

antiguos, que han acreditado su disfuncionalidad y obsolescencia. Las transformaciones y reformas legislativas de los últimos años, la mayoría bienintencionadas y con algunos resultados positivos, no han asumido la tarea de cambiar las estructuras organizativas del RC en cuanto al personal (oficiales, registradores), ni en aspectos concretos como la formación¹¹⁵.

La realidad de la carrera profesional de los oficiales y registradores sigue siendo difícil de medir y de conocer, y las comparaciones entre países son de gran dificultad. Pero con los datos disponibles, se puede afirmar que ni la carrera ni la formación han mejorado sustancialmente desde el diagnóstico de 1980, acaso por imposibilidad o dificultad de los poderes públicos de cambiar ciertas estructuras organizativas o de imponerse a grupos burocráticos de presión.

La organización de los sistemas de RC debería prestar mayor atención a la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los oficiales, dado que en casos donde los funcionarios no estén bien pagados (o que en los pocos sistemas *ad honorem* que quedan no estén en absoluto pagados), o que no estén bien formados, no debe dar lugar a funcionamientos irregulares o al margen de la ley.

6. ASPECTOS ECONÓMICO-PRESUPUESTARIOS

a) La concepción del RC como fuente de financiación del Estado

La mayoría de los diagnósticos y estudios de los sistemas de RC de la región han puesto en evidencia la necesidad de que, el RC no sea una fuente de financiación del poder público, lo cual implica, por ejemplo, que las inscripciones sean gratuitas y que los oficiales del RC sean retribuidos con cargo a los presupuestos generales y no por los ciudadanos, mediante arancel con cargo al servicio prestado.

El RC (la inscripción en el RC), por su propia concepción de servicio obligatorio para los ciudadanos (tienen obligación de inscribirse) y para el Estado (tiene obligación, esté o no constitucionalizada, de establecer algún tipo de registro de EV), no debe ser visto como una fuente de ingresos. Al contrario, como los demás servicios públicos esenciales (la educación, por ejemplo), es y debe ser estructuralmente deficitario, en el sentido de que su costo para el poder público no debe ser sufragado en su totalidad con las tasas que los ciudadanos pagan por su utilización¹¹⁶. La búsqueda de rentabilidad económica del RC pervierte su razón de ser. También es contraproducente para la efectividad social del RC el exigir certificados o partidas de nacimiento en demasiadas ocasiones o para demasiados trámites, máxime cuando su expedición

Guatemala, RNP en Honduras).

¹¹⁵ Sigue habiendo oficiales de RC no retribuidos (Paraguay) o retribuidos por sistema de arancel (Bolivia). Leyes muy recientes como en Panamá (2006 y 2007) no han afectado más que a aspectos estrictamente registrales, no a aspectos organizativos o funcionariales.

¹¹⁶ Así lo sostienen Acosta y Burstein (2006: 51).

no es gratuita (por ejemplo: en el caso en donde para el comienzo de cada año escolar se requiere a los alumnos matriculados en las escuelas que aporten una partida de nacimiento).

La concepción del RC no como un servicio esencial y gratuito (y al que corresponde una obligación del ciudadano de registrarse), que cumple una función esencial de garantía del derecho a la identidad y de los demás DDHH, sino como un servicio público similar a otros que como regla general conlleva costes para el ciudadano¹¹⁷ es un importante obstáculo a la universalización del RC y a la erradicación del subregistro. También es un importante obstáculo al buen funcionamiento del registro civil el hecho de que dichas instituciones generen recursos económicos para las burocracias que los controlan (registradores, responsables gubernamentales, partidos políticos, etc.). Que el Estado cobre dinero por la inscripción es, en esencia, lo mismo que cobrar a los ciudadanos dinero por ejercer su derecho al voto. El voto es un deber esencial y fundamental (y en algunos países es también una obligación), y a nadie se le ocurre que el Estado someta su ejercicio al pago de alguna cantidad. Pues lo mismo sucede con la inscripción en el RC, como ocurre en todos los países, dicha inscripción es una obligación para toda persona, y de esta manera considerar el cumplimiento de la misma como una fuente de ingresos es desnaturalizar y pervertir el RC poniéndolo al servicio del Estado y no al servicio de los ciudadanos y de la sociedad¹¹⁸.

Sin embargo, es indudable que en todos países de la región las dificultades presupuestarias son un gran obstáculo para que la capacidad del RC pueda atender las demandas sociales¹¹⁹. Por diversas razones (competencia para el RC en manos de autoridades subnacionales, participación de los municipios en la financiación, confusión con el registro electoral o con la identificación, etc.), son pocos los datos disponibles sobre el porcentaje de inversión pública en el RC, al igual que la existencia de series históricas¹²⁰. En algunos países se ha intentado regular y aclarar una cierta garantía presupuestaria para el RC, como en el caso de Perú (art. 25 de la ley RENIEC) y El Salvador (desde 2003).

En primer lugar, debería afirmarse la indudable condición pública del RC. Se trata de una función inequívocamente pública, por dar constancia y prueba del estado civil de las personas, siendo una herramienta fundamental para los DDHH. Esto implica que las administraciones públicas deben gestionar y responsabilizarse de su funcionamiento. Existen, sin embargo,

¹¹⁷ Por ejemplo los notarios, o, en otro nivel, los transportes, o incluso la justicia (que sólo es gratuita para quienes acrediten inexistencia de medios económicos: como regla general, conlleva costes como tasas judiciales, gastos del proceso o condena en costas).

¹¹⁸ Además de obtener ingresos de una clientela cautiva (en el sentido de que no hay elección posible entre inscribirse y no hacerlo), a la que además en algunos casos se multa si no cumple a tiempo con la obligación.

¹¹⁹ En 2004, en el departamento de Santa Cruz (Bolivia) la Corte Electoral Departamental (encargada del RC) no pudo, pese a las demandas sociales, expedir gratuitamente la certificación de nacimiento porque el 88% de su presupuesto proviene de los ingresos por dicha expedición y por tasas, y el resto (12%) del Tesoro General de la Nación.

¹²⁰ Ello permitiría conocer, por ejemplo, la evolución del esfuerzo inversor a lo largo del tiempo, o comparar la inversión presupuestaria en RC con la que se dedica a otros servicios públicos. O sobre todo permitiría comparar la cantidad que en los presupuestos públicos se destina a RC con la cantidad que se recauda por tasas y aranceles (ello permitiría realmente comprobar si el RC es o no una fuente de financiación de las arcas públicas).

algunas atribuciones públicas que pueden ser llevadas a cabo por particulares (por ejemplo los notarios, que dan fe pública). Ello tal vez explique que Amado (1997: 99) señalase que varios países han dado en concesión a particulares (privatizado) las oficinas locales del RC, pero que no existían datos sobre el resultado de esta medida¹²¹. Diez años después sigue sin haber mediciones respecto a la eficacia de la decisión de abrir parcialmente a la iniciativa privada las oficinas de RC. Es cierto que algunos países han mantenido el sistema de “funcionarios de arancel” o de “privatización”¹²², y que ello no tiene en principio por qué ser necesariamente negativo. Sin embargo, cuando la “privatización” de funciones intrínsecamente públicas o “de autoridad” como la fe pública del estado civil” significa pérdida del control de este servicio por las autoridades, o cuando los registradores o notarios lo gestionan como una empresa con ánimo de lucro, sí puede considerarse como negativo. Así ha quedado de manifiesto en los países (Paraguay, República Dominicana) en los que muchos oficiales de RC tenían que autofinanciar las oficinas con las cantidades que pagaban los ciudadanos, porque no es el Estado quien financia el servicio, sino los ciudadanos¹²³.

En cualquier caso, la gestión privada del RC por concesión introduce un elemento de lucro o de rentabilidad que no es compatible con la función primordial del RC, y en esa medida, puede considerarse un obstáculo al buen funcionamiento del RC y a la lucha contra el subregistro.

Otra vertiente de la privatización, ciertamente menor, es la externalización de algunos servicios (como por ejemplo el mantenimiento de los sistemas informáticos de gestión del RC). Se trata no de una privatización del servicio en sí sino únicamente de la gestión por concesión (externalización) de la parte tecnológica, y por ello representa algo de menor gravedad¹²⁴. Pero tampoco carece de inconvenientes comp. Puede ser el posible acceso de la empresa concesionaria a datos de la población, o posible uso de la tecnología con fines sólo de rentabilidad económica y no de servicio a los ciudadanos.

b) La gratuidad de la inscripción en el RC

La gratuidad del servicio de RC es la principal implicación económico-presupuestaria. Desde hace décadas, (por lo menos desde 1954) todas las iniciativas y recomendaciones del IIN, NU, CEPAL, UNICEF, etc. han insistido en la necesidad de que el RC sea gratuito – o por lo menos que lo sean las inscripciones básicas obligatorias. En este sentido, la evolución ha sido positiva, pues de los cuatro países en los que según el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 88) la

¹²¹ Comparando si las demarcaciones de baja densidad poblacional (y por tanto de escaso nivel de actividad registral – y de ingresos) dispondrían del mismo nivel de servicios de que las demarcaciones más pobladas.

¹²² Algunos lo han llevado a la Constitución: la brasileña de 1988 establece en su art. 236 que “los servicios notariales y de registro se ejercerán con carácter privado por delegación del poder público”.

¹²³ BID (2007-Paraguay: 32) señala que en Paraguay, pese a que la inscripción en el RC es gratuita desde 1999, ello implica habitualmente la percepción de cantidades ilegales, la falta de gasto en el mantenimiento de la oficina, la desatención del oficial, la corrupción, la ocultación a la administración de los ingresos, la arbitrariedad en la gestión, etc.

¹²⁴ En ocasiones la administración no tiene la capacidad tecnológica de gestión adecuada de un sistema de RC, y por ello la encomienda a una empresa privada. Es mucho más frecuente la gestión por empresa privada del servicio de identificación, como ocurre en El Salvador.

inscripción en el RC no era gratuita (Bolivia, Brasil, República Dominicana y Nicaragua) hoy lo es en todos¹²⁵.

Pero esto encubre algunas cuestiones importantes. La primera relacionada con la medición de la gratuidad, y la segunda, con el falseamiento de la gratuidad a través de mecanismos irregulares, ilegales, o por otras circunstancias.

En efecto, existen problemas metodológicos sobre la gratuidad, en concreto sobre su medición. En el diagnóstico del año 1980 (IIN-FNUAP 1982: 87) se partía del dato metodológico de que no se considera costo, arancel o gravamen “el tributo que se cobra o puede cobrar por vía de sanción en caso de incumplimiento de las normas legales”. De modo que un sistema registral que cobre una cantidad a quien se quiera inscribir tardíamente es gratuito, a efectos de dicho diagnóstico. Ello plantea la cuestión de la dificultad de comparar la gratuidad, en función de datos o estadísticas de fuentes diversas, pues su medición puede haberse realizado desde postulados metodológicos distintos¹²⁶.

Otra cuestión importante es que la aparente gratuidad encubre otras realidades: por ejemplo la expedición de certificaciones no suele serlo. En prácticamente todos los países, el ciudadano debe pagar por la obtención de partidas y certificaciones¹²⁷. Cuando estas certificaciones deben aportarse con frecuencia ante la administración (por ejemplo para poder inscribirse en el censo o registro electoral, o para obtener la cédula de identidad, o para ingresar a cada año escolar, o para tener derecho a ser usuario de ciertos servicios públicos), el RC deja de ser gratuito aunque la inscripción lo fuese en su momento. El caso es especialmente grave en aquellos países en los que la identificación es obligatoria incluso para los recién nacidos y tiene costo: de este modo la inscripción en el RC, gratuita por sí misma, no es real porque existe un trámite obligatorio – la obtención de la identificación – que no es gratuito¹²⁸. Lo mismo ocurre cuando la expedición de todos los certificados y partidas tiene costo¹²⁹, o con las rectificaciones de los datos del RC, raramente gratuitas.

¹²⁵ En Bolivia la inscripción es gratuita desde el Código de la niña, el niño y el adolescente de 1999 (art. 97), pero la gratuidad no fue implementada hasta 2003. En Honduras el art. 37 de la ley RNP (2004) enumera los servicios que son gratuitos, bastante numerosos. En Brasil es gratuito desde 1997; en Nicaragua desde 1991. Algunos países han elevado la gratuidad de la inscripción a rango constitucional (en Venezuela: art. 56 de la Constitución de 1999).

¹²⁶ Existen países en los que los hechos vitales básicos (nacimiento, matrimonio y muerte) tienen distinto tratamiento desde el punto de vista de la gratuidad, de forma que la medición de la misma deberá tener en cuenta a cuál de ellos se refiere.

¹²⁷ En Nicaragua se consiguió la gratuidad de la inscripción, pero las partidas o certificaciones no lo son. En países como Panamá la inscripción es gratuita, pero parece que la exigencia de que se expida inmediatamente una certificación (que no es gratuita) desdibuja la gratuidad (sin embargo sí son gratuitas las “certificaciones para uso escolar”). En Colombia la certificación para la expedición de la cédula de ciudadanía es gratuita.

¹²⁸ Por ejemplo en Argentina, según datos de la propia Dirección Nacional de EV de Argentina, el 85% de los casos de no inscripción derivan del coste no de la inscripción misma (que es gratuita) sino de la inmediata exigencia del pago de las tasas de expedición del DNI: véase la fundamentación al proyecto de ley nº 2570-D-2007 presentado a la Cámara de Diputados, de reforma del RENAPER (<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2570-D-2007>)

¹²⁹ Por ejemplo en Guatemala los certificados de nacimiento son de pago, incluso los necesarios para uso escolar (y los alumnos necesitan uno cada año para matricularse regularmente en la escuela).

Por consiguiente, cuando se habla de la gratuidad del RC hay que precisar si lo gratuito es la inscripción o la expedición de certificaciones. Normalmente no existe ningún RC gratuito en sentido de que todos los servicios que presta (inscripción de nacimientos, de matrimonios, de defunciones, otras inscripciones, expedición de partidas y certificaciones, rectificaciones, etc.) no tengan costo alguno para el ciudadano que los solicita¹³⁰.

En segundo lugar, sobre el costo real del RC para los ciudadanos influyen circunstancias que van más allá de la simple previsión legal de la gratuidad o no. El diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 88) señalaba una circunstancia importante: la percepción por los oficiales de RC de cantidades no legalmente estipuladas, como consecuencia esencialmente de la baja remuneración oficial y de su situación profesional inadecuada. Este arancel de hecho, que no de derecho, no es fácilmente detectable debido a que la población ignora su ilegalidad, o porque la conoce pero no la denuncia, y en todo caso por las deficiencias de los sistemas de monitoreo y auditoría interna.

Según se dijo en el apartado anterior, es más discutido si resulta positivo o negativo que las inscripciones tardías sean gratuitas o por el contrario estén gravadas con un arancel o tasa¹³¹. Tradicionalmente, la concepción del RC imperante en muchos países de la región era de ser una institución al servicio del Estado (y que le era rentable al Estado), en lugar de ser una institución al servicio de los ciudadanos¹³². Se buscaba más la rentabilidad, (o la no excesiva onerosidad) que el buen servicio y la funcionalidad. Los problemas económico-presupuestarios de muchos países son crónicos, (con grandes déficits públicos, con crisis cíclicas, con continuas devaluaciones) ocasionando que se busquen recursos financieros a través del RC mientras se evite invertir en el mismo, manteniendo un mínimo nivel de servicio¹³³.

En cualquier caso, parece haber una lenta evolución hacia la gratuidad de las inscripciones en el RC (no así hacia las inscripciones tardías, y sólo en parte respecto de la expedición de partidas o certificaciones). Pero no se debe perder de vista que la gratuidad no es el único problema ni el único factor de subregistro: es sólo una parte de los factores que inciden sobre el mal funcionamiento del RC¹³⁴.

¹³⁰ Desde este punto de vista, no se suele plantear la reclamación de la gratuidad total e incondicionada de todos los servicios del RC. En algunos países europeos como España sí lo es (no sólo es gratuita la inscripción sino la emisión de partidas y certificaciones, o las rectificaciones, o los trámites de cambio de nombre o apellidos).

¹³¹ O si deben constituir una infracción administrativa castigada con multa

¹³² En esta idea ha influido, como señalan Acosta y Burstein (2006: 48-49), la electoralización del RC: al incorporarlo al sistema electoral, los poderes públicos lo tienden a ver no como un fin en sí mismo, como una institución al exclusivo servicio de los derechos de las personas, sino como una herramienta para los procesos electorales (para la formación de los padrones, registros y censos electorales).

¹³³ Acosta y Burstein (2006: 51) subrayan el déficit crónico de inversión de los RC.

¹³⁴ Por ejemplo: en muchos casos con la misma asignación presupuestaria se podrían obtener mejores resultados (porque existen problemas organizativos y de mala gestión de recursos).

7. LA (IN)APLICACIÓN DE LA LEY Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA REGISTRAL

En los últimos años, varios países han hecho importantes esfuerzos para rediseñar el marco jurídico-institucional del RC¹³⁵. Se trata sin duda de avances dignos de elogio. Sin embargo, existe aun en la región significantes desafíos en cuanto a la mejora general del funcionamiento del RC y en concreto a combatir el subregistro.

Dos son las razones para ello. La primera es la no aplicación de las leyes y reglamentos, hecho reflejado en que cambios políticos queden registrados en los boletines oficiales, sin servir como normas eficaces. La segunda es que sólo con medidas legislativas (incluso con leyes adecuadas, y que además se apliquen) no siempre se obtiene el resultado deseado, porque legislar, y aplicar las leyes, es sólo uno de las componentes de las políticas que han de conducir a la reducción o eliminación del subregistro y al buen funcionamiento de los sistemas de registro civil.

a) La inaplicación de las leyes

El diagnóstico de 1980 detectaba “una disociación importante entre el régimen legal y la forma real de operar en varios aspectos, lo cual evidencia anacronismo e inadecuación de la ley, y por tanto necesidad de revisión y cambio” (IIN-FNUAP 1982: 136).

Esta disociación puede analizarse desde dos perspectivas. Por un lado, el funcionamiento del RC al margen de las previsiones normativas (lo cual es una simple constatación que no requiere una especial valoración o imputación de responsabilidades); por otro, el remedio a dicho funcionamiento contrario a la ley, excediendo la simple verificación e implicando una toma de decisión, esencialmente respecto a si lo que hay que cambiar es la ley o la forma de aplicarla.

Respecto a lo primero, varios diagnósticos y estudios del RC en la región han detectado la divergencia entre las previsiones contenidas en leyes y reglamentos y su aplicación práctica. En realidad esto no es ninguna novedad: el funcionamiento alegal, paralegal o ilegal de muchos mecanismos administrativos forma parte de las debilidades históricas o estructurales de muchos de los países en desarrollo, y aun de deficiencias en países desarrollados. Es una característica de las debilidades del Estado de Derecho en la región. La falta de respeto o apego de los ciudadanos (también de los políticos) al *rule of law*, al imperio de la ley y al cumplimiento de las normas, tiene varias consecuencias para el funcionamiento del RC y para la actitud de la ciudadanía ante él.

Además de la banalización de la ley y de su pérdida de autoridad tanto social como normativa, una consecuencia importantísima es la conversión de los derechos (enfáticamente afirmados por Constituciones, leyes y reglamentos) en no-derechos. Técnicamente ello significa transformar un derecho subjetivo (situación de poder o de empoderamiento que el ordenamiento

¹³⁵ Guatemala con el RNP, Honduras con el RNP, El Salvador con el RNPN, incluso Perú con RENIEC en la pasada década. Y existen algunas leyes recientes (Panamá en 2006-2007, o el proyecto de ley orgánica del RC de Venezuela de 2007).

otorga automáticamente o sin condición a un ciudadano, a la que corresponde algún tipo de obligación, activa o pasiva, a cargo de otro ciudadano o sobre todo de los poderes públicos) en una prebenda o privilegio. Es decir, en un no-derecho. En la medida en la que algunos ciudadanos ven satisfecho su derecho y otros no, significa convertir una potestad, competencia o decisión administrativa regulada en una potestad discrecional o arbitraria. De este modo, la debilidad o ineficacia administrativa, que significa incumplir los mandatos legales en materia de DDHH, subvierte el Estado de Derecho y los derechos subjetivos y DDHH en él reconocidos.

En algunas ocasiones la forma de paliar este funcionamiento alegal, paralegal o ilegal ha sido establecer remedios y procedimientos judiciales que restablezcan la situación legalmente obligada. Sin embargo ello ha planteado dos objeciones: la enorme dificultad de que los jueces y tribunales den a los ciudadanos aquel derecho, servicio o prestación que la administración no les ha dado (o que obligue a satisfacer el derecho de los ciudadanos de manera eficaz), y también la tendencia a la judicialización de los derechos, juzgada por muchos como un remedio tan sólo parcial y hasta contraproducente¹³⁶.

En materia de RC el incumplimiento de las leyes (por ejemplo, el incumplimiento de los plazos para expedir los documentos y certificaciones¹³⁷) tiene importantes y muy concretas consecuencias negativas – además de la ya mencionada conversión de los derechos en prebendas y de la legalidad en arbitrariedad: la demora que los ciudadanos padecen en la entrega de los documentos incentiva la aparición de los intermediarios que, mediante corruptelas a funcionarios, ofrecen a los ciudadanos servicios que agilizan la tramitación¹³⁸. Esto no sólo encarece el servicio (porque el ciudadano paga una cantidad añadida a la que en su caso pagó por el servicio de RC) sino que lo desprestigia: el ciudadano no percibe que el RC (y por tanto el Estado) está a su servicio y le facilita el ejercicio de un derecho como es el derecho a la identidad, (a obtener documentos de identificación, y a ejercer otros derechos como el derecho al voto) sino que lo percibe como un obstáculo a sus derechos y una fuente de corrupción¹³⁹.

Después de identificar el funcionamiento del sistema de RC al margen de las leyes, el paso siguiente es tomar algún tipo de decisión respecto de cómo solucionarlo. Probablemente en 1980 el diagnóstico, y el remedio que se proponía (cambiar las leyes “anacrónicas e inadecuadas” (IIN-FNUAP 1982: 136), eran correctos. Hoy la solución no es tan clara. Efectivamente, en 1980 la mayoría de los países de la región contaban con un marco legislativo-institucional del RC anticuado e inadaptado a nuevas realidades (a las exigencias tecnológicas, a los nuevos

¹³⁶ Véanse las opiniones de Abramovich y Courtis en CEPAL (2007: 32): a su juicio, hay que hacer los esfuerzos no por la judicialización sino porque el sistema de derechos funcione con otras garantías y contrapesos, ya que judicializar las garantías no es solución adecuada – además de que es una solución que deja fuera a enormes estratos de población que por cultura, marginalidad o nivel económico no tienen acceso a la justicia.

¹³⁷ O los documentos de identidad, cuando el mismo organismo encargado del RC sea quien expida los DNI o cédulas de identificación.

¹³⁸ Existen denuncias de ello en algunos países de la región.

¹³⁹ Y en caso de minorías étnico-culturales (afrodescendientes, zonas remotas, etc.) el RC puede ser en cierta medida considerado como una amenaza a sus costumbres, o como un peligro porque van a ser controlados por los poderes públicos (percibidos no como portadores de servicios y garantes de derechos sino como todo lo contrario).

derechos, etc.). De manera que el desfase entre ley y realidad podía razonablemente imputarse a la ley. Sin embargo este remedio pudo entonces pecar de algo muy habitual, la creencia de que únicamente al reformar leyes o promulgar nuevas, se soluciona el mal funcionamiento de los servicios públicos y la falta de protección de los derechos.

La idea de que la ley por sí misma es capaz de traducirse en una transformación apreciable en la realidad es cierta en algunos casos, cuando de la simple aprobación, derogación o reforma de un precepto legal deriven consecuencias inmediatas¹⁴⁰. Pero en el caso de organizaciones complejas como es, el RC, un mero cambio legislativo no transforma la realidad de un día para otro. Para la clase política es muy fácil argumentar que han reformado, por ejemplo, la justicia penal, o el RC, o la sanidad, etc., con la sola operación de la aprobación de una ley procesal, sanitaria o registral. Esta creencia de los políticos, ya sea endémica, real o interesada, ha sido puesta en manifiesto y criticada muchas veces, en particular en lo referente a los DDHH¹⁴¹. Parafraseando a Crozier¹⁴², y en lo referente al RC, podría decirse que “no se cambia el (funcionamiento del) RC por decreto”, ni menos aun se elimina el subregistro por decreto.

Algunos países han actuado positivamente y han reformado sus legislaciones de RC¹⁴³. Desde esta perspectiva, la actualización legislativa e institucional constatada en las últimas décadas hace que la conclusión del diagnóstico de 1980 (que ante la inaplicación de las leyes es preciso cambiarlas para que el RC funcione bien) ya no sea el todo válida en la actualidad. Se han reformado la mayoría de los marcos normativos e institucionales, si esto no se ha traducido en una mejoría de los sistemas de RC y no ha disminuido el subregistro, es probable que el diagnóstico deba ser otro.

b) Sólo la ley no (suele) cambia(r) las cosas: mejorar el funcionamiento de los registros civiles y combatir el subregistro depende de una diversidad de factores

En ocasiones se le ha dado énfasis a la ingeniería legislativa, al diseño de un nuevo marco legal, por lo general descuidando el aspecto operativo del sistema, o sus vertientes no estrictamente jurídicas. Estudios recientes han intentado ir algo más allá del estricto marco legislativo-institucional, analizando otros factores, singularmente en el funcionamiento real del RC. Amado decía en 1997 que “no puede el éxito del RC atribuirse a una sola variable y menos aún al marco legal o institucional en el que se haya ubicado” (1997: 100).

¹⁴⁰ La desjudicialización, la gratuidad, la posibilidad de que las madres solteras inscriban libremente al hijo, la elección del nombre son medidas legislativas que, una vez adoptadas, tienen efectos inmediatos.

¹⁴¹ CEPAL (2007: 24) hablaba de la enorme distancia entre la “frondosidad regulatoria” y “el poco impacto de la acción del Estado”.

¹⁴² Autor de un libro titulado *On ne change pas la société par décret* (No se cambia la sociedad por decreto).

¹⁴³ Panamá en 2006-2007, Venezuela parcialmente en 2001. La última reforma es el proyecto, tramitado en 2007 pero aun no aprobado, de Ley Orgánica del Registro Civil en Venezuela. En 2006 Paraguay ha reformado algunos de los aspectos más problemáticos de su legislación de RC (la exigencia en todo caso del certificado de nacido vivo).

Sin duda el marco legal del RC es una pieza importantísima dentro del funcionamiento de un sistema registral, pero no se debe sobreestimar su incidencia inmediata respecto a su correcto funcionamiento y la eliminación del subregistro. Existen algunas medidas *a priori* positivas para luchar contra el sub-registro, o por lo menos para contrarrestarlo, que como regla general no requieren de ninguna reforma normativa. Por ejemplo: en algunas de las legislaciones de RC de los países de la región, no se prohíbe, ni tampoco se permite, el envío de unidades móviles o RC móviles a zonas lejanas o no suficientemente atendidas por la oficina de RC correspondiente u ordinaria¹⁴⁴, la ley no contempla esta posibilidad. Debido a que la realización de estas campañas especiales, o el envío de registros móviles, no son actividades de limitación de derechos o de gravamen, no sería exigible la expresa previsión legal para que la autoridad responsable ponga en marcha las campañas o envíe estas unidades¹⁴⁵. Es decir, para hacerlo no hace falta que la ley lo contemple expresamente, en principio, no es necesaria ninguna reforma legal para emprender este tipo de campañas o de políticas, tal y como se hizo exitosamente en Haití. Lo mismo sucede con la digitalización (fotografía, escaneado) de los libros y archivos del RC. O con un control social, ciudadano, periodístico, etc. del correcto funcionamiento de las oficinas de RC, por ejemplo mediante la denuncia y publicidad de los casos de corrupción, o de simple mal funcionamiento. En definitiva, se trata de programas cuya puesta en marcha no requiere como regla general ninguna norma expresa, por lo menos de rango legal¹⁴⁶.

La legislación no es más que un marco normativo-institucional que, aunque imponga políticas determinadas y eventualmente limite el margen de discrecionalidad para los responsables del RC y para los administradores, por lo menos en cuanto a aspectos organizativos, retributivos, etc., también requiere de una política de aplicación en la que entran en juego decisiones políticas probablemente más complejas y costosas que la previa decisión de elaborar y promulgar dicho marco legal¹⁴⁷.

Incluso hay situaciones en las que los obstáculos jurídicos han provocado históricamente, junto a con otros factores, consecuencias que no se reparan sólo con medidas jurídicas (por ejemplo: la percepción que los ciudadanos tienen del RC no se cambia con leyes). La simple ley organizativa del RC puede no contemplar otras variables que inciden sobre la prestación del servicio. Por ejemplo: la regulación de los funcionarios u oficiales del RC (inexistencia de

¹⁴⁴ Lo mismo sucede con la presencia en las escuelas de los oficiales de RC (no para detectar a los niños sin registrar y sancionarlos o expulsarlos de la escuela sino para facilitarles el acceso al registro). Esta medida es una de las que Plan Internacional está intentando implementar en algunas regiones (BID, 2007-Paraguay: 28)

¹⁴⁵ Las medidas organizativas no suelen requerir de expresa y previa habilitación legal: pueden adoptarse en virtud de la potestad organizativa inherente a la administración pública. Pese a ello algunas normas sí prevén expresamente esta autorización: en México el art. 107 del CC de Chiapas (1938) y el art. 64 del reglamento de RC de Michoacán (2005). En el Perú el art. 51 de la ley de RENIEC prevé asimismo la habilitación legal para el envío de unidades móviles de registro.

¹⁴⁶ Contrariamente a otras medidas que, por referirse a derechos (o a la reglamentación del ejercicio de los derechos), sólo pueden ser adoptadas si la ley lo permite expresamente: la plena y no discriminatoria inscripción de hijos extramatrimoniales o de padre desconocido sí requiere reformar las normas del CC de derecho de familia y las normas del RC relativas a la inscripción.

¹⁴⁷ Decisión que tal vez haya sido tomada por un gobierno o un poder legislativo de signo político distinto, con lo que la disociación entre ley y aplicación encuentra un caldo de cultivo perfecto.

carrera registral que garantice su profesionalismo, capacitación y actualización, o deficiencias en la retribución). Lo mismo se puede afirmar respecto a otros aspectos relacionados con el RC, tales como la regulación de la inmigración, la extranjería o las minorías étnico-culturales.

El solo cambio en una de las variables o componentes del sistema de RC (la legislación, o el “marco institucional”) no suele ser suficiente para asegurar su buen funcionamiento y para combatir el subregistro. En palabras del IIN, “en los últimos veinte años, los marcos jurídicos de los sistemas de registro civil han ido actualizándose. Si bien persisten aún numerosos anacronismos y vacíos legales, coexistencia de leyes dispersas contradictorias en aspectos puntuales como el pago de multas y procedimientos para registros de nacimientos tardíos, no parecería ser estratégicamente adecuado dar prioridad a promover grandes reformas legales con la finalidad de mejorar el registro de nacimientos” (IIN c.2002: 3).

Por ejemplo: si se dotase a las oficinas de RC de todos los recursos y medios necesarios, el buen funcionamiento de los registros civiles, o el problema del subregistro no se solucionaría sólo con eso (faltaría que la gente acudiese a registrarse, o tal vez faltaría la conexión con otros servicios – sobre todo con la identificación, etc.). Y al revés: si como consecuencia de campañas de concienciación las personas no inscritas acudiesen en masa al RC, no se les podría atender adecuadamente debido a la falta de instalaciones o de medios (así lo ponía de manifiesto el IIN c2002: 3). Lo mismo sucede con medidas probablemente adecuadas en la teoría pero cuyo resultado es a veces contrario al deseado: exigir, como se hace en Europa y en otros muchos países, el certificado de nacimiento para que los niños se matriculen en la escuela básica es un ejemplo de medida que puede ser contraproducente. Como señala Amado (1997: 97), varios países adoptaron esta medida con el fin de localizar a los niños de 5 ó 6 años que no estuviesen inscritos, y poder inscribirlos – aunque fuese tardíamente. Pero lo que ocurrió fue que en zonas rurales o marginales, donde la educación puede no ser una opción o una prioridad, el subregistro no disminuyó junto con la tasa de escolarización¹⁴⁸.

La incidencia del marco legal sobre el correcto funcionamiento del RC, medido en términos de universalización y de combate al subregistro, no es tan grande como se pudiera pensar. Por ejemplo: con una legislación “mala” (poco adecuada, obsoleta, anticuada, con lagunas, etc.) se puede hacer una buena política de RC, si las autoridades emplean los márgenes de actuación para tomar ciertas decisiones positivas y para emprender políticas efectivas. Y viceversa: con una “buena” legislación (moderna, adaptada a la realidad, ágil, etc.) es posible hacer una mala política de RC, ya sea porque la legislación no se aplique, total o parcialmente, bien porque no exista financiación suficiente, etc.

En definitiva, la regulación legal es sólo uno de los elementos que determina el buen o mal funcionamiento del RC. Su incidencia suele estar sobrevalorada, porque la visión general tiende a ser – sinceramente o no – que cambiando la ley se cambia la realidad. Para mejorar

¹⁴⁸ El BID (2007-Paraguay: 27) subraya que en Paraguay, pese a las medidas de flexibilización de esta exigencia, el requisito de contar con certificación de nacimiento, de la cual carecen muchos niños en edad escolar, se convierte en una barrera para el acceso a la educación.

el funcionamiento del RC y para combatir el subregistro en muchas ocasiones no es necesario cambiar la ley, sino cambiar la práctica administrativa. Se deben atender otros factores como los presupuestarios, organizativos, funcionariales o de personal, culturales, técnicos-tecnológicos, y geográficos, entre otros. Se debe tomar en consideración que la percepción de los ciudadanos tiene una gran influencia, y esta no cambia automática e inmediatamente con la aprobación de una ley.

Las modificaciones legislativas, cuando son necesarias, resultan sin duda positivas. Pero hay que aplicarlas, implementarlas, verificar su funcionamiento y corregir las disfunciones en su aplicación. Rara vez las reformas legislativas cambian por sí solas la realidad¹⁴⁹.

Todo ello pone de manifiesto la falta de una visión integral de las reformas del RC, reclamada de forma insistente (por ejemplo por Plan Internacional 2007: 19): el problema del subregistro (o los obstáculos al ejercicio del DI a través del RC) se deben a una multiplicidad de factores, de modo que reformas parciales - sólo de un elemento, o de una ley, o sólo de la ley y no de otras cosas - por muy bienintencionadas que sean, probablemente no respondan a los objetivos y por lo tanto causen frustración, desencanto y hasta rechazo (entre políticos, funcionarios y ciudadanos). En el apartado siguiente se aludirá a esta cuestión.

Puede concluirse que aunque la ley (su antigüedad, inadecuación) es un factor de subregistro¹⁵⁰, dada la frecuente disociación entre la ley y su aplicación entre los países de la región (y no sólo en cuanto al RC), hace que el factor principal del mal funcionamiento del RC, causante de subregistro, no sea la ley misma sino su mala aplicación. Esto ha sido puesto en evidencia a través de las reformas normativas operadas desde 1980: con cambios en las leyes del RC en varios países, se han mantenido niveles de subregistro similares, por lo tanto se entiende que dichas reformas no son suficientes para mejorar la situación.

Contrariamente a cuanto parece ser el pensamiento general en la región, la simple aprobación de leyes no es suficiente para transformar la realidad, y en concreto para cambiar una situación de mal funcionamiento del RC y de subregistro que se ha venido formando a lo largo de décadas y debido a diversos factores (no únicamente a leyes buenas o malas). La mejora en la situación del RC deriva entonces de factores que van más allá de los estrictamente legislativos: sobre todo relacionados con la correcta implementación de las leyes. La correcta aplicación de la ley, y corregir las disfunciones que su falta de aplicación origine, requiere de un cambio importante en la mentalidad o voluntad política en donde la normatividad jurídica juega un papel limitado.

¹⁴⁹ No se puede circular sobre el plano de una carretera aun no construida, ni beber el agua de una presa que sólo existe en un plan hidrológico o en una ley.

¹⁵⁰ Así se diagnosticó en 1980 (IIN-FNUAP 1982: 136).

8. LOS FACTORES DE VOLUNTAD O MENTALIDAD POLÍTICA

Los diagnósticos y análisis de los RRCC de la región han puesto de manifiesto que las deficiencias y la elevada tasa de subregistro obedecen no sólo a desajustes y obsolescencias de la legislación, o a debilidades presupuestarias crónicas, sino a una falta de voluntad política de los gobiernos y los países, o por lo menos a una falta de acción política para la mejora del RC¹⁵¹. Últimamente Peres Velasco (2007: 253) señala que la falta de voluntad política es “el elemento clave de la problemática existente en los diferentes países, porque de ella derivan otros factores causales de subregistro”.

Pese al reciente aumento en las iniciativas a nivel nacional para combatir el subregistro, el RC y los problemas de subregistro, no son una verdadera prioridad política para los gobernantes de la región. A su vez, hay muchos y complejos factores que históricamente han provocado este desinterés. Uno de ellos puede ser la inexistencia (o insuficiencia) de mediciones del subregistro. En efecto, cabría plantearse si la falta de voluntad política de los gobiernos y de la clase política deriva de no ser del todo consciente del problema, al no haberse analizado o detectado convenientemente.

a) El monitoreo y la supervisión del RC. Los estándares de funcionamiento

El discutir si la falta de esfuerzos para medir el subregistro deriva de la inexistencia de voluntad política, o por el contrario si esta deriva de la falta de mediciones, sería estéril. Lo primero puede ser más acertado, esto debido a que desde 1961 algunas instituciones se han ocupado de conocer y diagnosticar la situación de los sistemas de RC y de su mejoramiento, denunciando al mismo tiempo la realidad del subregistro y eventualmente cuantificándolo¹⁵².

La situación no parece haber mejorado mucho: las estadísticas de subregistro que hoy se tienen provienen de fuentes internacionales (sobre todo NU), basadas en estimaciones y proyecciones, no en datos registrales o estadísticos aportados por los países. Ello pondría de manifiesto una baja prioridad (por motivos varios) de los países de la región ante el problema del subregistro y evaluación del funcionamiento de sus sistemas de RC.

La eficiencia del RC no ha sido cuantificada, en contraste con las prácticas en otras políticas públicas en las que existe un cierto control de calidad o del funcionamiento del servicio. Sin

¹⁵¹ IIN (1973: 16), IIN-FNUAP (1982: 136).

¹⁵² Entre otros, y por orden cronológico, Primer Seminario Interamericano de Registro Civil (NU, Santiago de Chile, 1954); Comité para el Mejoramiento de los Registros Civiles en América (IIN, Montevideo, 1961); Segundo Seminario Interamericano de Registro Civil (CEPAL, Lima, 1964); Symposium sobre el Registro Civil (IIN, Santo Domingo, 1967); Resultados de una encuesta sobre el Registro Civil en los países latinoamericanos (IIN, Montevideo, 1973); Reunión sobre estrategias para mejorar los datos del Registro civil (IIN, Montevideo, 1977); Diagnóstico del registro civil latinoamericano (IIN-FNUAP, Montevideo, 1980); Conferencia Iberoamericana sobre estrategias para el mejoramiento del sistema de registro civil y estadísticas vitales, (Lima, Perú, 1980); Taller Latinoamericano para el Mejoramiento de las Estadísticas Vitales y de Registro Civil (Buenos Aires, 1991) auspiciado por la División Estadística de la Organización de las Naciones Unidas y coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; Primer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil (CNE, Caracas, 2007); Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (Asunción, Paraguay, 2007).

embargo existen algunos ejemplos de control, como es el caso de los países reflejados en el cuadro 11.

Cuadro 11

País	Supervisión de las oficinas
Bolivia	La primera auditoría general integral del RC se realizó en el año 2002 (Ortega: 2002), y en 2003 la CNE licitó otra, pero limitada a los aspectos económico-presupuestarios. http://www.sicoes.gov.bo/documentos/9015.pdf 20030929105628.pdf
Chile	Existe un contralor en el RC, pero limitado a los aspectos legales y económicos: el art. 14 de la ley 19.477 del RC (1996) establece la contraloría interna.
México	El art. 12 del reglamento de RC del Estado de Michoacán establece hasta 16 facultades de informe, supervisión y fiscalización.
Perú	La ley RENIEC (1995) establece un órgano específico (la Oficina General de Control Interno, regulada en el art. 23).
Venezuela	El proyecto de ley de Venezuela del RC de 2007 prevé (art. 27) la creación de una oficina nacional de supervisión, como "brazo fiscalizador" interno de la calidad y niveles del servicio.

Por ejemplo, otras políticas o servicios sí han sido evaluados (se conoce la eficacia de los servicios tributarios, medida en recaudación o en lo que se deja de recaudar, se conoce la eficacia de la política agrícola, medida en términos de aumento de la producción, o de las exportaciones, o de la calidad de los productos, o se puede conocer también la eficacia de la administración de justicia, medida en duración de los procesos). Pero en general esto no se ha hecho con el RC¹⁵³.

El monitoreo del RC tendría tres beneficios fundamentales: para conocer el funcionamiento real del servicio, y así poder establecer criterios, estándares y buenas prácticas¹⁵⁴; para detectar las fallas en el servicio (y eventualmente mejorarlo); y, en combinación con mediciones estadísticas o demográficas y mediante instrumentos de coordinación¹⁵⁵, serviría también para cuantificar el subregistro. No conocer ni monitorear la eficacia de las políticas públicas en relación con los DDHH impide o dificulta la rendición de cuentas por parte de los gobiernos. En este sentido, es claro que las iniciativas para establecer criterios y estándares, haciéndolos públicos, son una herramienta importante para el control social, político, judicial, etc. del RC.

¹⁵³ Existen excepciones. En el Perú RENIEC elabora y publica informes semestrales de desempeño. En Colombia el Decreto 3851 de 2006 establece un sistema de aseguramiento de la calidad de la información básica: se trata no tanto de un sistema de evaluación del sistema de RC cuanto de un sistema de control de la calidad y eficiencia de las EV, realizado por el DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

¹⁵⁴ En Argentina el RENAPER tiene una "carta compromiso" con los ciudadanos que, avalada por el Presidente de la Nación y renovada cada cierto tiempo, establece estándares generales del servicio y estándares para cada oficina o dependencia. Véase la cuarta carta, correspondiente a 2007, en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/organismos/renaper.html.

¹⁵⁵ Coordinación, por ejemplo, entre los centros sanitarios o educativos y el RC, si aquellos le comunican los datos de las personas de las que tengan constancia de que no están registradas.

Desde hace años, diversos diagnósticos y evaluaciones, han demostrado las deficiencias tecnológicas (falta de informatización de los archivos, malos cauces de envío de información entre las oficinas, etc.). Se trataba de una realidad generalizada, por lo que gobiernos, y organismos de cooperación internacional, realizaron un esfuerzo especial por dotar a las oficinas de medios tecnológicos (computadoras, escaners). Esto provocó la creencia de que la falta de tecnología constituía el principal problema, de modo que comprando e instalando computadoras, las disfunciones del RC quedarían resueltas. En ocasiones la actualización tecnológica se ha considerado un fin en sí mismo, y no una herramienta¹⁵⁶.

Un importante cambio de enfoque consistiría en dejar de ver el RC como una fuente de financiación de los poderes públicos, o como un engranaje más de la maquinaria electoral, y verlo como un medio para mejorar la gobernabilidad y el desarrollo de un país. Desde la elaboración de EV (que permitiría conocer la población y sus necesidades) hasta la mejor identificación de las personas (aumentando la seguridad general, evitando duplicidades y suplantaciones), así como la planificación de políticas públicas (sobre todo la sanitaria o la educativa).

b) La perspectiva de derechos

En cualquier caso, esta falta de voluntad política, o la percepción distante y distorsionada del problema, podrían disminuir si se logran cambios en la mentalidad con la que los países afrontan esta cuestión¹⁵⁷, para alcanzarlo es importante ejercer algunas de las recomendaciones de organismos internacionales, de ONGs y de expertos en la materia. En concreto la llamada “perspectiva de derechos”, o la “cultura de los derechos”, que tiende a hacer de los DDHH el eje de las políticas públicas, o la medida de las mismas, empoderando a los ciudadanos frente a los poderes públicos en reivindicación y defensa de sus derechos¹⁵⁸. Esta llamada “cultura de derechos” ha sido impulsada por muchos organismos internacionales o por las entidades de cooperación al desarrollo de muchos países – que en lo referente al RC ha aumentado considerablemente en los últimos años.

En lo que al RC se refiere, los grupos desfavorecidos o marginales no suelen percibirlo como una obligación de los poderes públicos a la que corresponde un derecho de los ciudadanos, sin importar que así esté establecido en la ley o en la Constitución. Lo anterior se combina con la percepción de que los servicios de RC no son verdaderos derechos plenos sino prebendas que

¹⁵⁶ En otros casos la tecnología (por lo menos en la relación entre el RC y los ciudadanos) se ha empleado con provecho: países como Chile, Perú, Panamá o Uruguay permiten solicitar la partida o certificación por internet. En Uruguay desde 2004 el Registro Civil de la Intendencia de Montevideo recibe solicitudes de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción a través del correo electrónico. En Venezuela el proyecto de ley orgánica de RC de 2007 establece la firma electrónica como medio para relacionarse con el RC.

¹⁵⁷ O por lo menos si las autoridades se concienciaran un poco más de la importancia de llevar esta voluntad de reforma a la práctica real del RC y a la efectividad del servicio (la voluntad de reforma suele ser reconocida por los gobernantes, en el sentido de que normalmente ninguno va a admitir abiertamente que no quiere reformar un servicio que requiere mejoras).

¹⁵⁸ Las más modernas tendencias se refieren a aspectos algo más concretos: por ejemplo, a diseñar y a evaluar las políticas públicas (sobre todo las que más inmediatamente afectan a los DDHH) desde las personas, desde la demanda, y no desde la oferta, o desde “arriba”.

los ciudadanos solicitan del poder público, implicando que se considere habitual o normal que dichos servicios se reciban de forma arbitraria, lenta, discrecional, etc.

Sin duda el cambio es gradual y complejo, va más allá de las leyes y actúa sobre sociedades poco acostumbradas a interiorizar los DDHH, poniendo en práctica mecanismos para el control de los poderes públicos, etc.

Son pocos los países que han establecido estándares de funcionamiento del RC y derechos de los ciudadanos en relación con él¹⁵⁹. La aplicación de esta nueva perspectiva basada en los derechos requeriría de cambios en la mentalidad de los gobernantes, en la actitud y percepción que el conjunto de la ciudadanía tiene del RC. Sobre esto, se necesitan diversas acciones en simultaneidad con las campañas de concienciación sobre la importancia del RC¹⁶⁰. Se trata atraer a la colectividad al RC¹⁶¹, acercándolo a los ciudadanos, en lugar de, como hasta ahora, esperar a que los ciudadanos acudan al RC (y eventualmente multarlos si no lo hacen). Para lograrlo, el involucramiento de la sociedad civil es fundamental. El objetivo debe ser cambiar la percepción que la ciudadanía – y los gobernantes – tienen del RC. Y esta percepción no se cambia de un día para otro, ni se cambia con medidas coyunturales o parciales (que sólo aborden alguno de los muchos y complejos aspectos del RC)¹⁶². El siguiente cuadro pretende ilustrar algunas de las iniciativas existentes en la región que ponen de manifiesto cierto cambio:

Cuadro 12

País	Iniciativas para eliminar el subregistro
Bolivia	En 2006 se ha puesto en marcha, en el seno del Servicio Nacional de Registro Civil, la Estrategia Nacional de Inscripción del Recién Nacido”, que incluye la “Estrategia Nacional de Capacitación, Educación e Información sobre el DI”.
Brasil	El Pacto para la Erradicación del Subregistro, suscrito en mayo de 2004 por la Secretaría de Derechos Humanos, por las instituciones estatales y por diversos organismos nacionales e internacionales, se traducía en un Plan Nacional para el Registro Civil de Nacimientos.
El Salvador	El RNPN puso en marcha en 2007 un proyecto de modernización del sistema de registro de las personas naturales, con un costo estimado de US \$2.406.900
Perú	En el Perú el Plan nacional de restitución de la identidad “documentando a los indocumentados” para el periodo 2005-2009 (Resolución jefatural n° 602-2004-jef/reniec) dedica una parte de los recursos específicamente a campañas de registro.

¹⁵⁹ En Argentina el RENAPER sí lo ha hecho: véase http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/organismos/renaper.html. Además de enumerarse las obligaciones (básicamente de renovación del DNI y de actualización de los datos), se enumera una larga lista de derechos.

¹⁶⁰ Estas campañas vienen haciéndose en los últimos 20 ó 25 años, y no han dado el resultado esperado. Ello no significa que no sean necesarias, sino que por sí mismas no son capaces de transformar la situación de subregistro.

¹⁶¹ Ello fue una necesidad puesta de manifiesto por el diagnóstico de 1980 (IIN-FNUAP 1982: 24).

c) Registro civil y política

Mejorar la concepción del RC dentro de la clase política de la región, y en particular superar la falta de voluntad política respecto al problema del subregistro, requiere separar al RC del debate político-partidista. Por naturaleza, es complejo, pero si no se ve al RC como algo políticamente rentable, o con incidencia electoral; si no se ve como una fuente de financiación del presupuesto público como son los tributos; si los países son realmente conscientes de los beneficios sociales, económicos, estadísticos y de todo tipo que derivarían de la inexistencia de subregistro; si existen controles y contrapesos políticos, sociales, constitucionales, etc. en virtud de las cuales la ciudadanía exigiese de los gobernantes el respeto a sus derechos y el buen funcionamiento de las instituciones que se los garantizan; si la cultura o perspectiva de derechos va poco a poco calando en las sociedades; si se dan estas condiciones, se estará en condiciones de poder cambiar el estado de cosas y crear en los gobernantes esa voluntad política de acabar con el subregistro y darle prioridad al buen funcionamiento del registro civil.

La relación del RC con la política es ambivalente. Por un lado el RC tiene una inevitable – y hasta positiva – implicación política, en la medida en que las personas en él inscritas existen, cuentan, y reclamarán sus derechos sobre los que no están inscritos, sobre todo en la medida en que la formación del censo o registro electoral se origina, directamente o no, en el RC. Pero por otro lado para que el RC realmente cumpla su función debe quedar al margen de la política, debe ser lo más inmune posible a las manipulaciones partidistas con fines de rentabilidad electoral.

Asimismo, es importante que los gobernantes consideren las medidas de mejora del RC como algo que no tiene rentabilidad electoral, como algo que se hace no para extraer réditos inmediatos o en las próximas elecciones. La implementación y financiamiento de reformas integrales en el RC es lenta. Pretender obtener resultados a corto plazo (en función del ritmo electoral, por ejemplo) suele ser contraproducente. Desde este planteamiento, introducir en la reforma de los RC consideraciones de largo plazo, el ciclo largo, el esfuerzo presupuestario o político prolongado en el tiempo es fundamental para mejorar el buen funcionamiento de los sistemas de registro civil y terminar con el subregistro.

Se necesita reforzar en los gobiernos de la región una voluntad política destinada a dedicar más atención a algo como el RC que debe quedar fuera del juego o botín partidista. Es una tarea complicada, pero de su éxito depende en gran medida que acabe con el subregistro y se fortalezca el funcionamiento de los RRCC.

Debido a falta de conciencia sobre la importancia del problema, y a la no valoración de los derechos de la ciudadanía, las evaluaciones del desempeño y de la situación general del RC, donde también se ha cuantificado el subregistro, son recientes. A remediar esta falta de conciencia está destinado, por lo menos en parte, el surgimiento de la llamada “perspectiva de derechos”, en virtud de la cual los DDHH se convierten en el eje de la buena gobernabilidad y del desarrollo económico y social. En lo relacionado al RC y al subregistro, la paulatina generalización del DI en las constituciones y en las leyes de los países de la región podría ser un elemento importante en la asunción de la “perspectiva de derechos”.

En cualquier caso, pese a la importancia de un RC fiable, y pese a gravedad del problema del subregistro, mejorar aquél y eliminar éste no se puede considerar que forme parte de las prioridades políticas de los países de la región¹⁶³.

9. LOS NUEVOS RETOS

Además de las cuestiones y problemas que se han mencionado hasta ahora, existen nuevos desafíos que no se han considerado en los últimos años, o en algunos casos el limitado éxito de algunos de estos factores requiere de planteamientos distintos.

a) Publicidad y confidencialidad del RC

Muchas de las leyes de RC recogen entre los principios del RC el de publicidad¹⁶⁴. Sin duda, la función registral, o jurídica, mencionada en el apartado 1, forma parte de la fe pública en el sentido de acreditar frente a terceros – y frente a los poderes públicos – la verdad jurídica de un determinado acto o hecho, o en general de acreditar el estado civil¹⁶⁵.

El sentido en el que hay que interpretar la “publicidad” del RC es justamente este: el de la prueba, ante el propio ciudadano, ante terceros o ante las autoridades, de los hechos que constituyen el estado civil. Eso quiere decir que la “publicidad” no equivale en modo alguno a “libre acceso por cualquiera a la información del RC”. La confidencialidad no significa que los datos del RC sean y deban ser secretos: aparecen casi todos ellos reflejados en los documentos de identificación (nombre, apellidos, filiación, lugar y fecha de nacimiento). Quiere decir que las personas deben tener derecho a que nadie pueda ir al RC y obtener copia de su certificación: las personas son “dueñas” de su información registral, que debe quedar protegida frente a usos partidistas, comerciales o publicitarios.

Esta idea ha sido recogida adecuadamente por algunas leyes, estableciendo la confidencialidad¹⁶⁶, precisando que solo quien tenga interés legítimo puede solicitar y obtener certifi-

¹⁶³ Más allá de solemnes manifestaciones de dirigentes políticos, o de intervenciones de los altos responsables de los RC en los foros internacionales: cuando se han producido, no han pasado de declaraciones de buenas intenciones, sin traducirse en medidas concretas ni en la entrada de esta cuestión en la agenda política.

¹⁶⁴ En El Salvador el art. 2 de la ley transitoria de estado familiar y regímenes patrimoniales del matrimonio (decreto 496 del año 1995) recoge la publicidad como uno de los cuatro principios del RC.

¹⁶⁵ Las certificaciones, partidas, etc. del RC tienen carácter de documento público, con eficacia probatoria (como en general de todos los demás registros públicos como el registro de la propiedad, el registro mercantil, etc.). Por su presunción de veracidad y su carácter de documentos dotados de fe pública, determinan la existencia legal de las personas, su estado civil, y las características de este (nombre, apellidos, filiación, etc.).

¹⁶⁶ En el Perú el art. 7 k de la ley RENIEC plasma el principio de confidencialidad: es función del RENIEC “Garantizar la privacidad de los datos relativos a las personas que son materia de inscripción”.

caciones¹⁶⁷. En cambio en otros casos la regulación no es del todo clara¹⁶⁸ y existen normas en donde prima en exceso la publicidad sobre la confidencialidad¹⁶⁹. Algunos países han intentado equilibrar la publicidad y la confidencialidad: en Guatemala el RENAP puede dar toda la información salvo el lugar de residencia¹⁷⁰.

Como regla general, para la constancia registral de las adopciones no rige el mismo régimen de publicidad que las demás menciones del RC, quedando sometidas a una regla de confidencialidad¹⁷¹. Y en los casos concretos de registros especiales de niñez, la regla es igualmente la confidencialidad¹⁷².

Esta indebida o excesiva publicidad del RC puede tal vez obedecer a la relación entre RC y registro electoral: la publicidad de este está más justificada (por lo menos en cuanto a la exposición de las listas) para permitir a los ciudadanos comprobar que pueden ejercer correctamente su derecho al voto, o a los partidos políticos verificar la exactitud y no manipulación de las elecciones¹⁷³. Esta relación da lugar a que algunos principios colisionen: por ejemplo en México se establece la confidencialidad de los datos del RENAPO¹⁷⁴, pero los datos electorales que elabora el IFE con base en la información del RENAPO son públicos.

Existe un derecho general de los ciudadanos a la confidencialidad y a la prevención del uso indebido de los datos del RC¹⁷⁵. Este derecho comenzó a afirmarse para preservar los datos que

¹⁶⁷ Hay CC o leyes de RC que sí hacen esta importante precisión, recogiendo una regla que por un lado facilita la solicitud de información pero por otro lado limita el derecho a obtener certificaciones (expedición de partidas) a quien acredite interés legítimo como ejemplo, el art. 45 del CC de Chiapas (1938), en redacción dada en 1982.

¹⁶⁸ En Argentina el art. 22 de ley RENAPER (ley17.671) señala que “la información recogida en el Registro Nacional de las Personas se considerará de interés nacional y su divulgación estará limitada según el carácter que adquiera la misma. Aquellas cuya divulgación o empleo no afecte intereses legítimos, se considerarán de carácter “público”. En cambio las que sí afecten intereses legítimos, se considerarán de carácter “reservado”. En Honduras el art. 95 del Reglamento RNPN (1995) dice que toda persona puede pedir certificaciones del RC y que “se presume el interés legítimo y el mandato para solicitar consultas, certificaciones y constancias”.

¹⁶⁹ Además del caso de El Salvador, en México el CC federal da derecho a pedir y obtener copias del RC: art. 48. En Panamá, salvo excepciones legales, el registro tiene carácter abierto de forma que cualquier persona puede solicitar copia de los documentos o certificación de la información. En Bolivia el art. 2 d) del Decreto Supremo 24247 (1996), regulador del RC, establece el principio de publicidad. La ley venezolana del registro público y del notariado (2001), que se aplica a todos los registros públicos, regula en su art. 13 el principio de publicidad. En el proyecto de ley orgánica de RC del año 2007 (art. 6) se recogía que el RC es público.

¹⁷⁰ La Ley de creación del RENAP (decreto 90/2005), art. 6 j).

¹⁷¹ En muchos países la regla es que los adoptados menores de edad no pueden conocer, a través del RC, a su familia biológica.

¹⁷² En Uruguay, donde el Código de la Niñez y Adolescencia (2004) establece el Registro de Información de Niños y Adolescentes, se prevé la confidencialidad de los datos.

¹⁷³ En Honduras la publicidad del censo nacional electoral está garantizada por la Constitución (art. 56). También en Guatemala se regula la publicidad del RC con fines de transparencia electoral: art. 120 de Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación (LRCIC) de 1966.

¹⁷⁴ El art. 83 RLGP establece la confidencialidad de los datos del RENAPO (que no es el RC – competencia de los Estados – sino un registro con fines electorales y de identificación).

¹⁷⁵ Así lo recogen expresamente algunos países. Argentina lo garantiza en los estándares de derechos de los ciudadanos ante el RENAPER (“derecho a que sea respetada su condición de confidencialidad en aquellos trámites que no revistan carácter de públicos”): http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/organismos/renaper.html

los antiguos RC contenían sobre la raza, los orígenes (por ejemplo, descendiente de esclavos), la filiación (padre desconocido), etc. Hoy se refuerza en caso de adopción, u otros. Pero no es necesario que exista un caso de información sensible para poder establecer el principio general de confidencialidad de los datos del RC, en un doble sentido: frente a los poderes públicos, pues les queda prohibido cualquier tipo de utilización partidista o de otro tipo indebido de los datos del RC; y también frente a particulares, en un doble sentido. Por un lado, porque como regla general sólo las personas legitimadas o con un interés suficiente pueden acceder a los datos registrales y obtener partidas o certificaciones. Y por otro frente a empresas o corporaciones, que no deben poder acceder a datos de las personas con uso publicitario o comercial. Desde este punto de vista, el temor – fundado o no – de los ciudadanos de que sus datos registrales puedan ser consultados por terceros o usados por las autoridades con fines distintos de los meramente registrales se convierte en un obstáculo al buen funcionamiento del RC y en un incentivo al subregistro.

De forma que no debería existir ningún problema de compatibilidad entre la publicidad del RC y la confidencialidad de los datos de las personas, pues se trata de principios complementarios. Sin embargo, hay ocasiones en donde el principio de confidencialidad no aparece con la suficiente relevancia¹⁷⁶.

El debate sobre la confidencialidad de los datos del RC ha dado paso a nuevos desarrollos, relativos no ya a los datos registrales en sí mismos sino a la información contenida en otras fuentes y bases de datos de los poderes públicos. Estas nuevas bases de datos genéticas, o de información biométrica, no siempre están relacionadas directamente con el RC (suelen ser de tipo policial, o gestionadas por las autoridades de inmigración al expedir pasaportes)¹⁷⁷. Pero sí han propiciado un debate sobre la potencial peligrosidad del exceso de información para la intimidad de las personas y sobre el control que de las personas pueden tener los poderes públicos (y del eventual mal uso de la información respecto de las características antropométricas, raciales, culturales, etc.).

b) Las medidas de apertura del sistema registral a las minorías étnico-culturales y extranjeros

En relación con la adaptación del RC a las minorías culturales o indígenas, se han producido algunos avances, pero aun insuficientes. Algunos países como Bolivia han emprendido iniciativas interesantes tendentes a paliar el subregistro entre la población indígena¹⁷⁸, como la de disponer de la inscripción gratuita a personas pertenecientes a pueblos indígenas indocumentados.

¹⁷⁶ Por ejemplo cuando su regulación concreta queda en manos del gobierno por vía reglamentaria en lugar de estar prevista en la ley.

¹⁷⁷ En algunos casos el origen está en circunstancias muy determinadas de la historia reciente de ciertos países (en Argentina, la desaparición de niños en la dictadura militar 1976-1983).

178 En 2004 el Decreto Supremo N° 27915 dispuso la inscripción gratuita en el Registro Civil de todas aquellas personas indocumentadas, hombres y mujeres desde sus dieciocho años adelante, sin límite de edad, que no hayan registrado su partida de nacimiento y que sean provenientes de los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas de todo el país.

Uno de los desafíos más pronunciados en esta materia es la prestación de servicios de RC en contextos de multiculturalidad, y el respeto a los valores y tradiciones en un marco de sistema de RC que busca lograr la universalidad.

Entre los desafíos se puede considerar como factor que incide en el subregistro que las normas registrales no admitan nombres, fonéticas o grafías indígenas¹⁷⁹. Ello implica una exclusión cultural (porque sólo un tipo de cultura, idioma y valores podían ser cauce de exteriorización de las personas) y un distanciamiento de las minorías indígenas del RC. También una eventual dualidad de realidades (la realidad indígena, en la cual la persona era conocida con un determinado nombre, y firmaba documentos, o participaba en la vida colectiva, y la realidad “oficial”, para la cual la persona no era esa sino otra, ya que en su certificación de nacimiento, si la tenía, figuraba un nombre distinto).

En los últimos años, como consecuencia de ciertos cambios políticos, o del acercamiento de los sistemas jurídicos de la región a la realidad indígena, se advierte una flexibilización de las reglas de imposición de nombres, que cabe considerar muy positiva desde el punto de vista de combatir el subregistro entre las minorías étnicas o indígenas¹⁸⁰. Pero ello no es más que una medida limitada: así no se consigue – por lo menos directamente – que acudan más indígenas o minorías al RC sino que, una vez que lo hagan, tengan más libertad para usar sus nombres.

Algunos países (República Dominicana¹⁸¹) tienen reglas especiales para la inscripción del nacimiento de los hijos de extranjeros, y otros (México¹⁸²) han creado no normas registrales distintas según la nacionalidad, pero sí un registro de población especial para extranjeros residentes, con fines de control migratorio.

¹⁷⁹ Así lo señalaba la Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (2007a: 3), incidiendo en el carácter discriminatorio de la imposibilidad o dificultad para la inscripción de nombres indígenas o en lengua de origen.

¹⁸⁰ Desde 2005 en Honduras el Reglamento de RNP (art. 48) permite “inscribir nombres aborígenes o derivados de voces de pueblos indígenas y tribales”. En Bolivia la CNE intentó “incorporar el respeto a la identidad cultural”. En Panamá el propio RC en su sitio web recoge una lista oficial de nombres que pueden ponerse a las personas, y dentro de ella hay un listado de nombres indígenas, admitidos expresamente por el art. 44 de la ley del RC (ley 31 de 2006). En Argentina existen intentos de flexibilizar las reglas sobre los nombres (en febrero de 2007 se presentó en el Senado un proyecto de ley tendente a reformar la ley nº 18.248 de 1968 – que derogó la parte relativa al nombre y apellidos del Decreto-ley de 1963 sobre Registro Civil, norma esta que había admitido expresamente los nombres de origen indígena). En Chile la CONADI (Comisión Nacional de Desarrollo Indígena) y la Dirección Regional del RC de algunas zonas de mayor presencia indígena están incentivando que estas personas registren a los hijos con nombres tradicionales indígenas en lugar de con nombres españoles o anglosajones.

¹⁸¹ Existe un libro o registro especial para los extranjeros “no residentes” (o en situación irregular). Además, la ley de migración establece que los hijos de extranjeros “deberán ser inscritos no en el RC sino en el consulado de su país”. Si el padre es dominicano la inscripción sí podrá realizarse en el RC ordinario.

¹⁸² El art. 87 de la Ley General de Población regula el registro nacional, en el que se inscribirá: “A los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y a los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana”. El art. 90 precisa que “el Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana se integra con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación”.

10. CONCLUSIONES GENERALES

En 1980 el primer diagnóstico de los sistemas de RC de la región pretendía “medir, a treinta años de distancia, la velocidad, extensión y tendencias del proceso de cambio en la esfera de RC y EV” (IIN-FNUAP, 1982: 136)¹⁸³. El presente documento no es resultado de una investigación tan exhaustiva, ni pretende alcanzar conclusiones tan ambiciosas. Busca ser una actualización de algunos datos únicamente relativos al marco legislativo, organizativo e institucional, para ver qué condicionamientos y circunstancias de los sistemas de RC pueden ser un obstáculo para el correcto funcionamiento del RC y puedan generar subregistro.

En aquél momento (1980) se constató que “los países han hecho muy escasos esfuerzos para adoptar los principios y recomendaciones internacionales en materia de RC” (IIN-FNUAP 1982: 24) – subrayándose que los países habían estado representados en las reuniones internacionales de las que habían emanado dichas recomendaciones, y que se habían comprometido a aplicarlas. Pero tal cosa no se había producido.

A la fecha se han hecho esfuerzos de modernización legislativa, de inclusión de las minorías indígenas o étnicas en algunas políticas públicas, intentos de asegurar cierta independencia de los sistemas de RC respecto del poder político y de los gobiernos (normalmente insertando el RC en el seno del poder electoral), de gratuidad de las inscripciones en el RC, etc. En efecto: el DI parece estar asentándose en algunas constituciones (Perú, Argentina indirectamente, Bolivia en proyecto); varios países (Panamá, Venezuela en proyecto) han reformado en todo o en parte sus leyes de RC; la situación institucional del RC ha mejorado igualmente (sobre todo por la creación, en los últimos años, de órganos de RC con un cierto nivel de independencia); las normas de RC se adaptan en algunos aspectos a la realidad de las minorías étnico-culturales; la gratuidad de las inscripciones (que no del RC en su conjunto) se va imponiendo; se establecen técnicas de monitoreo y supervisión del RC; y los gobiernos llevan a cabo cada vez más campañas de concienciación y de registro.

Todas estas son medidas que representan mejoras en la situación institucional y legal de los sistemas de RC, y así lo han puesto de manifiesto los diagnósticos más recientes (IFES 2007: 4, y en menor medida Peres Velasco 2007: 253-255)¹⁸⁴. Por lo tanto, se puede afirmar que la situación ha cambiado desde el diagnóstico de 1980. Entonces, se dijo que los sistemas de RC estaban “estáticos” (IIN-FNUAP 1982: 136), mientras que ahora sí se han producido transformaciones.

Sin embargo, estas mejoras y transformaciones no han ido en paralelo con las demandas sociales, con la democratización de la región, y con la mejora en el respeto a los DDHH. Algu-

¹⁸³ La referencia temporal se tomaba de una encuesta mundial sobre RC realizada en 1950 por la Oficina de Estadística de las NU (su resultado se publicó en 1955 en el *Manual de Métodos de Estadísticas Vitales*, Serie F, nº 7)

¹⁸⁴ Y, según Plan Internacional (2007: 19), han dado lugar a éxitos parciales en la lucha contra el subregistro. En realidad alguna de estas medidas no es unánimemente considerada como positiva: Acosta y Burstein (2006: 45, 48) sostienen que la “electoralización” del RC (dependencia del poder electoral o del órgano electoral) tiene inconvenientes.

nas variables y políticas que se han traducido en cambios positivos¹⁸⁵ deberían haberse reflejado en una reducción sensible de la tasa de subregistro y un mejor funcionamiento de los sistemas de RC. Sin embargo esto no ha sido así, lo cual pone de manifiesto o bien que las medidas concretas y unilaterales no son suficientes por sí mismas para combatir el subregistro, o bien que las causas son de otro tipo (estructurales, culturales, etc.). Si las políticas de los últimos veinte o veinticinco años no han dado el fruto esperado (no se han materializado en reducciones perceptibles de la tasa de subregistro) puede ser porque estaban mal orientadas, en el sentido de que sólo afectaban a una de las causas o elementos del subregistro, o porque, aun estando bien orientadas o concebidas, estaban insuficientemente financiadas, o porque los esfuerzos de las campañas no tenían continuidad en el tiempo. Según se ha apuntado, no se ha pretendido o se ha tenido éxito en la resolución de causas estructurales (como por ejemplo la concepción del RC como forma de financiación del poder público, la corrupción registral o electoral, los intereses burocráticos, la politización del sistema electoral y por tanto del RC, etc.).

El cumplimiento parcial de las recomendaciones internacionales, con las relativas mejoras institucionales y legislativas por ejemplo en materia de gratuidad, o de modernización legislativa, o de campañas destinadas a minorías, no parece haber sido suficiente para reducir de manera sensible el nivel general de subregistro y mejorar el funcionamiento de los RRCC.

Las políticas llevadas a cabo hasta ahora, teniendo elementos sin duda positivos (gratuidad, relativa independencia del RC respecto de los gobiernos, incorporación de tecnología, campañas de registro entre las poblaciones indígenas o rurales, etc.) no se han traducido en los resultados que los gobiernos decían perseguir: la eliminación del subregistro y el buen funcionamiento del RC. ¿La razón? Por ser estas políticas insuficientes o cíclicas (falta de voluntad política), por fijarse sólo en uno de los elementos que causan subregistro (falta de visión integral del problema¹⁸⁶), por perseguir intereses políticos espurios, por no estar basadas en una concepción moderna e inclusiva de los derechos (perspectiva de derechos), por incapacidad institucional de implementar una política determinada con inversión continuada en el tiempo (con, por ejemplo, mecanismos de monitoreo y supervisión), por no estar suficientemente financiadas¹⁸⁷, etc.

¹⁸⁵ Por ejemplo mejoras y actualizaciones en el marco institucional, o esfuerzos por mejorar la independencia de los oficiales de RC (particularmente en aquellos sistemas en los que el RC está integrado en el poder u organización electoral, que suelen requerir un cierto nivel de independencia respecto del poder ejecutivo), o el aumento del porcentaje de nacimientos en hospitales.

¹⁸⁶ O falta de verdadera conciencia de las complejidades e interdependencias de los factores que causan subregistro.

¹⁸⁷ Entendiendo por suficientemente financiadas la voluntad de dejar de considerar el RC como una fuente de ingresos (el RC no debe perseguir la rentabilidad económica, y debe ser tan deficitario como cualquier otra política pública de sanidad o de educación), así como además la voluntad de destinar más recursos presupuestarios a la reforma del RC. Se trata de ingresar menos por RC y de gastar más en RC: cualquier política de mejora de RC, y de combatir el subregistro, a coste cero es ilusoria e inviable. Es imposible. Y el gasto en RC, cuando el RC es imparcial y no se utiliza con fines electorales, no da votos a los políticos (simplemente permite que todas las personas tengan identidad legal y estén en condiciones de ejercer con plenitud sus derechos). Es un gasto sin rentabilidad ninguna: sin rentabilidad económica, por supuesto, y sin rentabilidad electoral inmediata. La adecuada consideración del RC como un servicio público que es y debe ser deficitario dificulta su consideración por los gobernantes como una prioridad política.

Desde hace años que se dice¹⁸⁸ que la evolución del RC iba por detrás de las necesidades sociales, teniendo como consecuencia la incapacidad del RC para cumplir su papel como instrumento de mejora social y de reducción de desigualdades. Al cabo de grandes transformaciones sociales, culturales, constitucionales, y en un momento histórico claramente más favorable desde el punto de vista de la democracia y de los DDHH¹⁸⁹, lo constatado hace tres o cuatro décadas sigue siendo válido en lo esencial¹⁹⁰.

Al concentrarse en las causas concretas del inadecuado aun funcionamiento del RC y del subregistro, y partiendo por tanto de la constatación generalizada de la falta de voluntad política para hacer del RC y de la lucha contra el subregistro una prioridad de gobierno, existe un alto nivel de coincidencia entre varios diagnósticos y opiniones de autores o de estudiosos: las causas son bien conocidas y están relativamente claras (pero son complejas e interrelacionadas, y abordarlas requiere de una visión integral, lo cual no siempre se da). En lo relativo al marco legislativo o institucional u organizativo, los principales obstáculos para el buen funcionamiento del RC, y generadores de subregistro, son los siguientes:

- Antigüedad y dispersión de la legislación, tanto sustantiva (código civil) como registral o procedimental (leyes de RC). Sería conveniente llevar a cabo modificaciones o actualizaciones [pero esta característica de antigüedad y dispersión no está generalizada – de hecho ha mejorado bastante en las últimas décadas – y sólo con las reformas o actualizaciones no se suele conseguir automáticamente una mejora del RC y una disminución del subregistro].
- Insuficiente difusión y conocimiento de las funciones del RC (en particular la inscripción de los nacidos) y su utilidad: en muchos países con elevada población rural o indígena no es suficiente la simple y habitual publicación en los diarios oficiales de leyes y reglamentos.
- Insuficiente coordinación entre las oficinas de RC entre sí (sobre todo con el archivo o registro central) y con otros sectores, de la acción pública (sanidad, educación). Insuficiente regulación de los mecanismos obligatorios de coordinación (así como insuficientes mecanismos de verificación de su funcionamiento)
- Exceso de focalización del RC respecto de la función de identificación y respecto del sistema electoral (lo cual conduce a disfunciones y a politizar un servicio público como el RC que no tendría por qué estar politizado). La “electoralización” del RC introduce distorsiones en la conceptualización del RC por los gobernantes.

¹⁸⁸ Gaete (1964: 431), IIN-FNUAP (1982: 142).

¹⁸⁹ Fin de las dictaduras, fin de las guerras (sobre todo en Centroamérica), mejoría general en el disfrute de los DDHH – no así en la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

¹⁹⁰ Se podría argumentar que viniendo desde tan atrás (dictaduras, falta de DDHH, desigualdad, atraso económico, marginalidad de los grupos étnicos y culturales, etc.) los países de la región no estaban en condiciones reales de construir sistemas de RC que acabasen con el subregistro, ni de terminar en dos décadas con una situación generalizada que arranca de muchísimos años atrás. Pero sería un argumento demasiado complaciente.

- Falta de independencia real del RC respecto del poder ejecutivo, de los políticos, y de los gobernantes en general, aunque institucionalmente el RC sea un órgano independiente, no partidista e imparcial.
- Regulaciones concretas que obstaculizan frontalmente la reducción del subregistro, perpetuándolo (por ejemplo.: exigencia de que los padres que acuden a registrar tardíamente a su hijo acrediten a su vez su propia identidad por cédula o certificación registral, lo cual, si carecen de ella, perpetúa el subregistro intergeneracional).
- Exceso de procedimientos y trámites burocráticos que, por su relativa sencillez, no lo requerirían (incluye la necesidad de acudir a un proceso judicial para rectificar asientos o inscripciones, o para inscripciones tardías).
- Debilidad y falta de capacidad administrativa y organizativa para gestionar con eficiencia el servicio (debido a muchos factores como el déficit de inversiones públicas, la inexistencia de controles de calidad del servicio, la escasa vigilancia y supervisión de los máximos responsables del RC).
- Inexistencia (o grandes deficiencias en la misma) de una carrera profesional de registradores u oficiales de RC cualificados y razonablemente pagados. La falta de estabilidad laboral y de retribución suficiente provoca que una dependencia del poder ejecutivo o de los partidos, obstaculizándose su labor imparcial, provocando desinterés respecto al servicio (o que busquen completar sus ingresos de manera irregular, percibiendo cantidades añadidas no previstas en la ley).
- Falta de adaptación (o de proximidad) del RC – en su legislación, organización y funcionamiento – a situaciones de multiculturalidad y de minorías étnicas.
- Falta de mecanismos de monitoreo y supervisión del sistema de RC, para que los gobernantes tengan datos de la realidad y la eficacia de su funcionamiento.
- Excesivo costo (económico, pero también de tiempo o de desplazamiento) de la inscripción para los sectores desfavorecidos, rurales, indígenas, etc. El ejercicio de los derechos (como es el DI, o el derecho a registrarse) no debería representar ningún tipo de costo.
- Las campañas de concienciación, de registro, de atención especial a las poblaciones indígenas, etc. se han concebido como meramente coyunturales, careciendo de perspectiva de sostenibilidad. Una vez finalizadas, se retorna a la normalidad y a la situación que históricamente ha generado subregistro. Este esfuerzo carecía de continuidad o era meramente “de campaña”, sin plantearse la reforma de las estructuras, leyes y circunstancias que generan subregistro.
- No tener en cuenta, en la elaboración de las normas de RC y en el diseño organizativo del RC, la llamada “perspectiva de derechos”, que puede hacer que la política de RC vea el registro, y el DI, como una obligación del ciudadano (y que se castigue su cumplimiento tardío o su incumplimiento) y no como un derecho pleno que debe ser satisfecho y suministrado por los poderes públicos.

IV. FUENTES

- Acosta Urquidi, Mariclaire – Burstein, John (2006): *¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.
- Acosta, Mariclaire (2007): “Derecho a la identidad y registro civil”, en *Registro Civil en México y Latinoamérica*, Secretaría de Gobernación, México DF (DVD)
- Almeida, Maura Maria Guimarães de (1979): “The under-registration of births in Salvador, BA (Brazil)”, *Revista de Saúde Pública* vol.13, nº 3,
- Amado, Carlos (1997): “Visión global del sistema interamericano sobre legislación y modalidades del registro civil y el registro electoral”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral [IIDH-CAPEL], *Registro civil y electoral en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, págs. 87 a 101.
- Amado, Carlos (s.f.): *Registro civil*, en www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/registro%20civil.htm
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007-Argentina): *El subregistro de nacimientos en Argentina: las consecuencias* (a cargo de Dwight Ordoñez)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007-Paraguay): *El subregistro de nacimientos en Paraguay: las consecuencias* (a cargo de Dwight Ordoñez)
- Bennett, Charles B. (1951): “Métodos para hacer más completo y oportuno el registro de nacimientos en la América Latina”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, septiembre de 1951, págs. 209 a 216.
- Cardoso, Adílson Lopes - Fernandes, Maria Idalina Marques - Silva, Antônio Augusto Moura da - Aragão, Vânia Maria de Farias - Silva, Raimundo Antonio da (2003): “Under-registration of births in the municipality of Centro Novo do Maranhão 2002”, *Revista Brasileira de Epidemiologia* vol. 6, nº 3
- CEPAL (2007): *Taller sobre garantías explícitas en la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/6/28366/Relatoria_Final.pdf
- Céspedes Ruffinelli, Roberto L. (2005): *Déficit en el registro de la niñez*, Ministerio de Justicia y Trabajo – Plan Paraguay, Asunción.
- Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos - OEA (2007): *Reflexiones preliminares sobre la universalidad del registro civil y el derecho a la identidad*, CP/CAJP-2482/07, Abril de 2007.

- *Conferencia Iberoamericana Sobre Estrategias Para El Mejoramiento Del Sistema De Registro Civil y Estadísticas Vitales* (1981), Lima, Perú.
- Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (2007b), *Memoria Final*, Montevideo <http://www.plan.org.co/registro/conclusiones.html>
- Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (2007a): *Documento conceptual*, Montevideo http://www.plan.org.co/registro/documentos/Nota%20Conceptual_ENVIADA.pdf
- Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (2007): *Manual del registrador del estado civil de las personas* (compiladora: María del Rosario Acosta Guillén), Managua http://www.ifes.org/publication/4745f222865b1a7d10f7d6915b766f31/MANUAL_DEL_REGISTRADOR_FINAL.pdf).
- Correa Torres, Ana Guadalupe (2007): “El registro de nacimiento, garantía del derecho a la identidad”, en *Registro Civil en México y Latinoamérica*, Secretaría de Gobernación, México DF (DVD)
- División de Estadística de las Naciones Unidas [DENU] (2000): *Conclusiones y recomendaciones elevadas al cierre del programa latinoamericano de entrenamiento sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales*,
- Gaete Darbo, Adolfo (1964): “Evaluación de las estadísticas vitales en América Latina”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, noviembre 1964, págs. 431 a 443.
- García Laguardia, Jorge Mario (1995): *Análisis del registro civil en Nicaragua y bases para la elaboración de un registro electoral permanente*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF
- Harbitz, Mia (2007): “Registro civil. Vehículo para una ciudadanía inclusiva y participativa”, en *Registro Civil en México y Latinoamérica*, Secretaría de Gobernación, México DF (DVD)
- IFES – International Foundation for Election Systems (2007): *Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá*, Managua
<http://www.ifes.org/publication/6cfb73595b24a7a19351226f815f0c1a/PublicacionEstudioReformasRC.pdf>
- Instituto Interamericano del Niño [IIN] (c. 2002): *Resumen ejecutivo del diagnóstico del registro de nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*, Washington D.C. http://www.iin.oea.org/resumen_ejecutivo_diagnostico_registro_nacimientos.htm

- Instituto Interamericano del Niño – Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población [IIN-FNUAP] (1982): *Diagnóstico del registro civil latinoamericano*, Montevideo.
- Instituto Interamericano del Niño (1967): *Symposium sobre registro civil celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, en Abril de 1967*, Montevideo.
- Instituto Interamericano del Niño (1973): *Resultados de una encuesta sobre registro civil en los países latinoamericanos 1971*, Montevideo
- Martínez Gabourel, Jorge Fernando (2004): *Situación laboral del personal del registro civil en Latinoamérica*(<http://www.monografias.com/trabajos38/personal-registro-civil/personal-registro-civil.html>)
- Martínez Gabourel, Jorge Fernando (s.f.): *Apuntes relativos al Registro Civil de la República de Honduras. Comentarios sobre aspectos operativos y legales*, <http://www.apuntesjuridicos.com/contenidos/apuntes-registro-civil.shtml>
- Mello Jorge, Maria Helena P. de (1983): “Sub-registro dos eventos vitais: estratégias para a sua diminuição”, *Revista de Saúde Pública*, vol. 17, págs. 148 a 151
- Milanesi, Maria Lucila - Silva, Eunice Pinho de Castro (1968): “Sub-registro de nascimento no distrito de São Paulo”, *Revista de Saúde Pública*, vol. 2, nº.1, págs. 23 a 28.
- Modernización Integral del Registro Civil de México (2007), *Registro Civil en México y Latinoamérica*, Secretaría de Gobernación, México DF (DVD)
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (1999): “Reunión preparatoria del Comité Regional de Estadísticas de Salud”, *Boletín Epidemiológico* vol. 20, nº 2.
- Ortega, Felix (2002): *Diagnostico Integral. Reforma Integral del Sistema Nacional de Registro Civil*, Pronagob-CNE, La Paz, Bolivia.
- Palac, Tad (2007): “La importancia de las estadísticas vitales para el análisis demográfico y las políticas públicas”, en *10º Encuentro Interinstitucional de la Oficina Nacional de Estadística*, Santo Domingo (Rep. Dom.).
- Plan Internacional (2007): *Campana universal para la inscripción universal de nacimientos. Informe provisorio de la campana 2005-2006*, http://www.plan.org.co/registro/documentos/ÚLTIMO_INFORME_MUNDIAL_SOBRE_REGISTRO_CIVIL_opt.pdf
- Peres Velasco, Antonio (2007): *¡Hazme visible! Diagnostico sobre el Registro de Niñas y Niños en América Latina*, Plan Internacional, Managua
- Portillo, Mazerovsky H. (2003): *La organización y funcionamiento del Registro del Estado Civil en Venezuela* (<http://www.monografias.com/trabajos15/registro-civil/registro-civil.html>)

- PUICA - OEA (2007): *Un primer acercamiento a la identificación de criterios para los sistemas de registro civil*
- Roca Serrano, Eliana (2006): *El derecho a la identidad en el registro civil de Bolivia*, El País, Santa Cruz de la Sierra.
- Sajón, Rafael (1964): *Legislación sobre registro civil en los países latino americanos*, IIN, Montevideo
- Sajón, Rafael (1977): *Estado actual de la legislación del registro civil en América Latina*, OEA – Instituto Interamericano del Niño, Montevideo.
- Szreter, Simon (2007): “The Right of Registration: Development, Identity Registration, and Social Security - A Historical Perspective”, *World Development vol. 35, issue 1*, págs. 67 a 86 [una versión abreviada se publicó en *History & Policy*, policy paper 53, marzo 2007, <http://www.historyandpolicy.org/archive/policy-paper-53.html>]
- UNICEF (2002): *El registro de nacimiento. El derecho a tener derechos*, Innocenti Digest n° 9
- Unidad de Promoción de la Democracia – OEA (s.f.): *Planteamiento de solución para los servicios de los registros civiles*, Washington D.C.

V. ANEXOS: NORMATIVIDAD

Esta sección se enfoca en la normatividad que regula a los sistemas de registro civil e identificación en cada uno de los países latinoamericanos. Se presenta la regulación en cada Estado, en orden alfabético, desde el derecho internacional, pasando por la constitución y terminando con las leyes y reglamentos. Dentro del derecho internacional, cada país ha ratificado una serie de tratados que pueden tener alguna relevancia para el tema del registro (como los mencionados en el capítulo sobre el derecho a la identidad). Sin embargo, en este estudio se ha enfatizado en dos cuerpos jurídicos: la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. La primera es importante porque incluye el derecho a la identidad, así como el derecho al registro, a la nacionalidad y al nombre para todos los menores de 18 años. La segunda, además de proteger una serie de derechos relacionados, es fundamental en la región debido al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos que permite su interpretación de acuerdo a casos concretos.

La sección sobre las constituciones refiere a todos los derechos que tienen importancia para el sistema de registro e identificación, así como otros aspectos de ciudadanía, determinación de nacionalidad y naturalización, y, si los hubiese, estructura orgánica del sistema de registro y rango e interpretación de los tratados internacionales.

En la sección de leyes y reglamentos se han buscado las leyes más concretas sobre la materia. Siendo que una serie de aspectos del sistema de registro civil vienen siendo normados, en la mayoría de los países de la región, desde el fin de la época colonial (por ejemplo, por medio de códigos civiles), y que ha sufrido una serie de transformaciones, existen una serie de leyes regulan aspectos del mismo. Desde el código civil, pasando por códigos sobre el niño y el adolescente, hasta leyes y reglamentos del sistema de registro, leyes generales para regular a las municipalidades y leyes “puntuales” como aquellas referidas al nombre. Asimismo, en cada norma mencionada se presenta los elementos más llamativos de cada Estado en función a los criterios (ej. Gratuidad del registro de nacimiento, desjudicialización, multiculturalidad, etc.), así como otros factores que permiten distinguir la singularidad del sistema en cada país; como provisiones no contempladas en la mayoría de leyes en otros países. Cabe mencionar que no se han incluido ordenanzas municipales, sino aquella normatividad que, en principio, regularía a las mismas y que mantienen una serie de “lineamientos” comunes para todas las municipalidades. Lo mismo se ha hecho frente a países federales para evitar complicar demasiado este intento de “panorama” jurídico con las leyes de cada estado, presentando algunos ejemplos si hay diferencias importantes de notar. Cabe recalcar que muchas leyes involucran aspectos financieros, logísticos, de comunicación multisectorial y de procedimientos, entre otros, que rigen el funcionamiento de los sistemas de registro.

Finalmente, cabe aclarar que este estudio no tiene intención valorativa respecto a la normatividad de cada país. Se trata de una “fotografía” de las leyes sobre la materia de registro civil en cada país, de forma resumida; información que se considera conveniente presentar para la integralidad de este documento. La visión general de cada sistema de registro permite entender la complejidad de cada uno así como opciones de legislación a tomar en cuenta frente a temas concretos que pueden ser de utilidad ante la realidad de otros países.

ARGENTINA

DERECHO INTERNACIONAL

Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁹¹ así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

En la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994¹⁹², el artículo 43 faculta a los ciudadanos a interponer una acción de amparo, si no hay otro medio judicial, en pos de conocer los datos de la persona —y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos— entre otro tipo de registros. El mismo artículo permite exigir la —supresión, rectificación, confidencialidad o actualización— de la información en caso de falsedad o discriminación.

De acuerdo al artículo 75 es responsabilidad del Congreso respetar la identidad de los pueblos indígenas, así como reconocer su preexistencia cultural y étnica. Asimismo, que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes y, los instrumentos de derechos humanos¹⁹³, tienen jerarquía constitucional y son complementarios a los derechos presentes en la Carta Magna. Éstos pueden ser denunciados pero con previa aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Cámara.

LEYES Y REGLAMENTOS

De acuerdo al Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas, Decreto Ley 8204 del 27 de Septiembre de 1963¹⁹⁴, las inscripciones sobre el estado civil y la capacidad de las personas se inscriben en los registros de las provincias y en los de la Nación. En los lugares donde no hubiese oficial de registro, se puede asignar a algún funcionario del lugar. Estos registros se hacen dobles, incluido el registro de incapacidad. Administrativamente, se pueden solicitar otro

¹⁹¹ Aprobado por el Estado argentino por medio de la ley 23.849 del 22 de noviembre de 1990.

¹⁹² Convención Nacional Constituyente, ciudad de Santa Fe, 22 de agosto de 1994.

¹⁹³ La Constitución menciona específicamente a los siguientes tratados: “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.”

¹⁹⁴ Con las reformas de las leyes 18248, 18327, 20751, 22159, 23515, 23776 y 24540.

tipo de libros de registro. Un libro se mantiene en el lugar del registro y la copia “en un lugar diferente”. Posteriormente, la ley indica que una copia se deberá remitir al fichero centralizado del Registro Nacional.

En caso de extravío o destrucción total o parcial del registro o de su copia, la Dirección se encargará de conseguir copia del ejemplar sobreviviente, avisará al juez competente en caso de no existir copia del ejemplar, “sin perjuicio de lo cual dispondrá de todas las medidas tendientes a la reconstrucción de las inscripciones destruidas o extraviadas utilizando para ello las pruebas que constaren registradas en las reparticiones públicas o privadas.” “Así mismo se publicaran las feas correspondientes a los ejemplares destruidos o extraviados de modo tal aquellos interesados o sus derechohabientes puedan colaborar en la tarea de reconstrucción aportando los datos que obraren en su poder.”

Respecto a la confidencialidad de la información, el artículo 9 exige que, en caso de terceros, se debe acreditar interés legítimo por conocer la información registral, quedando en responsabilidad del oficial de registro la destrucción o pérdida de la misma.

En el libro de nacimientos se inscribe todos los que ocurran en el territorio, los ordenados por juez competente y los que sucedan en buques o aeronaves de bandera argentina y se deberán hacer dentro de cuarenta días. Hasta el término de seis años pasados los cuarenta días, la Dirección General podrá solicitar la inscripción pero con causas justificadas y con intervención del Ministerio Público. Pasados los seis años, se requiere resolución judicial.

30.- Están obligados a solicitar la inscripción del nacimiento:

1° El padre o la madre y a la falta de ellos el pariente mas cercano que exista en el lugar o la persona a cuyo cuidado hubiera sido entregado el recién nacido.

2° Los administradores de hospitales, hospicios, cárceles, casas de huérfanos u otros establecimientos análogos, públicos o privados, respecto de los nacimientos ocurridos en ellos, en caso de que las personas indicadas en el inciso 1° no lo hicieren.

3° Toda persona que hallare a un recién nacido o en cuya casa se hubiere expuesto, en estos casos, las personas indicadas tendrán obligación de presentar las ropas y demás objetos hallados.

4° La autoridad encargada de llevar el registro de los hechos ocurridos a bordo y a que se refiere el inciso 3° del artículo 27, mediante copia de la inscripción que deberá hacerse llegar al Registro dentro de los 5 días hábiles posteriores al arribo.

Si el nacido es un hijo extramatrimonial, no se inscribe el nombre de los padres, salvo reconocimiento. En caso de nacido muerto o que naciera con vida pero muriese inmediatamente, se inscriben el nacimiento y la defunción.

El Registro Nacional de las Personas, creado por ley 13.482, es un organismo autárquico y descentralizado, con sede en la Capital Federal y “mantendrá sus relaciones con el Poder Eje-

cutivo, por intermedio del Ministerio del Interior.” Esta institución está regulada por la Ley 17.671 del 18 de noviembre de 2005 y está encargada de la inscripción e identificación y la actualización de los hechos y actos. Esta información deberá ser proveída al Gobierno Nacional para establecer la “política demográfica”, para la “administración del potencial humano” y para el trabajo estadístico. El número de inscripción de las personas es uno e inmutable.

Artículo 9.- La identificación se cumplirá ante la oficina seccional correspondiente al lugar donde se domicilie la persona mediante el testimonio de su nacimiento, fotografías, impresiones dactiloscópicas, descripciones de señas físicas, datos individuales, el grupo y factor sanguíneo dejando expresa constancia de cuáles son los datos consignados, por declaración jurada, a los efectos de su agregado al legajo de identificación.

Posteriormente al nacimiento, se realizará la primera actualización de la información cuando la persona esté en “edad escolar” “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.” Luego se procederá a la actualización cuando la persona cumpla los dieciséis y allí se le entregará el documento nacional de identidad. La última actualización se hará al cumplir los treinta años. En estos procesos, se requiere los certificados de escolaridad. Son responsabilidades del registro:

- a) Protocolizar y archivar la documentación de estado civil de los extranjeros que se radiquen en el país, pudiendo devolver dicha documentación original cuando el recurrente justifique en forma fehaciente, a juicio de la Dirección Nacional, que abandona definitivamente el país. De dichos documentos expedirá las reproducciones que se le soliciten, de acuerdo con las tasas vigentes;*
- b) Registrar la inscripción de los nacimientos, matrimonios y fallecimientos, de acuerdo con las comunicaciones recibidas de las oficinas seccionales o consulares correspondientes;*
- c) Registrar los cambios de domicilios e inhabilitaciones producidos a los efectos de su remisión a las secretarías de registro de enrolados para la actualización de los padrones nacionales;*
- d) Realizar las rectificaciones de nombres o de cualquier otro dato en que se hubiere incurrido en error, previa presentación del peticionante de su documentación habilitante en regla;*
- e) Registrar todos aquellos antecedentes relacionados con la educación, profesiones, especialidades técnicas adquiridas, cursos de perfeccionamiento realizados y todo otro dato vinculado con esa materia;*
- f) Registrar a solicitud del ciudadano que acredite la calidad de ex combatiente de la Guerra de Malvinas la leyenda: “Ex combatiente, héroe de la guerra de las Islas Malvinas”;*

g) Registrar, a solicitud del ciudadano, tipo, factor y grupo sanguíneo, acreditándolo con certificado médico.

Asimismo, al Registro Nacional de las Personas le compete, por vía administrativa, resolver los asuntos de doble identificación, falsedad de la misma o toda otra forma de infracción. Cualquier autoridad u organización pública o privada que conozca de este tipo de hechos debe dar a conocerlo al Registro Nacional. Este mismo decreto ley considera a la información registral como de “interés nacional” (art. 22) por lo que se debe limitar su divulgación, considerando de carácter reservado la que afecte intereses legítimos. Por lo mismo, toda autoridad nacional, provincial o comunal debe cooperar con el Registro nacional. Esto incluye a las autoridades judiciales para poder tener acceso a la fuerza pública en caso de comparecencia de personas o para “diligencias propias de sus funciones.” Se establece una pena privativa de libertad de uno a cuatro años al funcionario que ilegítimamente revele información reservada o secreta “relacionadas con la identificación de las personas.” La ley establece una serie de multas y penas privativas de libertad para los funcionarios de registro en los siguientes casos:

Artículo 32.- Será reprimido con una multa cuyo importe no será inferior al equivalente diez (10) tasas ni superior a cien (100) tasas o prisión de un (1) mes a un (1) año:

a) El facultativo o funcionario que expidiera certificado de defunción sin cumplir los extremos fijados en el artículo 46 de esta ley, siempre que de ello no resulte un hecho más severamente penado;

b) El funcionario o empleado que por negligencia extraviare o no rindiere cuenta satisfactoria y oportunamente de cualquier documento nacional de identidad confiado a su custodia;

c) El funcionario que en oportunidad de su alejamiento transitorio o definitivo de sus funciones no entregare a su reemplazante, bajo recibo detallado, los documentos nacionales de identidad confiados a su custodia;

d) Al funcionario que demorare ilegítimamente la identificación de una persona o la comunicación o remisión de documentos que por disposición de esta ley deba cumplir;

c) El funcionario que no denunciare oportunamente a la autoridad competente cualquier infracción a la presente ley.

Régimen de Identificación para los Recién Nacidos. Ley N° 24.540. Cabe mencionar esta ley que establece los sistemas de identificación de los recién nacidos por parte del personal médico de cualquier tipo de establecimiento de salud. Se aplica para todos los niños, nacidos vivos o muertos, y que establece protocolos de identificación física. La identificación se hace en ficha única, numerada por el Registro Nacional de las Personas, en tres ejemplares con la información de la madre y del niño (una para el Registro), se deja constancia si la madre no tiene “documento que acredite su identidad”

Artículo 15°. Cuando el nacimiento no acontezca en un establecimiento médico asistencial, la identificación de la madre y el niño deberá hacerse en ocasión de la inscripción del nacimiento en el Registro Civil si se realiza dentro de los plazos legales.

Artículo 16°. Las provincias que tengan vigente un sistema de identificación de recién nacidos, continuarán con el mismo hasta tanto se implemente la presente ley.

31. El hecho del nacimiento se probará con el certificado del médico u obstétrica y con la ficha única de identificación.

Artículo 19°. (Sustitúyase el artículo 242 del capítulo II del título II de la sección II del Libro 1 del Código Civil por el siguiente:242.) La maternidad quedará establecida, aun sin reconocimiento expreso, por la prueba del nacimiento y la identidad del nacido. La inscripción deberá realizarse a petición de quien presente un certificado del médico u obstétrica que haya atendido el parto de la mujer a quien se atribuye la maternidad del hijo y la ficha de identificación del recién nacido. Esta inscripción deberá serle notificada a la madre salvo su reconocimiento expreso, o que quien hubiese denunciado el nacimiento fuere el marido.

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ley 26.061 del 28 De Septiembre De 2005. Esta ley establece la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, institucionalizando el interés superior del niño, el derecho a la identidad (la ley reconoce dentro de este derecho los de nombre, nacionalidad, lengua de origen, filiación, cultura, preservación de las relaciones familiares).

El artículo 12 estipula la garantía de procedimientos rápidos y sencillos para el registro, de forma gratuita, de los recién nacidos “estableciendo el vínculo filial con la madre”. El artículo 13 garantiza el derecho a la documentación de los niños, adolescentes y madres indocumentadas. Asimismo, se crea la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia para conseguir los objetivos de esta ley.

Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional. Ley 25.819 de diciembre de 2003. Esta ley establece la inscripción tardía por medio de la presentación del certificado médico de parte de institución de salud pública, de testigos, cada uno con su documento de identidad, y certificado “negativo” de inscripción de nacimiento para solicitar la inscripción de nacimiento. Posteriormente, se entregará documento nacional de identidad el cual deberá ser gratuito. No se cobrará tasa, multa o carga fiscal alguna.

BOLIVIA

DERECHO INTERNACIONAL

Bolivia ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1979).

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de Bolivia data de 1967, con reformas en los años 1994, 2002, 2004 y 2005¹⁹⁵. Su art. 6.1 establece que “Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera”.

La única referencia RC – en este caso a la inscripción consular del nacimiento - esta en el art. 36, referido a la adquisición de la nacionalidad: “Son bolivianos de origen: 1. Los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno; 2. Los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados”.

El art. 220 se refiere al registro electoral (“Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral”).

Indirectamente, el art. 23.1, relativo al *habeas data*, menciona los datos de los registros públicos: “Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos en esta Constitución, podrá interponer el recurso de “Habeas Data” ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido a elección suya”.

Finalmente, el marco organizativo del RC se menciona en la parte electoral. Según el art. 225, “Los órganos electorales son: 1º. La Corte Nacional Electoral; 2º. Las Cortes Departamentales; 3º. Los Juzgados Electorales; 4º. Los Jurados de las Mesas de Sufragios; 5º. Los Notarios Electorales y otros funcionarios que la Ley respectiva instituya” (el art. 226 garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales)¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Actualmente esta pendiente de ser refrendada la nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007.

¹⁹⁶ La Constitución no dispone que el RC sea competencia de los órganos electorales: ello se establece a nivel legislativo.

LEYES Y REGLAMENTOS¹⁹⁷

El Registro del Estado Civil de las Personas se creó en 1898 (ley del RC de 26 de Noviembre), pero buena parte de sus previsiones no entraron en vigor hasta 1940, cuando se crearon las oficialías de estado civil: hasta entonces el RC lo gestionaba la Iglesia o los notarios. En 1940 se creó la Dirección General del Estado Civil, dentro del Ministerio del Interior y de Justicia. Entre 1942 y 1943 se reglamenta el servicio de RC, en normas que estuvieron vigentes hasta 1981. En este periodo los funcionarios del RC no tenían estabilidad, debido a la politización, y el cargo de oficial de RC – retribuido por arancel – era comprado y vendido.

En 1992 se transfirió la gestión del RC a la Corte Nacional Electoral. Ello supuso la principal transformación en el RC en el siglo 20. Ello fue seguido por la ley N° 1884 de 12 de agosto de 1998 sobre el Servicio Nacional de Registro Civil. El Código Electoral de 1999 volvió a reajustar la organización del RC dentro de la CNE y de las cortes electorales departamentales.

Siguen vigentes las leyes de RC de 1898 (que ha ido reformándose a lo largo de los años), así como las leyes de la década de 1990 (electoralización, ley electoral, servicio nacional de RC).

El servicio de Registro Civil es administrado por la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales como órganos directivos, y por la Dirección Nacional de Registro Civil, las Direcciones Departamentales de Registro Civil y los Oficiales de Registro Civil como órganos operativos.

La Corte Nacional Electoral es la máxima autoridad del RC y ejerce jurisdicción nacional. Le corresponde dirigir la organización y funcionamiento del servicio del Registro Civil. Las Cortes Departamentales Electorales son los órganos encargados de dirigir y administrar el servicio en el departamento de su jurisdicción de acuerdo con las políticas y lineamientos trazados por la Corte Nacional Electoral.

¹⁹⁷ Las principales normas sobre RD y DI son:

a) Leyes:

Ley de Registro Civil de 26 de Noviembre de 1898, aun vigente.

Ley N° 2616 de 18 de diciembre de 2003 (Modifica la Ley del Registro Civil y la Ley 2026)

Ley N° 1367 de 9 de noviembre de 1992-Transferencia del Servicio Nacional de Registro Civil

Ley N° 1884 de 12 de agosto de 1998-Sobre el Servicio Nacional de Registro Civil

Ley n° 2026 de 27 de Octubre de 1999 Código del niño, niña y adolescente

b) Decretos Supremos:

D.S. 24247 de 7 de marzo de 1996 (Reglamento de la Ley del Registro Civil)

D.S. 26718 de 26 de julio de 2002 (Autoriza las correcciones en la vía administrativa)

D.S. 27419 de 26 de marzo de 2004 (Autoriza la emisión de certificados duplicados computarizados y la validez legal del certificado manuscrito)

D.S. 27422 de 26 de marzo de 2004 (Limita la inscripción en los libros de matrimonio de relaciones concubinarias de hecho)

D.S. 27915 de 13 de diciembre de 2004 (Autoriza la inscripción de mayores de 18 años provenientes de pueblos indígenas y originarios)

D.S. 28626 de 6 de marzo de 2006 (Crea el Programa de Cédula de Identidad Gratuita para todos los Bolivianos)

Información: <http://www.cne.org.bo/RegistroCivil/>

La Dirección Nacional de Registro Civil es el órgano técnico - operativo especializado en el seno de la Corte Nacional Electoral que tiene a su cargo la administración del Registro Civil en cumplimiento a políticas, normas y resoluciones que apruebe la Corte Nacional Electoral. Esta Dirección Nacional ejerce autoridad técnico - operativa sobre las Direcciones Departamentales de Registro Civil, con las que se relaciona funcionalmente respetando las facultades de dirección administrativa de las Cortes Departamentales Electorales.

En cuanto al personal del RC (oficialías de RC), se regula por la CNE mediante el Reglamento de Funciones para Oficiales del Servicio de RC, aprobado en 1996. Los oficiales de RC deben considerarse funcionarios públicos, en cuanto que dan fe pública y representan al Estado en el registro de los actos y hechos jurídicos relativos al estado civil de las personas. Deben por tanto estar incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 43 de la Constitución: “Una Ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno”¹⁹⁸.

Las leyes o Decretos Supremos establecen un régimen jurídico de los oficiales de RC consistente en que son funcionarios peculiares: son llamados funcionarios “de arancel”, que hasta 1996 no solían tener dedicación exclusiva. Actualmente (art. 16 del Reglamento de 1996) el cargo de oficial de RC es incompatible con cualquier otro retribuido por el Estado, y con la profesión de abogado. Son nombrados, tras convocatoria pública, y mediante concurso, por la Corte Electoral Departamental (la Corte los elige libremente de entre todos aquellos candidatos que superen las pruebas y tengan un número mínimo de puntos¹⁹⁹). Tienen una relativa estabilidad en el puesto (son nombrados por cuatro años, renovables por otros cuatro, y el art. 46 del Reglamento de 1996 establece once causas tasadas de destitución²⁰⁰).

Los oficiales de RC cobran una retribución a cargo de la CNE que se denomina “arancel”. El sistema data de muy antiguo (ley de 1898), y actualmente se mantiene en el Reglamento de las Oficialías de RC, aprobado por la CNE en 1996. Consiste en que los oficiales corren con

¹⁹⁸ Así se deduce del art. 23 del Decreto Supremo 24247 de 1996 (Reglamento de RC), que califica a los oficiales de RC de funcionarios de fe pública.

¹⁹⁹ En el medio rural se exige que los oficiales sean ciudadanos que gozan de la confianza de la comunidad en el área rural.

²⁰⁰ “a. Efectuar cobros no establecidos en el arancel,
b. Alterar los registros efectuados,
c. Incumplir a las instrucciones emitidas por los organismos operativos y directivos del Servicio.
d. Mal trato a la autoridad superior.
e. Incurrir en reiteradas contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo.
f. Hacer uso irregular de formularios de certificados y otros valores fiscales así como del sistema informático.
g. Ejercer sus funciones en estado de ebriedad, o bajo influencia de sustancias controladas.
h. Cambiar la ubicación de la Oficialía sin autorización expresa,
i. Reprobar dos veces evaluaciones de procesos de capacitación.
j. Incumplir plazos y formalidades fijados por el ordenamiento jurídico vigente.
k. Extravío de libros y valores por su negligencia”.

los gastos de mantenimiento y funcionamiento de la oficina del RC (alquiler del local, material, personal), y una vez descontados estos, perciben de la CNE el arancel correspondiente²⁰¹. La responsabilidad de los oficiales alcanza a la ubicación misma de la oficina (que sin embargo ha de ser aprobada por la Corte Departamental). A fin de hacer frente a las responsabilidades del cargo, el art. 25 del Decreto Supremo 24247 (Reglamento de la Ley de RC) establece que para ejercer la función de oficial de RC se debe prestar fianza²⁰².

Algunas de las principales medidas adoptadas en los últimos años tienen que ver con la desjudicialización, con la gratuidad y con la apertura del RC a minorías indígenas. Todo ello en el marco de una creciente concienciación de la necesidad de mejorar el RC y luchar contra el subregistro: el art. 5 del Decreto Supremo 28620 de marzo de 2006 declara de interés público y de prioridad nacional la inscripción de todo ciudadano y ciudadana en los RC civil y electoral, para obtener la cedula de identidad personal”.

En 1998 (Decreto Supremo 25230) se permitió el registro tardío de los menores de 7 años sin necesidad de proceso judicial. La medida era solo temporal, pero otros Decretos han prorrogado el plazo para la inscripción. Hasta que la ley 2616 del año 2003 transfirió de forma permanente estas competencias del poder judicial al ámbito administrativo para evitar que las inscripciones tardías requiriesen de proceso judicial.

Del mismo modo, el art. 21 de la ley 2616 de 2003 estableció que algunas rectificaciones del RC (errores en nombres o apellidos, cambio o adición de nombres y apellidos, y rectificación de sexo) se realizaran en vía administrativa en lugar de en vía judicial²⁰³. La regla es que los errores que no afectan a la esencia y naturaleza de los actos vitales del RC pueden subsanarse por vía administrativa.

La ley 2626 de 2003 estableció la gratuidad de la inscripción en el RC y de la expedición de la primera certificación.

En cuanto a las minorías étnico-culturales, el Decreto Supremo 27915 de 13 de diciembre de 2004 supuso un importante avance porque facilitó la inscripción de mayores de 18 años provenientes de pueblos indígenas y originarios (se puso fin a la exigencia de proceso judicial). Su art. 4 señala que

Para la inscripción de las Partidas de Nacimiento deberá acreditarse la identidad y la filiación de la persona a registrar, mediante la presentación de sólo uno de los siguientes documentos:

²⁰¹ “La retribución económica al Oficial de Registro Civil estará sujeta al arancel fijo que la Corte Nacional Electoral apruebe para toda la República” El costo del ambiente donde funcionará la Oficialía, así como de los servicios e insumos que requiera ella, para su funcionamiento, será asumido por el o los Oficiales de Registro Civil, dependiendo si se trata de una oficialía individual o una colectiva. (arts. 49 y 50 del Reglamento).

²⁰² Igualmente, el art. 23 del Reglamento de oficialías de 1996 obliga al oficial a designar a dos “garantes personales” que respondan de los libros y documentos en caso de que el oficial no cumpla su cometido. La Corte Electoral suscribe un contrato con los dos garantes.

²⁰³ La medida deriva de un reglamento que la CNE aprobó en 1996

- a) Certificado de Bautizo expedido por representantes de la Iglesia Católica, Evangélica y/o de otras denominaciones.
- b) Libretas Escolares o, Cédula de Identidad o RUN.
- c) Certificado de Matrimonio Civil o religioso del solicitante.
- d) Libreta de Servicio Militar.
- e) En caso de no contar con ningún tipo de documentación, es procedente la declaración jurada ante el Oficial de Registro Civil de dos testigos que sean vecinos del lugar, mayores de edad y con documentación respaldatoria, o Autoridades Indígenas, originarias o Comunitarias del lugar que acrediten el nacimiento y la identidad de los padres del beneficiario, no hallándose impedidos de ser testigos los familiares.

En los casos de los incisos a), b), c) y d) adicionalmente deberá presentarse el certificado de matrimonio civil, religioso o libreta de familia de sus padres, o testimonio del acta de reconocimiento o cualquier otro documento que permita establecer su filiación.

Existen otras reglas de aproximación a las realidades indígenas, El art. 15 del Reglamento de Oficialías de 1996 dispone que para ser nombrado oficial en zonas rurales es preciso hablar el idioma nativo del lugar. La CNE ha intentado “incorporar el respeto a la identidad cultural” incluyendo en una resolución de diciembre de 2004 que “los oficiales de RC, al inscribir partidas de nacimiento de personas pertenecientes a un pueblo indígena u originario deberán consignar sus nombres y apellidos respetando su identidad cultural, conforme lo establecen normas legales en vigencia”.

BRASIL

DERECHO INTERNACIONAL

Brasil ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁰⁴

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República Federativa de Brasil, de 1988, establece la igualdad de todos ante la ley, tanto de brasileños como de extranjeros residentes, en su artículo 5. Según el artículo 12, se adquiere la nacionalidad por *Jus Soli* y *Jus Sanguinis*. Asimismo, la naturalización consiste en la residencia por treinta años interrumpidos (un año para quien sea originario de un país de habla portuguesa).

El Artículo 18 establece la Organización político- Administrativa del Brasil que comprende “la Unión, los Estados, le Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.” La administración pública de estas organizaciones obedecen los principios de “legalidad, impersonalidad y moralidad”.

Respecto a la protección de los niños y adolescentes, el artículo 227 señala:

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño y al adolescente, con absoluta prioridad, el derecho a la vida a la salud, a la alimentación, al a educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

El inciso 6 de ese artículo establece la igualdad de derechos los hijos “habidos o no dentro de la relación matrimonial o por adopción”.

El artículo 231 reconoce constitucionalmente la organización social, las costumbres, las lenguas y las creencias, así como las tierras, de los grupos indígenas.

El Artículo 236 indica que “los servicios notariales y de registro se ejercerán con carácter privado por delegación del poder público.” Asimismo, establece que la ley se encargará de regular las responsabilidades penales y civiles de los mismos y su fiscalización de parte del poder judicial. Por otro lado, este artículo exige el ingreso a la carrera notarial y la de registro por concurso público “de pruebas y títulos”.

²⁰⁴ Brasil ratificó la Convención el 07 de septiembre de 1992 y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 12 de octubre de 1998.

LEYES Y REGLAMENTOS

Código Civil (ley 10.406 de 2002). De acuerdo al artículo 9, serán registrados (en registro público):

- I – los nacimientos, matrimonios y defunciones;
- II – La emancipación otorgada por los padres o por el juez;
- III – La interdicción por incapacidad absoluta o relativa;
- IV – La sentencia declaratoria de ausencia y de muerte presunta.

Así también (artículo 10):

- I – Las sentencias que declaren la nulidad de matrimonio, el divorcio, la separación judicial o el reestablecimiento de la sociedad conyugal;
- II – Los actos judiciales o extrajudiciales que declaren o reconozcan la filiación.
- III – Los actos judiciales o extrajudiciales de adopción

De acuerdo al artículo 1.516, el registro civil de matrimonio religioso se deberá hacer dentro de los noventa días de su realización por iniciativa de cualquier interesado.

De acuerdo al 1.543, una vez justificada la perdida del registro, es admisible cualquier otro tipo de prueba.

Ley de los Servicios Notariales y de Registros (Ley 8.935 de 1994). De acuerdo a esta ley encargada de regular el artículo 236 de la Constitución, los notarios y los registradores tienen como fin garantizar la “publicidad, autenticidad, seguridad e eficiencia de los actos jurídicos”. Deben ser abogados, dotados de fe pública, y que deben atender las peculiaridades del lugar donde trabajan para facilitar el acceso al público y la seguridad de los archivos de libros y documentos. “El servicio de registro civil de las personas naturales será prestado, también los sábados, domingos y feriados por el sistema de guardias”.

Art. 5° Los titulares de los servicios notariales y de registros son los:

- I.- escribanos de notas;
- II.- escribanos y oficiales de registro de contratos marítimos;
- III.- escribanos de protesto de títulos;
- IV.- oficiales de registro de inmuebles;
- V.- oficiales de registro de títulos y documentos y civil de las personas jurídicas;
- VI.- oficiales de registro de las personas naturales y de interdicciones y tutelas;
- VII.- oficiales de registro de distribución.

Según el artículo 12, los oficiales de registro civil de las personas naturales deben tener en cuenta las normas las circunscripciones geográficas. El artículo 14 establece sus requisitos: nacionalidad brasileña, habilitación por concurso público de pruebas y títulos, capacidad civil, diploma de bachiller en Derecho, verificación de conducta y el cumplimiento de sus obligaciones electorales y militares.

Art. 15° Los concursos serán realizados por el Poder Judicial con la participación, en todas sus fases, de la Orden de los Abogados del Brasil, del Ministerio Público, de un notario y de un registrador.-

§ 1° El concurso será abierto con la publicación de un llamado, constando los criterios de desempate.

§ 2° Al concurso público podrán concurrir candidatos que no sean bachilleres en derecho que tengan completado, hasta la fecha de la primera publicación del llamado a concurso de pruebas y títulos, diez años en el servicio notarial o de registro.

El artículo 20 les da capacidad para contratar escribanos, sustitutos y auxiliares quienes pueden tener una serie de facultades otorgadas por el registrador, salvo la gerencia administrativa y financiera de los servicios. Asimismo (artículo 24) los oficiales de registro se encuentran bajo la legislación relativa a los crímenes contra la administración, que incluye la responsabilidad civil pese a la individualización de dichas responsabilidades. Finalmente, no pueden ejercer ningún tipo de representación o labor paralela. Por otro lado, tienen la capacidad de formar sindicatos, gozan de independencia en sus atribuciones, deben dar prioridad a la información solicitada por autoridades judiciales o administrativas, deben, asimismo, guardar secreto de la documentación y de los “asuntos de naturaleza reservada que conozcan en el ejercicio de su profesión”. Deben también “facilitar, por todos los medios, el acceso a la documentación existente a las personas legalmente habilitadas”.

Art. 31. Son infracciones disciplinarias que sujetan a los notarios y a los oficiales de registro a las penalidades previstas en esta ley:

- I - el incumplimiento de las prescripciones legales o normativas;
- II- la conducta atentatoria a las instituciones notariales y de registro;
- III- la cobranza indebida o excesiva de aranceles, aunque sea bajo el alegato de urgencia;
- IV- la violación del secreto profesional;

El órgano encargado de fiscalizar a los registradores es el Poder Judicial por medio del tribunal competente geográficamente a nivel provincial y distrital.

Art. 38° El tribunal competente cuidará para que los servicios notariales y de registro sean prestados con rapidez, calidad satisfactoria y de modo eficiente, pu-

diendo sugerir a la autoridad competente la elaboración de planos de adecuada y mejor prestación de esos servicios, observados, también, criterios poblacionales y socioeconómicos, publicados regularmente por la Fundación Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

El puesto de oficial de registro se pierde por muerte, jubilación, invalidez, renuncia, proceso disciplinario. Luego se “designará el sustituto más antiguo para responder por el servicio y abrirá concurso.”

El artículo 41 les da a los oficiales de registro la capacidad de organización de sus servicios “pudiendo, también, adoptar sistemas de computación, microfilmaciones, disco óptico y otros medios de reproducción. El artículo 44 establece que, en cada municipio, habrá por lo menos un registrador civil. Si se trata de un municipio de “significativa extensión territorial”, el estado al que pertenece dispondrá, como mínimo, un registrador civil por distrito.

El artículo 45 indica la gratuidad de las inscripciones de nacimiento y de muerte, “así como el primer certificado respectivo.” Asimismo, “para los reconocidamente pobres no serán cobrados aranceles por los certificados”

Art. 46° Los libros, fichas, documentos, papeles, microfilmes y sistemas de computación deberán permanecer siempre bajo la guarda y responsabilidad del titular del servicio notarial o de registro, que cuidará por su orden, seguridad y conservación.

Código del Niño y del Adolescente. Ley 8.069 de 1990. (Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.). El artículo 47 establece el vínculo de adopción por sentencia judicial que será registrado, así como el mandato judicial puede cancelar el registro original de adopción. En dicho registro, no se podrá escribir ninguna observación que indique el origen del adoptado.

De acuerdo al artículo 148, la “Justiça da Infância e da Juventude” es competente para conocer pedidos de adopción, así como determinar la cancelación, la rectificación o la supresión de registros de nacimiento y de defunción.

COLOMBIA

DERECHO INTERNACIONAL

Colombia ratificó tanto la Convención sobre los Derechos del Niño²⁰⁵ así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de Colombia es de 1991²⁰⁶. Su artículo 13 indica la igualdad ante la ley y la no discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.” Asimismo, que el Estado se encargará de tomar acciones en favor de grupos discriminados o marginados. El artículo 14 establece el derecho a la personalidad jurídica. En función al artículo 15, todos tienen “derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.” “En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.”

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos “prevalecen en el orden interno.” Así también, los derechos enunciados en la Constitución serán interpretados en función a los tratados ratificados por el Estado.

Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

²⁰⁵ Ratificado el 28 de enero de 1991 (con reserva). El 31 de julio de 1973 Colombia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁰⁶ Con reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

El artículo 96 establece la nacionalidad por Jus Soli y el Jus Sanguini. La nacionalidad puede ser adoptada por “los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.” Finalmente, nadie puede ser privado de la nacionalidad colombiana ni se pierde al adquirir otra nacionalidad.

El artículo 120 se refiere a La Organización Electoral, que está conformada por el Tribunal Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por el Comité Nacional de Vigilancia Electoral. “La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas, con el sistema electrónico o biométrico.”

ARTICULO 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

LEYES Y REGLAMENTOS

El Estado civil es, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Legislativo 1260 de 1970, la situación jurídica que la persona tiene en la sociedad, en orden a sus relaciones de familia en cuanto le impone ciertas obligaciones y le confiere determinados derechos civiles. Este es uno e indivisible, indisponible (fuera del comercio), imprescriptible: Un estado civil no puede adquirirse por el uso o perderse por el desuso que se haga de él, Su asignación corresponde a la ley: los hechos y actos jurídicos que lo originan y modifican son asignados y regulados por la ley y es tutelado por la ley: La Ley le otorga medios a la persona para garantizar su Estado Civil. (Esta protección, como medio de defensa que es la acción, es conocida como Tutela Estatal.)

Esos medios legales son las llamadas acciones de estado, que según clasificación reiterada de la Corte, con base en diferentes normas legales, son las de impugnación, reclamación, rectificación y no perturbación. El Registro Civil demuestra la

situación jurídica que tiene la persona dentro de la sociedad en orden a sus relaciones de familia, de la cual se derivan derechos y obligaciones.²⁰⁷

De acuerdo a los artículos 3º y 4º del D.L. 1260/70, el nombre es un derecho absoluto de la persona, por lo tanto: “Toda persona tiene derecho a su individualidad y por consiguiente al nombre que por ley le corresponde” el cual es inalienable e indisponible, Cumple una función identificadora, Es irrenunciable, Es tutelado por la ley y Goza de la protección legal

Por la adopción, el adoptivo deja de pertenecer a su familia, se extingue todo parentesco de consanguinidad y la ley establece parentesco civil entre el adoptivo, el adoptante y los parientes consanguíneos de éste. El Decreto - Ley 2737 de 1989, por el cual se expidió el Código del Menor, dispone que el adoptivo llevará como apellidos los del adoptante.

Hijo de padres desconocidos: Es la persona mayor de un mes de quien se ignora quienes son sus padres. Se asignan los apellidos con los cuales ha sido conocido, en caso contrario se le asignan los más corrientes de la región y como fecha de nacimiento el 1º del mes y año que corresponda a la edad asignada en el dictamen médico legal, teniendo como referencia la fecha de expedición de este.

Son competentes para solicitar la inscripción:

- El Defensor o Juez de Familia
- La Dirección Nacional de Registro Civil en los casos de hijos de padres desconocidos, mediante acto administrativo.

Para lo cual el interesado deberá aportar:

- Solicitud de inscripción.
- Dictamen médico legal, en el que conste la presunta edad.
- Cuando la inscripción la soliciten la Dirección Nacional de Registro Civil o el propio interesado mayor de edad, además del certificado médico sobre la presunta edad, se deben allegar dos declaraciones extraproceso de personas mayores de edad que declaren acerca del conocimiento de aquel cuyo nacimiento se va a inscribir y del presunto lugar de nacimiento u oriundez, o en defecto de dichas declaraciones una certificación expedida por el Alcalde, el Personero, el Juez, el Defensor de Familia o el cura párroco, todos del municipio que sea domicilio de la persona cuyo nacimiento se desea registrar.²⁰⁸

El D.L.1260/70 regula el sistema de registro que establece formatos uniformes, con un indicativo serial para efectos de control interno, un archivo único centralizado (La inscripción

²⁰⁷ Cartilla de Registro Civil, UNICEF, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

²⁰⁸ Cartilla de Registro Civil, UNICEF, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

se hace por duplicado, el original se conserva en la oficina de registro y el duplicado se remite a la Dirección Nacional de Registro civil, con el cual se organiza el archivo). (Artículo 19 Decreto 1260 /70), asimismo, establece la unificación de procedimientos.

Mediante Resolución Número 0146 del 18 de Enero de 2000 se adoptó el NUIP a partir del 1º de febrero de 2000. El NUIP está compuesto por diez caracteres, los 3 primeros son alfanuméricos, e identifican la oficina donde se inscribe el nacimiento. La Dirección Nacional asigna estos códigos (Resolución 0147 de 2000). Los siete siguientes son numéricos, consecutivos para cada oficina de registro que van desde el 0000001 hasta 9999999. Hasta 0249999 para asignación en la DNRC. Desde 0250000 hasta 0299999 para asignación manual de las oficinas de registro; Y desde 0300000 hasta 0999999 para las oficinas (en Internet).²⁰⁹

Por medio del Decreto Ley 1260/70 en su artículo 109 se creó la Tarjeta de Identidad con la cual se identifican las personas mayores de siete años y menores de 18 años.

Las oficinas del registro civil son:

- Registradurías Distritales, Especiales, Municipales y Auxiliares del Estado Civil.
- Notarías.
- Inspecciones de policía autorizadas por la Registraduría Nacional.
- Corregidores autorizados por la Registraduría Nacional.
- Consulados.
- Alcaldes en los Municipios recién creados.

La Dirección Nacional de Registro Civil presta el servicio de asesoría, vigilancia y control en todos los aspectos relacionados con el Registro del Estado Civil.

Así mismo formula las políticas, directrices y procedimientos que permitan mejorar la prestación del servicio. Las funciones que actualmente desempeña la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la DNRC le fueron asignadas por el Decreto 1669 del 27 de Junio de 1997, mediante el cual se suprimió la División Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro Civil.

Respecto al registro de nacimiento, este lo pueden solicitar los padres, los abuelos, bisabuelos y tatarabuelos, los parientes mayores más próximos, el director del establecimiento donde ocurrió el nacimiento, “el propio interesado mayor de 18 años”, el Defensor de Familia, cuando se trate de menores de 18 años, en situación “irregular”. (Decreto 2737 de 1989, Art. 277, numeral 9º).

²⁰⁹ Cartilla de Registro Civil, UNICEF, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Después del mes de nacida la persona, se requiere uno de los siguientes documentos: (Artículo 50 Decreto ley 1260/70 modif. Artículo 1º. Decreto 999/88, a su vez reglamentado por el Decreto 2188 del 16 de octubre de 2001).

- Certificado de nacido vivo expedido por el médico, enfermera o partera.
- Documentos auténticos.
- Copia de las partidas parroquiales, respecto de las personas bautizadas en la Iglesia católica; anexando certificación auténtica de la competencia del párroco que celebró la ceremonia del bautismo.
- Anotaciones de origen religioso, correspondientes a las personas de otros credos; debe aportarse certificación auténtica acerca de la celebración de convenio de derecho público interno entre la iglesia y el Estado Colombiano.
- Declaración de al menos dos testigos.

En Colombia, existe un régimen especial de registro de nacimiento para personas desplazadas por la violencia por medio del Decreto 290 del 17 de febrero de 1999. “Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de nacimiento y expedición de documentos de identificación para las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno”.

El Decreto en mención dispone que los funcionarios encargados del registro civil que ejerzan sus funciones en los municipios donde estén ubicados los desplazados por la violencia, efectuarán, a nombre del funcionario competente del lugar en que ocurrió el nacimiento, el trámite de inscripción en el Registro Civil de nacimiento de las personas afectadas que carezcan de éste.

Para la inscripción (...) remitirán al funcionario competente la documentación a efectos de que autorice la respectiva inscripción. No obstante, copia de los documentos antecedentes y los seriales diligenciados, reposará en el despacho en que se realizó el trámite, en archivo independiente.

Para emitir copia del registro al interesado estará facultada cualquiera de las dos oficinas. En todo caso y para todos los efectos, se entenderá que el registro está inscrito en el sitio de nacimiento, debiendo hacer mención expresa de tal circunstancia en las copias o certificaciones que se emitan.

Respecto al nacimiento de personas pertenecientes a las comunidades indígenas, por interpretación constitucional, se debe respetar las tradiciones y costumbres. Los nombres y los apellidos deben consignarse de acuerdo a la tradición de la comunidad indígena, respetando en todo caso su idioma o dialecto, sus creencias y sus costumbres.

Para acreditar el matrimonio se debe presentar la partida eclesiástica o acta religiosa correspondiente, sea de la Iglesia Católica o no. Asimismo, la certificación de la competencia de quien ofició el matrimonio por lo que dicha institución debe tener personería jurídica y tener un “tratado de derecho público interno con el Estado colombiano. En caso de matrimonio civil, frente a notario o juez, se acredita con la escritura correspondiente. (Artículo 68 D.L. 1260/70 adicionado art. 2º ley 25/92).

Reconstrucción de folios: Cuando los folios o seriales se han destruido, extraviado o desfigurado, se puede reconstruir con base en el duplicado que reposa en la Dirección Nacional de Registro Civil y a falta de éste con una copia auténtica o reproducción del mismo que tenga el interesado.

(Art. 99 Decreto 1260 de 1970). Esto se hace por solicitud del interesado o del funcionario del registro civil respectivo.²¹⁰

Mediante escritura pública se puede, por una vez, cambiar, de parte del propio inscrito que es mayor de edad, cambiar o modificar su nombre (Artículo 94 Decreto 1260 de 1970, modificado por el Art. 6º del Decreto 999 de 1988). El cambio de nombre se puede hacer por decisión judicial cuando exista un cambio de estado civil como el cambio de sexo.

El decreto 158 de 1994 permite la inscripción por correo para lo cual hay un formulario específico. Una vez que la documentación de nacimiento haya sido acreditada ante un registrador, notario o cónsul, el interesado lo envía al registro de estado civil del lugar de nacimiento. La inscripción de nacimiento, matrimonio y defunción es gratuita (Artículo 111 decreto ley 1260 de 1970). “Las copias y certificaciones de Registro Civil actualmente tienen un costo de \$ 2.400 o 2.50 dólares (Resolución No. 083 del 2 de mayo de 2002). No se cobran las copias de Registro Civil que se expidan para el trámite de cédula de ciudadanía (Artículo 63 decreto 2241 de 1986 – Código Electoral) y las que se expidan a la población desplazada por la violencia. (Decreto 290 de 1999).”

²¹⁰ La reconstrucción requiere solicitud del interesado o del funcionario de Registro Civil respectivo. La reconstrucción se hace mediante resolución emitida por la Dirección Nacional de Registro Civil, previa certificación del funcionario de Registro que el original se ha extraviado, destruido o desfigurado. Para las reconstrucciones de los registros efectuados en tomo y folio, necesariamente el interesado debe aportar una copia o fotocopia del registro original, ya que para esa época no existía archivo centralizado.

Si no es posible ordenar la reconstrucción con los documentos indicados anteriormente, el interesado deberá registrarse nuevamente con los mismos requisitos prescritos para el registro inicial (Art. 100 Decreto 1260 de 1970). Cuando la reconstrucción se ordena mediante resolución, con fundamento en una copia o fotocopia del registro aportado por los interesados, la misma ordena la apertura de nuevo serial, teniendo como antecedente el documento aportado. Si la reconstrucción es ordenada con fundamento en el duplicado existente en la Dirección Nacional de Registro Civil, no se requiere apertura de nuevo serial, éste deberá ser insertado en el lugar que ocupaba el original. En ambos casos se deben escribir las notas de reconstrucción en las casillas destinadas para ellas.

COSTA RICA

DERECHO INTERNACIONAL

Costa Rica ratificó la CDN en 1990 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1970.

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución (de 1949, con varias reformas hasta 2003) no menciona el DI. Pero otorga una posición muy relevante al RC. El art. 104 encomienda el RC al poder judicial electoral (Tribunal Supremo de Elecciones: TSE):

Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son: 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores; 2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones; 3) Expedir las cédulas de identidad; 4) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución y las leyes²¹¹.

El RC es usado en este artículo 104 no en sentido funcional o material sino en sentido orgánico (el RC parece ser un órgano que se encarga de todas las funciones mencionadas).

Del mismo modo, el RC – esta vez en el sentido tradicional de registro - aparece mencionado al hablar de la nacionalidad: “Art. 13. Son costarricenses por nacimiento: ... 2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento, que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por la voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años”; al regularse el sufragio: “Art. 93: El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil” (*redacción dada por ley n° 2345 del 20 de mayo de 1959*). Art. 95: “La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: 1) Autonomía de la función electoral; 2) Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio”.

²¹¹ Art. 102: “El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: 1) Convocar a elecciones populares; 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley; 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales”.

LEYES Y REGLAMENTOS²¹²

El art. 23 del Código de la niñez y adolescencia (ley n° 7739 del año 1998) reconoce el DI: “Derecho a la identidad: Las personas menores de edad tendrán derecho a un nombre, una nacionalidad y un documento de identidad costeados por el Estado y expedidos por el Registro Civil. El Patronato Nacional de la Infancia les prestará la asistencia y protección adecuadas, cuando hayan sido privados ilegalmente de algún atributo de su identidad”.

La primera regulación del RC fue la ley n° 51 de RC, de 1881, que atribuía la competencia en materia de RC a los alcaldes y cónsules en el extranjero. El CC (1885-86) regulaba en detalle el RC, hasta que sus disposiciones fueron derogadas por la ley 1535 Orgánica del Registro Electoral de 10 de diciembre de 1952, ley a su vez hoy derogada por la ley n° 3504 orgánica del tribunal supremo de elecciones y del registro civil, de 1965 - en adelante LOTSEyRC. En el CC sigue habiendo reglas sobre la imposición de nombres (art. 49) y el cambio de nombres (arts. 54 a 58). En 1887 se dictó la ley orgánica y reglamentaria del RC.

En 1949 la Constitución – aun vigente – transfirió el RC al TSE – antes llamado Tribunal Nacional Electoral, desde la ley de elecciones de 1946. La vigente regulación del RC se encuentra en la LOTSEyRC del año 1965, reformada en 2003.

El TSE se encarga de las tres funciones: electoral, RC e identificación.

A. el RC

En cuanto al RC, el art 2 de LOTSEyRC encomienda al TSE la resolución de cuantos recursos se interpongan en materia de RC: “Pronunciamiento definitivo sobre las resoluciones del Registro Civil. Le corresponde al Tribunal pronunciarse definitivamente acerca de las resoluciones del Registro Civil elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta”, así como el nombramiento del Director General del Registro Civil (art. 7 f LOTSEyRC). Existe una función y órgano de inspección: art. 16 LOTSEyRC:

Atribuciones del Inspector. El Inspector Electoral es de nombramiento del Tribunal; deberá ser costarricense y abogado de los Tribunales de la República. Tendrá las siguientes atribuciones:

²¹² Las principales leyes en materia de RC y DI son:

Ley n° 3504 del año 1965 orgánica del tribunal supremo de elecciones y del registro civil (reformada en 2003) - LOTSEyRC

Código de la niñez y la adolescencia (ley n° 7739 del año 1998)

Ley de paternidad responsable (ley n° 8101 del año 2001), que desarrolla y complementa el art. 53 de la Constitución (“Toda persona tiene derecho a saber quienes son sus padres, conforme a la ley”). La ley reforma varios textos (el Código de Familia, la LOTSEyRC)

Código de Familia (ley n° 5476 de 1974) regula las relaciones familiares, tutela, adopción, divorcio, uniones de hecho. Los arts. 24 a 32 contienen la regulación de la inscripción del matrimonio.

Información en <http://www.tse.go.cr>

- a) Vigilar la ejecución de los planes de trabajo ordenados por el Tribunal, tanto en el Registro Civil como en sus Oficinas Regionales y Ambulantes;
- b) Cooperar con el Director del Registro en la vigilancia y desarrollo de las labores propias del Registro e informar inmediatamente al Tribunal de las causas que impidan o retrasen la marcha de aquéllas, ya sea por deficiencia del personal, por falta de material necesario o por cualquiera otra causa;
- c) Visitar con la frecuencia necesaria para la buena marcha de las mismas todas las secciones del Registro Civil y las Oficinas Regionales, hacer a sus respectivos jefes las observaciones pertinentes y sugerir al Tribunal las medidas o enmiendas de carácter disciplinario o legal que juzgue oportunas;
- d) Levantar de oficio, por orden del Tribunal o de su Presidente, las informaciones necesarias para esclarecer cualquier hecho que afecte la disciplina o la correcta actuación que deben observar los empleados y funcionarios del Tribunal, del Registro Civil y de sus Oficinas Regionales o Ambulantes;
- e) Atender las quejas que los particulares o representantes de partidos políticos le presenten por escrito y tratar de resolver la situación si está dentro de sus facultades, o dar cuenta al Tribunal si fuere necesario; y
- f) Cerciorarse de si todos los funcionarios y empleados del Tribunal, del Registro Civil y de las Oficinas Regionales asisten puntualmente y desempeñan con regularidad sus funciones; y en caso de que note alguna irregularidad al respecto, informar de inmediato al Tribunal²¹³.

Respecto de los oficiales del RC, el art. 22 de LOTSEyRC preveía su nombramiento por el TSE, pero el precepto fue anulado por la Corte Constitucional²¹⁴. Sí se mantiene el art. 26, sobre revocatoria del nombramiento del Director y de otros funcionarios o empleados: “Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, en sesión a la que concurren todos sus miembros, y previa información levantada sobre el caso, revocar el nombramiento del Director General del Registro, por infracción grave de alguno de sus deberes. El Director solicitará al Tribunal la revocatoria o suspensión del nombramiento de cualquiera de los funcionarios o empleados del

²¹³ Existe asimismo una función de auditoría: art. 18 de LOTSEyRC: “Funciones de la Auditoría. Habrá en el Registro una Oficina de Auditoría y Contabilidad Electorales que dependerá directamente del Tribunal, que contará con el personal necesario y cuyas funciones principales serán las de fiscalizar, verificar y contabilizar las operaciones del Registro a efecto de que las resoluciones que impliquen movimiento electoral y los documentos relativos a esas operaciones, sean objeto de los correspondientes asientos en los libros de contabilidad que para ello llevará dicha oficina. Es obligación del jefe de esta oficina hacer del conocimiento del Tribunal, tan pronto como se advierta, toda diferencia entre las cuentas de la contabilidad y las operaciones del Registro, o en cuanto a las existencias de las fórmulas necesarias para efectuar tales operaciones”.

²¹⁴ Artículo 22 LOTSEyRC: “Nombramiento del Director General y demás funcionarios y empleados del Registro Civil: El Director General, el Secretario y los Oficiales Mayores del Registro Civil, serán nombrados por el Tribunal por un período de cuatro años, contados a partir de su designación y podrán ser reelectos. El Tribunal nombrará también a los demás funcionarios y empleados del Registro” (precepto anulado por la Corte Suprema mediante Voto No. 14298-05 a la acción de inconstitucionalidad No. 8174-04. BJ nº 138 de 18 de julio del 2006).

Registro, cuando a su juicio haya infringido alguna disposición legal; el Tribunal resolverá lo pertinente vista la información respectiva”.

A nivel organizativo, el RC se divide en dos secciones: la civil y la electoral. Art. 37 LOTSEyRC: Asiento y Departamentos del Registro, Director General, Oficiales Mayores y secretario: “El Registro Civil tendrá su asiento en la Capital de la República y dependerá en forma exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones; se compone de dos Departamentos: uno Civil y el otro Electoral, bajo la autoridad de un Director General.

Cada Departamento tendrá un Oficial Mayor encargado de extender certificaciones de ejecutar las órdenes de la Dirección, sobre disciplina y distribución de trabajo, además de las facultades que expresamente les confieran las leyes y reglamentos. La Dirección contará con un Secretario General, con facultades para expedir certificaciones, y a quien corresponderá, además de las funciones propias de su cargo, vigilar por el debido cumplimiento de las disposiciones que emanen del Tribunal o de la Dirección”.

Son objeto de inscripción, conforme al art. 43 de LOTSEyRC “los nacimientos, los matrimonios y las defunciones”. Además se anotarán al margen del respectivo asiento, las legitimaciones, los reconocimientos, las adopciones, las emancipaciones, las investigaciones o, impugnaciones de paternidad, los divorcios, las separaciones judiciales, las nulidades de matrimonio, opciones y cancelaciones de nacionalidad, las ausencias y presunciones de muerte, las interdicciones judiciales, los actos relativos a la adquisición o modificación de la nacionalidad y la defunción de la persona en el asiento de su nacimiento o de su naturalización”.

El art. 49 de LOTSEyRC regula la obligación de declarar los nacimientos: *“Tanto el padre como la madre del recién nacido están en la obligación de declarar el nacimiento de su hijo, ya sea personalmente o por medio de autorización escrita. Corresponde también esa obligación:*

- a) a la persona a cuyo cargo está el niño;
- b) al Jefe del establecimiento público o de la casa donde el nacimiento haya ocurrido;
- c) a los abuelos, tíos y hermanos del recién nacido y
- d) a quien encontrare un recién nacido abandonado”.

El plazo para inscribir a los nacidos es de un mes: art. 50 LOTSEyRC: “Dentro del término de un mes de nacida una persona, debe presentarse la declaración ante cualquier registrador del Registro Civil. La declaración de nacimiento se realizará mediante la certificación expedida por el médico, la obstétrica o la enfermera que atendió el parto. A falta de esos documentos, se aceptará la manifestación escrita de las personas a quienes corresponda declarar el nacimiento, conforme al artículo anterior. En todos los casos, a la declaración de nacimiento se le adjuntarán las huellas de las plantas de los pies de la persona recién nacida, con los nombres del padre y la madre [...]”.

Las inscripciones tardías no requieren trámite judicial especial pero sí consulta del TSE²¹⁵.

La LOTSEyRC establece la regla de que se pueden hacer rectificaciones en el RC por vía meramente administrativa (las enmiendas o modificaciones sustantivas se producen por sentencia del TSE o de los tribunales civiles)²¹⁶.

B. Elecciones

La materia electoral corresponde igualmente al TSE, por medio del Departamento Electoral, encargado de las siguientes funciones (art. 73 LOTSEyRC): “a) Expedir las cédulas de identidad; b) Empadronar a todos los electores; c) Formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral; d) Confeccionar el padrón-registro y el padrón fotográfico para cada junta Receptora de Votos; e) Dar cumplimiento a las sentencias judiciales [...]. De ellas, la principal es la lista general de electores (regulada en el art. 98 LOTSEyRC).

C. Identificación

La cédula de identidad arranca de la ley de elecciones de 1925, y su finalidad era la identificación electoral (en 1931 se añadió una cierta finalidad tributaria). En 1946 se encomendó competencia sobre la cédula al Registro Electoral, y desde la Constitución (1949), es competencia del TSE. Ha sido desde entonces regulada por la LOTSEyRC. Es asimismo competencia del Departamento Electoral. La ley señala qué trámites o en qué casos es obligatoria la presentación de la cédula de identidad: art. 95 LOTSEyRC:

La presentación de la cédula de identidad es indispensable para:

- a) Emitir el voto;
- b) Todo acto o contrato notarial;
- c) Iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales;

²¹⁵ Art. 50 LOTSEyRC: “La inscripción del nacimiento de personas mayores de diez años se practicará solo por resolución que así lo disponga, dictada por el Registro Civil, previa comprobación del nacimiento, conforme se establece en el Reglamento del Registro Civil. Esta resolución será consultada ante el Tribunal Supremo de Elecciones”.

²¹⁶ Artículo 65 LOTSEyRC: “Forma de hacer modificaciones en el Departamento del Estado Civil: Las enmiendas o modificaciones en las inscripciones del Departamento del Estado Civil, se harán en virtud de sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones en vía de recurso o por sentencia dictada por los Tribunales Civiles en juicio ordinario.

No obstante el Registrador General rectificará mediante resolución los errores puramente materiales o de copia en los asientos, cuando en el despacho exista el documento original que demuestre el error pero la rectificación podrá ser revocada a su vez, si parte interesada demuestra al Registrador motivo justo. Igualmente el Registrador General rectificará, a petición de parte interesada, los asuntos referentes a ésta, a sus causantes o a quienes represente legalmente, siempre que se trate de simples errores ortográficos, o de errores en los nombres, apellidos o sexo, si de las alegaciones que se le hicieren o documentos que se le presentaren fuere evidente que se trata de una simple equivocación. La rectificación deberá ordenarse por resolución que se publicará en el Diario Oficial; podrá revocarse en cualquier momento, si parte interesada se opusiere a ella, y en ningún caso perjudicará a tercero, cualquiera que sea el tiempo transcurrido. La rectificación se hará constar al margen del asiento respectivo, con indicación de la resolución que la ordenó”. El art. 66 LOTSEyRC establece el trámite para la rectificación de errores materiales (prevé la publicación de la rectificación, para conocimiento de los posibles interesados).

- d) Firmar las actas matrimoniales, ya sean civiles o católicas;
- e) Ser nombrado funcionario, o empleado del Estado, sus instituciones y municipalidades
- f) Formalizar contratos de trabajo;
- g) Firmar obligaciones a favor de instituciones autónomas, semiautónomas o de las juntas Rurales de Crédito y Oficinas de Ayuda al Agricultor;
- h) Obtener pasaporte;
- i) Formalizar el Seguro Social, sin que esta disposición pueda amparar al patrono de la consecuencia; que la ley y Reglamento de la Caja Costarricense de Seguro Social le imponen;
- j) Recibir giros del Estado municipalidades e instituciones autónomas o semiautónomas;
- k) Matricular los padres o encargados a sus hijos o pupilos en escuelas y colegios públicos o privados;
- l) Obtener o renovar la licencia de conductor de vehículos; y
- m) Cualquier otra diligencia u operación en que sea del caso justificar la identidad personal.
- k) En las actuaciones de las personas jurídicas, presentará la cédula del respectivo personero.

En las escrituras públicas, en los contratos privados, en los expedientes administrativos y judiciales, pagarés y certificados de prenda, deberá consignarse el número de la cédula de las partes.

En los Tribunales de Justicia, los litigantes gozarán de dos meses para presentar su cédula y vencido ese término sin que hayan observado este requisito, o logrado una prórroga del plazo, no se les atenderán sus posteriores gestiones. No producirá nulidad de actuaciones la sola circunstancia de falta de presentación oportuna de la cédula. Los Tribunales de justicia, en casos muy calificados, y tomando en cuenta los motivos de impedimento aducidos por el litigante, quedan facultados para prorrogar el plazo de dos meses arriba indicado, con el fin de evitar denegatoria de justicia a quien esté imposibilitado, para exhibir su cédula.

Existe una tarjeta de identidad de menores (TIM) para niños de entre 12 y 18 años, igualmente obligatoria (fue creada por ley n° 7688 de 1997, aplicándose desde 2002).

4. PATERNIDAD Y RC

Con el fin de evitar las filiaciones no reconocidas por los padres, en 2001 se promulgó la ley de paternidad responsable (ley nº 8101), que desarrolla y complementa el art. 53 de la Constitución (“Toda persona tiene derecho a saber quienes son sus padres, conforme a la ley”). Esta ley reformó el art. 54 de LOTSEyRC, en el sentido de no inscribir a los nacidos sin exigir una mínima investigación de la paternidad (o por lo menos notificar al presunto o posible padre la existencia del hijo):

Artículo 54.- Inscripción de hijas e hijos habidos fuera del matrimonio. En la inscripción de nacimiento de hijos e hijas habidos fuera del matrimonio, se consignarán la paternidad y la maternidad, si la declaración es hecha por las dos personas que se atribuyen la calidad de progenitores y ambos la firman.

El Registrador deberá hacer el apercibimiento a la madre de las disposiciones legales y administrativas establecidas respecto de la declaración e inscripción de la paternidad; asimismo, de las responsabilidades civiles en que pueda incurrir por señalar como tal a quien, después de haberse sometido a las pruebas técnicas respectivas, no resulte ser el padre biológico; además, de las características de la certeza de la prueba de ADN y de la obligatoriedad de practicarse la prueba. Informada la madre y en ausencia de declaración del padre, ella podrá firmar el acta e indicar el nombre del presunto padre.

En ese acto, la criatura quedará inscrita bajo los apellidos de su madre. Al presunto padre se le citará mediante notificación, para que se manifieste al respecto dentro de los diez días hábiles a partir de la notificación, y se le prevendrá de que la no manifestación de oposición al señalamiento de paternidad dará lugar al reconocimiento administrativo de la filiación. En caso de que al apersonarse no acepte la paternidad del menor, se dará solo una cita gratuita a la madre, a la criatura y al padre señalado, para que acudan a realizarse un estudio comparativo de marcadores genéticos, ante los laboratorios de la Caja Costarricense de Seguro Social acreditados por el Ente Nacional de Acreditación de Laboratorios (ENAL); mediante este estudio quedará definido si la afiliación señalada es cierta. La Caja Costarricense de Seguro Social tendrá la obligación de garantizar la cadena de custodia de la prueba, así como de comunicar al Registro Civil los resultados de la prueba. Si el presunto padre no se apersona o si se niega a llevar a cabo la prueba genética, procederá aplicar la presunción de paternidad y dará lugar para que así se declare, administrativamente, y se inscriba con los apellidos de ambos progenitores, siempre y cuando la madre y el niño o la niña se hayan presentado a realizarse la prueba. Dicha declaración administrativa otorgará las obligaciones legales propias de la paternidad.

Inscrita la declaración administrativa de la paternidad, el progenitor o sus sucesores podrán tramitar, en la vía judicial, un proceso de impugnación de la paternidad

declarada administrativa-mente. Este trámite no suspenderá la inscripción del menor.

Contra la resolución administrativa que determine presuntivamente la paternidad no cabrá recurso administrativo alguno.

Contra esa resolución no cabrá, en vía judicial o administrativa, el incidente de suspensión de ejecución ni cualquier otra medida cautelar tendiente a enervar sus efectos.

CHILE

DERECHO INTERNACIONAL

Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²¹⁷

DERECHO CONSTITUCIONAL

El artículo primero de la Constitución Política de la República de Chile²¹⁸ reconoce la igualdad “en dignidad y derechos”. El artículo 10 establece la nacionalidad chilena por *Jus Soli* y *Jus Sanguinis* y naturalización con previa renuncia de la nacionalidad anterior. (“No se exigirá esta renuncia a los nacidos en país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo beneficio a los chilenos.) Quien sea privado de su nacionalidad, o se le desconozca, podrá recurrir a la Corte Suprema (Artículo 12). La ciudadanía se adquiere a los 18 años de edad (Artículo 13).

El Artículo 99 de esta Carta Magna establece la división del Estado en regiones “y éstas en provincias” y las provincias en comunas.

LEYES Y REGLAMENTOS

Ley 4.808 Sobre Registro Civil de 1930. El registro civil está encargado de las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones “y demás actos y contratos relativos al estado civil de las personas”. Asimismo, existen tres libros (nacimientos, matrimonios y defunciones) de los cuales se llevarán por duplicado.

Art. 3.º En el libro de los nacimientos se inscribirán:

- 1.º Los nacimientos que ocurran en el territorio de cada comuna;
- 2.º Los nacimientos que ocurran en viaje dentro del territorio de la República o en el mar, en la comuna en que termine el viaje o en la del primer puerto de arribada;
- 3.º Los nacimientos de hijos de chilenos ocurridos en el extranjero, estando el padre o madre al servicio de la República. Estos nacimientos deberán inscribirse

²¹⁷ Chile ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos el diez de agosto de 1990 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el día veintiuno del mismo mes.

²¹⁸ Decreto Supremo N° 1.150, de 1980. Incluye las reformas introducidas por las leyes 18.825, 19.055, 19.097, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671, 19.672 y 19.742, 19.634 y 19.786.

ante el cónsul chileno respectivo, quien remitirá los antecedentes al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual certificará la autenticidad de los documentos y los enviará al Conservador del Registro Civil para los efectos de su inscripción en el Registro de la Primera Sección de la comuna de Santiago.

Los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, que no se encuentren en el caso del inciso anterior, podrán, asimismo, ser inscritos en el Registro Civil chileno en la forma dispuesta en dicho inciso;

4.º Las escrituras públicas de adopción, las que la extingan y las sentencias ejecutoriadas que le pongan término o declaren su nulidad.

En el libro sobre matrimonios se inscriben todos estos actos que se celebren en el territorio de la Comuna, los matrimonios celebrados en el extranjero se inscribirán en la Comuna de Santiago de Chile. Así también se inscribirán las sentencias ejecutoriadas de nulidad del matrimonio “o se decrete el divorcio perpetuo o temporal; la simple separación de bienes de los cónyuges; los instrumentos en que se estipulen capitulaciones matrimoniales y las sentencias ejecutoriadas que concedan a la mujer o a un curador, la administración extraordinaria de la sociedad conyugal y las que declaren la interdicción del marido.”

En el libro de las defunciones se inscriben estos hechos, si ocurren en viaje, se inscriben en la comuna donde se efectúa el sepulcro. En el primer puerto de arribo si ocurrió en el mar. También las sentencias de muerte presunta.

Las defunciones de chilenos ocurridas en el extranjero. Para efectuar esta inscripción se remitirán los documentos debidamente legalizados al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Departamento verificará la autenticidad de los documentos y los enviará al Conservador del Registro Civil, a fin de que disponga la inscripción en el Registro de la comuna correspondiente.

Las defunciones de los hijos de chilenos ocurridas en el extranjero, podrán, asimismo, ser inscritas en la forma dispuesta precedentemente.

4.º Las defunciones de los militares en campaña, en la comuna correspondiente al último domicilio del fallecido, y

5.º Las sentencias ejecutoriadas que declaren la muerte presunta, en la comuna correspondiente al tribunal que hizo la declaración.

En la inscripción de nacimiento, al margen, se escribirá el reconocimiento de filiación o el “repudio” del mismo, la demanda de desconocimiento de paternidad, las sentencias que determinan la filiación, los acuerdos de patria potestad, y todas las sentencias que sean referidas a la filiación así como cualquier sentencia relativa a la rectificación de partida.

Las inscripciones siguen un orden numérico y sin abreviaturas, las fechas y cantidades se escribirán en letras. Una vez cerrado el libro, un ejemplar se remitirá al “Conservador del Registro

Civil, para su archivo”, quien puede hacer observaciones las cuales se darán a conocer al oficial del registro civil y juez de letras correspondiente para atender las responsabilidades, civiles o penales, correspondientes.

Art. 12. Toda inscripción deberá expresar:

- 1.º El lugar, día, mes y año en que se hace;
- 2.º El nombre, apellidos, edad, profesión y domicilio de los comparecientes;
- 3.º La circunstancia de que los comparecientes sean conocidos del Oficial del Registro Civil o la manera como se haya acreditado la identidad personal;
- 4.º La naturaleza de la inscripción;
- 5.º La firma de los comparecientes en ambos registros, expresándose, si no pueden hacerlo, el motivo por que no firman; y dejará, en este último caso, la impresión digital del pulgar de su mano derecha o, en su defecto, de cualquier otro dedo, y
- 6.º La firma del Oficial del Registro Civil. Esta firma se estampará en ambos registros inmediatamente de terminada la inscripción. Si así no se hiciere, el funcionario omitente sufrirá la pena de suspensión de su empleo hasta por tres meses y multa de un milésimo a un escudo.

De acuerdo al artículo 13, los oficiales de registro civil deberán requerir la información necesaria que sea exigida por la Dirección Nacional de Estadística. En caso de reincidencia, será castigado con la pérdida de su empleo. Por medio del artículo 17, “las inscripciones no podrán ser alteradas ni modificadas sino en virtud de sentencia judicial ejecutoriada.” Salvo errores y omisiones manifiestas²¹⁹ que, por vía administrativa, pueden ser rectificadas por el Director General del Registro Civil. Dicha rectificación puede ser solicitada por la persona “a que ésta se refiera”, su representante o herederos.

Según el artículo 20, las copias de inscripción deben incluir todas las inscripciones y subinscripciones, salvo aquellos de nacimiento relativos a hijos reconocidos.

Respecto a la destrucción o extravío de los registros, el Director Nacional ordenará al jefe de archivo la substitución de los registros tendiendo como reglas tener en cuenta los restos de información que todavía existan, los antecedentes archivados en cualquier archivo del registro, así como las “tarjetas estadísticas” o cualquier otro antecedente que “permita restablecer de modo fidedigno la primitiva inscripción o subinscripción.”

En caso de no poder llevar a cabo este sistema de reconstrucción, la persona interesada, o su representante o heredero, pueden solicitar que se practique un nuevo registro, sin pago de impuestos, “cumpliéndose las mismas formalidades exigidas para toda primera inscripción.”

²¹⁹ “Se entenderán por omisiones o errores manifiestos todos aquellos que se desprendan de la sola lectura de la respectiva inscripción o de los antecedentes que le dieron origen o que la complementan.”

Para los efectos señalados en este artículo, los Tribunales de Justicia, Notarías y Archivos Públicos, las reparticiones fiscales, semifiscales o municipales, y cualquier persona jurídica o natural, estarán obligados a facilitar al Director General del Registro Civil Nacional, cuando lo requiera este funcionario, los certificados, libretas o comprobantes de inscripciones del Registro Civil que obren en su poder.

Esta ley permite la acción pública para denunciar el delito de destrucción de información registral.

El nacimiento se inscribe en el término de sesenta días a pedido de los padres, el pariente más próximo mayor de 18 años, el médico o partera que asistió el parto, la persona que haya recogido al recién nacido.

Art. 31. Las partidas de nacimiento deberán contener, además de las indicaciones comunes a toda inscripción, las siguientes:

- 1.º Hora, día, mes, año y lugar en que ocurrió el nacimiento;
- 2.º El sexo del recién nacido;
- 3.º El nombre y apellido del nacido, que indique la persona que requiere la inscripción; y
- 4.º Los nombres, apellidos, nacionalidad, profesión u oficio y domicilio de los padres, o los del padre o madre que le reconozca o haya reconocido. Se dejará constancia de los nombres y apellidos de la madre, aunque no haya reconocimiento, cuando la declaración del requirente coincida con el comprobante del médico que haya asistido al parto, en lo concerniente a las identidades del nacido y de la mujer que lo dio a luz.

La ley indica que “no podrá imponerse al nacido un nombre extravagante, ridículo, impropio de personas, equívoco respecto del sexo o contrario al buen lenguaje.”

La inscripción de defunción se hará por solicitud verbal o escrita presentada por los parientes del difunto, los habitantes donde ocurrió la muerte, los vecinos, el jefe del local (hospital, convento, cárcel, etc.), la policía. En los dos últimos casos la solicitud de inscripción es obligatoria.

Si se trata del fallecimiento de un párvulo, el Oficial del Registro Civil indagará si el nacimiento ha sido inscrito previamente, y si no lo estuviere, procederá a efectuar, también, esta inscripción.

Los Oficiales del Registro Civil visitarán su respectiva comuna o sección, para celebrar matrimonios de aquellos que tengan hijos comunes y mantengan una vida marital. Asimismo, hará las inscripciones de nacimiento y hará denuncia de aquellos que no se hayan inscrito en tiempo oportuno.

Ley Orgánica del Servicio de Registro Civil e Identificación. Ley 19477 de 1996²²⁰ La ley orgánica define al registro civil como un servicio público y descentralizado “sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia”. Su financiamiento proviene tanto de sus propios ingresos como del presupuesto nacional. Además de los registros de nacimiento, matrimonio, defunción y pasaportes tiene a cargo otros registros como:

- General de Condenas;
- De Conductores de Vehículos Motorizados;
- De Vehículos Motorizados;
- De Profesionales;
- De Discapacidad;
- De Violencia Intrafamiliar;
- De Consumo y Tráfico de Estupefacientes.

Asimismo, es la institución encargada de dotar de documento de identidad, de proveer datos estadísticos a la entidad competente y de proteger la integridad e “inviolabilidad” de los registros.

Su organización consiste en la Dirección Nacional, las Direcciones Regionales, las Subdirecciones de Operaciones, de Estudios y Desarrollo, de Administración, Jurídica, la Contraloría Interna y la Secretaría General. En cada circunscripción de las regiones habrá una representación del registro (Oficina de Registro Civil e Identificación), aunque puede haber un encargado por varias circunscripciones o “reunir dos o más comunas en una misma circunscripción.” Una oficina en Santiago se encargará de los hechos y actos acaecidos en el exterior. El Director Nacional puede crear suboficinas donde se den servicios a la comunidad, como los hospitales y en localidades apartadas cuando sea necesario.

Los Oficiales Civiles son los encargados de todas las actuaciones dentro del registro en la circunscripción donde trabaje. Su nombramiento se hace previo concurso público bajo condiciones de “antigüedad, idoneidad y de calificación”. El personal del registro debe “guardar la debida reserva” de la información a la que tiene acceso “por la naturaleza de las funciones que (le) corresponden”.

Código Civil de 1855²²¹. En el Código Civil chileno, el registrador inscribirá el reconocimiento de filiación y la patria potestad. Tiene otras potestades como negarse a proceder a registrar el matrimonio de un menor de 18 años, explicando la causa, lo cual puede ser apelado ante el juzgado competente. Asimismo, puede negarse a registrar un matrimonio cuando una persona sea viuda y no tiene certificación sobre la administración de los bienes del difunto o

²²⁰ Perteneciente al Ministerio de Justicia.

²²¹ Conocido como el “Código Civil de Andrés Bello”.

respecto a la patria potestad de los hijos. También puede negarse a la inscripción de un matrimonio de una mujer embarazada proveniente de un matrimonio nulo dentro de un tiempo. Pero se podrán rebajar de este plazo todos los días que hayan precedido inmediatamente a dicha disolución o declaración, y en los cuales haya sido absolutamente imposible el acceso del marido a la mujer.

ECUADOR

DERECHO INTERNACIONAL

Ecuador ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1977).

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1998 reconoce en su art. 49 el DI para los niños y adolescentes:

Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado les asegurará y garantizará el derecho a la vida, desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social, al respeto su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten..

No se alude directamente al RC, pero el art. 40 habla de la inscripción de los niños:

El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos. Al inscribir el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y en el documento de identidad no se hará referencia a ella.

Las reglas de nacionalidad (arts. 6 a 12) no aluden al RC. Tampoco lo referente al habeas data (art. 94) menciona expresamente al RC.

Los arts. 83 a 85 establecen los derechos de los pueblos indígenas (art. 84: “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico [...]”). El art. 209 de la Constitución regula el Tribunal Supremo Electoral (en adelante TSE), pero no menciona ninguna función de RC:

El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus

funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales .

Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la ley.

Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.

Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

El Tribunal Supremo Electoral dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.

LEYES Y REGLAMENTOS

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DGRCIC) se creó en 1900 como dependencia adscrita a diversos Ministerios: Ministerio de Hacienda, luego del Ministerio de Fomento, de la Dirección General de Estadísticas, del Tribunal Supremo Electoral. Se le asignaron responsabilidades como elaborar los padrones electorales y asumir la Dirección Nacional de Seguridad. La situación de la Institución fue incierta hasta 1959, año en el cual definitivamente comienza a funcionar como Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, dependiente del Ministerio de Gobierno. Esta misma situación es la que continúa actualmente. Mediante Decreto Supremo nº 3020, del 5 de enero de 1965, publicado en el Registro Oficial nº 408, se reformó la DGRCIC, y se amplió su ámbito de acción. Al cabo de un año, la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación - LRCIC (expedida por Decreto Supremo nº 402, de 10 de febrero de 1966, publicada en Registro Oficial nº 690, de 14 de Febrero de 1966) quiso codificar todo el sistema de RC e identificación.

En 1976 se promulgó una nueva LRCIC, por Decreto Supremo nº 278 de 1976: se pretendió armonizar esta Ley con las innovaciones introducidas en el derecho civil ecuatoriano y facilitar la prestación de servicios a la comunidad. A partir de entonces, la LRCIC ha sido modificada parcialmente a través de decretos ejecutivos, lo cual no necesariamente ha favorecido su aplicación. También se han dictado varios instructivos, que se fundamentan en las decisiones políticas, los criterios de los directivos y en las necesidades coyunturales.

El 7 de diciembre de 2004, mediante Decreto Ejecutivo nº 2283, se dispuso que el Consejo de Modernización del Estado (CONAM), emprenda la reforma y modernización de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, con el fin de que preste un servicio eficaz y libre de corrupción a los ecuatorianos.

Posteriormente, el 15 de julio de 2005, por Decreto Ejecutivo n° 331, se creó el Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, con el carácter de único y con el fin de garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos ecuatorianos y de los extranjeros residentes en el territorio nacional para el ejercicio de sus derechos constitucionales.

La LRCIC otorga las siguientes funciones a la DGRCIC:

Art. 1 (Reformado por el Art. 14 de la Ley 125, R.O. 479, 26-IV-83): “Funciones de la Dirección General.- La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación funcionará, como dependencia del Ministerio de Gobierno, en la Capital de la República. Corresponde a esta Dirección la celebración de matrimonios, la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas residentes en el territorio de la República y de los ecuatorianos residentes en el exterior, y su identificación y cedulación. Tiene por finalidad específica organizar dichas inscripciones, otorgar las cédulas de identidad y de identidad y ciudadanía”²²².

El art. 14 completa la organización estableciendo la sede y competencia: “En cada capital de provincia, cabecera cantonal y cabecera de parroquia rural, habrá una Jefatura de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que tendrá competencia dentro de su respectiva circunscripción territorial. El Jefe de Registro Civil de la capital provincial será el superior jerárquico administrativo del personal de Registro Civil, Identificación y Cedulación de toda la provincia; y el Jefe de Registro Civil de la cabecera cantonal lo será del personal en todo el cantón. Tendrán, además, las atribuciones señaladas en esta Ley. El Director General está facultado para establecer oficinas auxiliares de registro civil, únicamente para la inscripción de nacimientos y defunciones, en las ciudades que por la gran densidad de su población requieran de estas oficinas”.

La inscripción en el RC es obligatoria (art. 124 LRCIC: Obligatoriedad de la Inscripción.- Declárase obligatoria la inscripción en el Registro Civil de los ecuatorianos cuyos nacimientos no estuvieren registrados, cualquiera que fuere la fecha en que éstos hayan ocurrido).

La inscripción en el RC es gratuita para los ecuatorianos: art. 19 LRCIC (artículo sustituido por Artículo 11 de Ley No. 6, publicada en Registro Oficial Suplemento 98 de 30 de Diciembre de 1996): “Tarifas por Servicios. Únicamente la inscripción del nacimiento de los ecuatorianos será gratuita. Previo informe técnico-económico del Director Nacional del Registro Civil, y mediante Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República reglamentará los valores o tarifas por otorgamiento de partidas, actas, cédulas, copias, certificaciones, reposiciones y otros documentos. Las inscripciones tardías de nacimientos, defunciones y matrimonios, así como las reposiciones de cédulas, se efectuarán previo pago de la multa equivalente al 50% del salario mínimo vital del trabajador en general, vigente a la fecha de dicho pago”.

²²² El art. 3 divide la DGRCIC en Departamento de Registro Civil; Departamento de Cedulación; Departamento Técnico Administrativo; Departamento Jurídico; y Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

El art. 32 LRCIC regula prolijamente los datos de inscripción (se establece como requisito la cedula de identidad de los padres). Se faculta (art. 31) al jefe de RC para solicitar a los profesionales médicos información acerca de los nacimientos, que están obligados a dar la información. El plazo de inscripción es de 30 días (art. 36 LRCIC). Las inscripciones tardías las regula el art. 54:

Se consideran inscripciones tardías, las que se realicen fuera de los plazos establecidos en esta Ley, ya se trate de nacimientos, matrimonios o defunciones. Para el caso de los nacimientos, matrimonios o defunciones ocurridos en territorio nacional las inscripciones tardías se efectuarán en la Jefatura de Registro Civil, Identificación y Cedulación, correspondiente al lugar donde se produjeron, cualquiera sea la demora. Si el hecho o acto se produjo en el exterior, la inscripción tardía se efectuará ante el Director Nacional del Registro Civil, Identificación y Cedulación. Para las inscripciones tardías se presentarán los mismos documentos exigibles para las inscripciones oportunas y, adicionalmente, el comprobante de pago de una multa equivalente al 50% del salario mínimo vital del trabajador en general, vigente a la fecha de dicho pago. En caso de la inscripción tardía del nacimiento de personas menores de 18 años, se exime del pago de la multa señalada en el párrafo anterior y la inscripción podrá realizarse en cualquiera de las Jefaturas del Registro Civil, Identificación y Cedulación del país” (artículo sustituido por Ley nº 125, publicada en Registro Oficial 379 de 8 de Agosto de 1998).

El art. 33 LRCIC establece la necesidad de acreditar la paternidad: “Prueba sobre filiación.- Cuando la inscripción de un nacimiento no fuere solicitada personalmente por ambos padres o por su mandatario, se probará su filiación respecto de dichos padres con la presentación de la partida de matrimonio de ellos o de sus respectivas cédulas de identidad o de identidad y ciudadanía en las que conste el estado civil de casados entre sí”.

En cuanto a la función estadística, el art. 63 de la LRCIC establece lo siguiente: “Obligatoriedad de informe estadístico: De toda inscripción de un acto o hecho, constitutivo o modificadorio, del estado civil de una persona, el Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación elaborará un informe estadístico. El Instituto Nacional de Estadística suministrará los respectivos formularios”. El informe será remitido en los diez primeros días de cada mes (art. 64).

La LRCIC establece dos tipos de procedimientos para reformar o rectificar la información del RC. Un procedimiento judicial: art. 89: “Nulidad o reforma judicial Salvo lo dispuesto en el artículo 94, si se hubiere omitido alguno de los requisitos determinados en el artículo 25, o se tratare de una partida con datos inexactos referentes a dichos requisitos, o si cambiare el sexo del inscrito, el interesado podrá pedir al juez de lo civil competente que declare la nulidad o la reforma de la partida. La demanda se tramitará en juicio sumario y se resolverá previos los dictámenes del Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial y del

Ministerio Público. De encontrar fundada la petición, el juez declarará en sentencia la nulidad o la reforma de la partida; ordenará, en el primer caso, que se sienta nueva partida con los datos que necesariamente deberán constar en la sentencia y, en el segundo, que se reformen los datos inexactos, mediante razón que al respecto se sentará al margen de la indicada partida o en el espacio determinado para reformas. De esta sentencia no habrá recurso alguno, salvo la acción de perjuicios y el enjuiciamiento penal si hubiere lugar a ello. La demanda se citará por un período del lugar y, a falta de éste, por carteles fijados en tres parajes concurridos del lugar del juicio. Las oposiciones se tramitarán en juicio sumario”.

Junto a este procedimiento judicial está el procedimiento administrativo, para casos de error manifiesto o de hecho: art. 90:

Reforma administrativa.- En caso de error manifiesto que se desprenda de la simple lectura o de los antecedentes de la inscripción, aunque se refieran a datos esenciales de ella, podrá solicitarse la reforma respectiva al Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, quien, de encontrar procedente la petición, y previo dictamen del Departamento Jurídico, expedirá la resolución pertinente, ordenando al Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación la reforma correspondiente. Igual procedimiento se observará para la reforma de una inscripción de nacimiento en la cual aparezca el inscrito como hijo de padres casados entre sí y constare por el matrimonio posterior de los mismos que no lo ha sido, o cuando uno de los padres o ambos lo reconocieren como hijo fuera de matrimonio, o se declare judicialmente la paternidad o maternidad. Si se tratare de una partida en la que se hubiere omitido algún requisito reglamentario o incurrido en alguna equivocación no sustancial, el interesado podrá solicitar su reforma correspondiente al Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación, quien, previo conocimiento de causa y siempre que se haya justificado los fundamentos de la petición, dictará la resolución pertinente ordenando la reforma solicitada.

La identificación se halla regulada en los arts. 97 y ss. de la LRCIC, que prevé dos tipos distintos de identificación:

Art. 97: Documento que acredite la identidad personal.- La identidad personal de los habitantes de la República se acreditará mediante la cédula de identidad o la de identidad y ciudadanía, que serán expedidas por las Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a base de los datos de filiación constantes en las actas de Registro Civil o en el correspondiente documento de identificación si se tratare de extranjeros, y de las impresiones digitales, palmares o plantares, según el caso.

La cédula de identidad no tiene fines electorales (y por ello se aplica a extranjeros y a todos aquellos que no pueden votar): Art. 104: “Objetivo.- La cédula de identidad tiene por objeto identificar a los ecuatorianos que no se encuentren en goce de los derechos políticos (lo cual incluye a los menores) y a los extranjeros admitidos en calidad de residentes”. Art. 105: “Quienes están obligados a solicitarla y plazos.- Deben obtener cédula de identidad los ecuatorianos a

partir de la fecha de inscripción de su nacimiento, y los extranjeros residentes en el Ecuador, en el plazo de treinta días después de haber obtenido la autorización de residencia”.

Por el contrario, la otra cédula (de ciudadanía) se refiere a quienes tengan ciudadanía y derechos políticos plenos: art. 106: “Objetivo.- La cédula de identidad y ciudadanía tiene por objeto identificar a los ecuatorianos en goce de los derechos políticos. Esta cédula, será, además, el documento idóneo para ejercer el derecho de sufragio”. Art. 107.- Quienes están obligados a solicitarla y plazos.- Están obligados a obtener cédula de identidad y ciudadanía, por primera vez, los ecuatorianos al cumplir la mayor edad y entrar en el goce de los derechos políticos.

La LRCIC establece a todos los efectos la equivalencia entre la cédula y la partida de nacimiento: art. 123.- Presentación de la Cédula en sustitución de la partida de nacimiento.- La cédula de identidad y la de identidad y ciudadanía tendrán el mismo valor que la partida de nacimiento, y su sola presentación reemplazará a este documento. Las instituciones públicas o privadas que requieran de partidas de nacimiento están obligadas a aceptar la presentación o exhibición de la respectiva cédula en sustitución de la partida; con la sola excepción de las actuaciones judiciales y otras que forzosamente requieran de certificación o de copia autorizada de la partida de nacimiento”.

La coordinación entre el RC y el sistema electoral la regula el art. 119 LRCIC: “La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, pondrá a disposición del Tribunal Supremo Electoral los archivos del Departamento de Identificación y Cedulación a su cargo” (texto dado por la Ley 125, publicado en Registro Oficial 479 de 26 de abril de 1983).

Existe una publicidad del RC con fines de transparencia electoral: art. 120 LRCIC: “La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación permitirá el acceso a los archivos a los delegados de los Partidos Políticos, siempre que fueren autorizados por el Tribunal Supremo Electoral, con el objeto de comprobar la corrección y autenticidad de los Padrones Electorales” (texto dado por Ley 125, publicado en Registro Oficial 479 de 26 de abril de 1983).

Los empleados del RC son funcionarios ordinarios del sistema de servicio civil: art. 4 LRCIC: “Personal de Servidores.- La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación funcionará con el personal determinado en el Presupuesto General del Estado. El personal será nombrado y removido por el Director General, con sujeción a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

Como consecuencia de tendencias descentralizadoras, hay municipios a los que se ha transferido la gestión del RC. Por ejemplo, en 2005, la Municipalidad de Guayaquil, amparándose en el postulado constitucional de descentralización del Estado y con fundamento en la Ley especial de la materia, solicitó al Gobierno Central la transferencia de la competencia del Registro Civil, Identificación y Cedulación. El 15 de Julio de 2005, el Ministerio de Gobierno y Policía, la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación aceptaron de manera expresa la solicitud formulada por la Municipalidad.

El 28 de noviembre de 2005, una vez determinada la plena capacidad operativa de la Municipalidad, y contando con el informe favorable del Procurador General del Estado, se suscribió el “Convenio para la Transferencia de Competencias para la prestación de servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación hacia la Municipalidad del cantón Guayaquil”, en virtud del cual se descentralizó de manera definitiva todas las competencias para la prestación de los servicios públicos del Registro Civil, Identificación y Cedulación en el Cantón Guayaquil, para que sean ejercitadas por la Municipalidad en forma directa o bajo cualquiera de las modalidades establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En enero de 2006, mediante Acuerdo Ministerial No. 012 expedido por el Ministro de Gobierno y Policía (publicado en el Registro Oficial No.198 del 30 de Enero de 2006), se aprobó el estatuto social y se confirió de personalidad jurídica a la Corporación Registro Civil de Guayaquil como entidad municipal sin fin de lucro, constituida por la Municipalidad de Guayaquil con el objeto de ejecutar en forma transparente, eficiente y eficaz las competencias asumidas mediante el Convenio antes citado. Finalmente, el 21 de Septiembre de 2006, el Concejo Cantonal de Guayaquil aprobó la “Ordenanza ratificatoria de la competencia de la Corporación Registro Civil de Guayaquil”, publicada el 3 de Octubre de 2006 y en virtud de la cual se determina que, para todos los efectos legales, el Director(a) Ejecutivo(a) de la Corporación ejerce en el cantón Guayaquil todas las competencias que la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación le atribuye a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y a sus diversos órganos.

En 2006 comenzó una campaña llamada “Juntos por el derecho a la identidad” en la que participan instituciones oficiales (además del RC, el Ministerio de Educación, instituto de la niñez, consejo de desarrollo de los pueblos) así como UNICEF y ACNUR. Se han implantado brigadas móviles.

Otras leyes: Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (Ley sin número, Registro Oficial Suplemento No. 523 de 9 de Septiembre de 1994). Ha sido codificada por Codificación 6, Registro Oficial Suplemento 349 de 5 de Septiembre del 2006.

EL SALVADOR

DERECHO INTERNACIONAL

El Salvador ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de El Salvador es de 1983 y recibió una serie de reformas por el Decreto Legislativo n°56, del año 2000. Dicha Constitución reza en su artículo 36: “Toda persona tiene derecho a tener un nombre que la identifique. La ley secundaria regulará esta materia.” Asimismo, el artículo 36 establece “No se consignará en las actas del Registro Civil ninguna calificación sobre la naturaleza de la filiación, ni se expresará en las partidas de nacimiento el estado civil de los padres.”

Art. 77.- Para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones, y distinto a cualquier otro registro público.

Respecto a la nacionalidad, el artículo 90 hace efectivo tanto el *Jus Soli* como el *Jus Sanguinis* además de “los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen.”

El artículo 144 de la Carta magna salvadoreña indica el rango de ley de los tratados internacionales celebrados por El Salvador, ninguna ley puede oponérseles pero la Constitución prima sobre las disposiciones del tratado que sean le sean contrarias.

Respecto a la descentralización, el artículo 203 establece la independencia económica, administrativa y técnica de los municipios “y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.”

El capítulo XII de la Constitución se refiere al Consejo Central de Elecciones que estará dirigida por “la Asamblea Legislativa, de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial.” Esta institución, de acuerdo al artículo 209, es la responsable y “autoridad suprema” de todas las actividades referidas al sufragio.

LEYES Y REGLAMENTOS

Ley Orgánica Del Registro Nacional De Las Personas Naturales de 1995. Por Decreto Legislativo n° 488, del 27 de octubre de 1995, se creó el Registro Nacional de las Personas Naturales como entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo; en función del decreto n° 552 se creó la Ley Orgánica Del Registro Nacional De Las Personas Naturales o “Registro Nacional” que “administrará los sistemas del Registro Nacional de las Personas Naturales, el Registro del Documento Único de Identidad y los demás que determinen las leyes.”

El Registro Nacional tiene las siguientes atribuciones (art. 3): mantener, actualizar y conservar la información registral, dar “certeza oficial” de los hechos y actos vitales, organizar un registro centralizado nacional, proporcionar información al Tribunal Supremo Electoral “para la inscripción de las personas en el Registro Electoral”; dar información a la Policía Nacional Civil, a la Fiscalía General de la República y a las autoridades judiciales, y, finalmente, “reponer” registros destruidos o deteriorados.

Entre sus facultades (art. 4) se encuentran: participar en la elaboración de las estadísticas vitales del país, y “proporcionar a los organismos del Estado la información estadística necesaria que contribuya a fijar la política poblacional que más convenga a los intereses del país.”

De acuerdo al artículo 13 de la ley orgánica, el patrimonio del Registro Nacional estará constituido por: los fondos provenientes del Presupuesto de la Nación, los donativos internos y externos y los fondos provenientes de sus propios ingresos.

El funcionamiento de este Registro Nacional, respecto a los procedimientos registrales en general, de acuerdo al artículo 19 de su propia ley orgánica, se encuentra en la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, (que detallamos a continuación), “las disposiciones pertinentes del Código Electoral y demás leyes sobre la materia.”

Ley Transitoria Del Registro Del Estado Familiar Y De Los Regimenes Patrimoniales Del Matrimonio. Decreto 496 de 1995.²²³ De acuerdo al considerando IV de esta ley, con la promulgación de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, todo lo concerniente al Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, se registrará por esta Ley Transitoria. Sin embargo, esta ley se mantiene en vigencia y continúa regulando los temas de registro civil:

Art. 1.- La Presente Ley tiene por objeto establecer un régimen para registrar, conservar y facilitar la localización y consulta de la información sobre hechos y

²²³ Reformas: D.L. N° 562, del 22 de diciembre de 1995, publicado en el D.O. N° 23, Tomo 330, del 2 de febrero de 1996. D.L. N° 585, del 29 de abril de 1999, publicado en el D.O. N° 99, Tomo 343, del 28 de mayo de 1999. D.L. N° 82, del 27 de julio de 2000, publicado en el D.O. N° 184, Tomo 349, del 3 de octubre de 2000.

actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales, así como sobre los regímenes patrimoniales del matrimonio y sobre los demás hechos o actos jurídicos que legalmente se determinen.

El artículo 2 especifica 4 principios del registro civil: la publicidad de la información (la cual “es pública y puede ser consultada por cualquier persona”), la gratuidad de los servicios de los registros (mas no de otros procesos que dependerán de las ordenanzas municipales), obligatoriedad del registro y la legalidad (solo asentar la información de acuerdo a los criterios de ley “los responsables locales de llevar el Registro del Estado Familiar y el de regímenes Patrimoniales serán las municipalidades de la República.”

Art. 8.- La oficina de los registros estará a cargo de un Registrador del Estado Familiar, quien deberá ser Abogado de la República, será el jefe del personal de la misma y el responsable de las actuaciones jurídicas y administrativas de ésta.²²⁴

Dentro de los deberes y atribuciones del Registrador del Estado Familiar se encuentra el de sensibilización de la población sobre la importancia del registro: “adoptar las medidas necesarias para informar al público de la obligatoriedad, necesidad, procedimientos y requisitos de los asientos y el valor de las estadísticas vitales.”

Respecto a las inscripciones tardías, el artículo 16 de esta ley indica que cuando un “informante” no avise al registrador de un hecho o acto que deba ser registrado dentro del periodo de ley, “incurrirá en una multa de veinticinco colones si es particular y de cincuenta colones si el infractor fuere funcionario público o notario.” Asimismo, para la inscripción del nacimiento de un mayor de cinco años “será preciso que exista resolución judicial que ordene el asiento o actuación notarial para el mismo efecto.” Lo mismo respecto a defunciones que se intentan registrar pasado el plazo de ley.

Rectificación y subsanación de asientos: Art. 17.- Los registradores de familia a solicitud de las personas a las que se refiere el asiento, sus representantes legales o los herederos de aquellos, podrán rectificar bajo su responsabilidad y mediante resolución motivada las omisiones materiales y los errores materiales o manifiestos, cometidos al asentarse un hecho o acto en los registros. En caso de una subsanación no motivada por errores u omisiones “materiales o manifiestos”²²⁵, se deberá justificar por resolución judicial o mediante actuación notarial “cuando sea procedente.”

²²⁴ En las poblaciones donde no existiere dicho funcionario ejercerán sus atribuciones el Alcalde Municipal y su Secretario y todo lo que se exprese en ésta y otras leyes sobre el Registrador del Estado Familiar, se entenderá referido también a aquellos cuando desempeñen tales funciones.

²²⁵ a) Cuando en el asiento se alteren frases o información contenida en los documentos originales, se copien unas palabras por otras, se escriban éstas en forma incorrecta o se supriman palabras o pasajes incluidos en tales documentos;

b) Si se desprende de la sola lectura del respectivo asiento; y,

c) Cuando se deduce de los antecedentes que le dieron origen a la inscripción o de su cotejo con otros documentos públicos o auténticos.

En lo referido a impugnaciones, los recursos y atribuciones se establecen “de acuerdo a lo prescrito por el Código Municipal.”

Art. 24.- En el Registro del Estado Familiar se inscribirá:

- a) Los nacimientos;
- b) Los matrimonios;
- c) Las uniones no matrimoniales;
- d) Los divorcios;
- e) Las defunciones; y,
- f) Los demás hechos o actos jurídicos de las personas naturales que determine la ley.

Sobre el registro de nacimientos, matrimonio y defunciones

Los padres tienen la obligación de informar del nacimiento y todos los datos necesarios, a falta de ambos, la obligación está en el pariente más cercano y deberá hacerse dentro de los quince días hábiles. “En defecto de todas las personas mencionadas en el inciso precedente, la comunicación la deberá hacer el Procurador General de la República, dentro de los quince días siguientes a aquel en que tuvo conocimiento del hecho.” Se debe entregar al registrador la constancia expedida por el hospital o por “persona autorizadas para atender partos”. En su defecto, se necesitarán dos testigos mayores de edad (de 18 años).

Contenido de la partida de nacimiento

Art. 29.- La partida de nacimiento deberá contener:

- a) El nombre propio y sexo del nacido;
- b) El lugar, día y hora en que ocurrió el nacimiento; y,
- c) El nombre, apellido, edad, lugar de nacimiento, domicilio, profesión u oficio, nacionalidad, clase y número de documento de identidad de los padres o de la madre, en su caso.

Prohibiciones

Art. 30.- En la partida de nacimiento no se consignará ninguna calificación sobre la naturaleza de la filiación del inscrito, ni se expresará el estado familiar de los padres.

Tampoco podrá llevarse en el Registro del Estado Familiar libros o cualquier otra forma de asiento de datos de nacimiento separados, basándose en el origen filiatorio de los inscritos.

Respecto a la partida de matrimonio, ésta deberá contener:

- a) El nombre propio, apellido, edad, estado familiar anterior, nacionalidad, profesión u oficio, domicilio, lugar de nacimiento, número y clase de documento de identidad de cada uno de los contrayentes;
- b) El nombre propio, apellido, profesión u oficio y domicilio de los padres de los contrayentes;
- c) El nombre propio y apellido del funcionario o notario que autorizó el matrimonio, del Secretario en su caso y de los testigos que lo presenciaron;
- d) El lugar, día y hora en que se celebró el matrimonio;
- e) Expresión del apellido por el que hubiere optado la mujer al casarse; y,
- f) El régimen patrimonial del matrimonio acordado por los contrayentes.

Respecto al registro de defunciones: “Art. 39.- En este registro se inscribirá toda defunción de personas, es decir la desaparición permanente de todo signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento con vida, según se define en el artículo 25 de esta Ley.”

No estarán sujetas a inscripción las defunciones fetales, es decir las muertes ocurridas con anterioridad a la expulsión completa o extracción del cuerpo de la madre de un producto de la concepción, cualquiera que haya sido la duración del embarazo. La defunción se determinará por el hecho de que, después de la expulsión o extracción, el feto no muestra ninguno de los signos de vida especificados en el artículo 25 de la presente Ley. De estas defunciones únicamente se llevará un archivo especial para efectos estadísticos.

Casos de destrucción o pérdida de libros

En caso de destrucción total o parcial de libros registrales, el registrador levantará un acta para constatar dicha situación. Esto lo hará de oficio o por solicitud del interesado. “Con base en esa acta, el Concejo Municipal acordará la reposición de los libros o de las inscripciones, cuando sea procedente.”

Ley Especial Reguladora De La Emisión Del Documento Único De Identidad de 2001.²²⁶ Bajo competencia del Registro Nacional de las Personas Naturales, la emisión de estos documentos “documento suficiente para identificarse fehacientemente en todo acto público o privado” tanto dentro del país como en el extranjero. Mientras no se emita el Documento Único de Identidad, continuarán las Alcaldías Municipales, extendiendo las Cédulas de Identidad Personal, Este documento o DUI, “constituirá un instrumento de trascendental importancia en el

²²⁶ Decreto n° 685: Ley especial para la emisión del documento único de identidad en el exterior, de 2005:

Art. 1.- La presente ley tiene por objeto facultar al Registro de Personas Naturales (RNPN) para la emisión del Documento Único de Identidad (DUI) fuera del territorio nacional.

Art. 2.- El Registro Nacional de las Personas Naturales, es la entidad responsable de la Administración del Sistema de Registro de Documento Único de Identidad, tanto dentro como fuera del territorio de la República.

Para la emisión del DUI en el exterior, el RNPN contará con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las Representaciones Diplomáticas y Consulares acreditadas por El Salvador.

contexto de la seguridad nacional, especialmente referida la seguridad ciudadana y la jurídica”;

“En el Sistema de Registro del Documento Único de Identidad, se registrarán y conservarán en forma centralizada, permanente y actualizada toda la información referente a la identidad de las personas naturales.”

Respecto al precio del DUI

Artículo 7.- Los ciudadanos que estando obligados a obtener el DUI, no lo soliciten en el término a que se refiere el inciso 2° del Artículo 4, deberán pagar el precio de dicho documento, equivalente a ocho dólares, que incluye el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios.

Artículo 8.- El precio del DUI, a partir del día uno de noviembre del años dos mil dos, será de diez dólares con treinta y un centavos.

Ley Del Nombre De La Persona Natural de 1990.²²⁷ De acuerdo a esta ley, el nombre es un derecho, un atributo y medio de individualización de la persona, al mismo tiempo, un medio de identificación que debe ser protegido por el Estado.

El nombre incluye el nombre propio y el apellido. El nombre propio estará formado por dos palabras como máximo. De acuerdo al Artículo 11 “no se podrá asignar nombre propio, cuando fuere lesivo a la dignidad humana, impropio de personas o equívoco respecto al sexo, salvo en este último caso cuando tal nombre esté precedido de otro determinante del sexo.”

Respecto al cambio de nombre, sólo podrá efectuarse por causales de ley “el cambio del nombre para crear una falsa identidad, dará lugar a responsabilidad penal.” Artículo 23.- En los casos de homonimia, cualquiera de los interesados tendrá derecho a solicitar que se cambie su nombre propio. También procederá el cambio del nombre propio o del apellido, por una sola vez, cuando fuere equívoco respecto del sexo, impropio de persona, lesivo a la dignidad humana, extranjero que se quisiera castellanizar o sustituir por uno de uso común. Si se decretare judicialmente el cambio de nombre propio se cancelará la partida de nacimiento y se asentará una nueva.

Artículo 29.- En los casos de usurpación de nombre, el perjudicado tendrá acción para hacerla cesar.

Artículo 34.- El nombre se prueba con la certificación de la partida de nacimiento.

Código Municipal de 1986 (Decreto n° 274)

Art. 1.- El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.

Art. 4.- Compete a los Municipios:

15. La formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley.

²²⁷ Decreto Legislativo N° 450, del 22 de febrero de 1990, publicado el 4 de mayo de 1990.

GUATEMALA

DERECHO INTERNACIONAL

Guatemala ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1985 (reformada en 1993) no menciona el DI ni el RC. Sí alude al Registro de Ciudadanos (registro electoral), estableciendo el derecho y el deber de los mayores de edad de inscribirse en él (art. 136)²²⁸. Las reglas sobre nacionalidad y ciudadanía (arts. 144 a 148) no vinculan la nacionalidad con el RC. Se habla en la constitución, bien es cierto que indirectamente, del RC al establecer la competencia de los alcaldes para celebrar matrimonios (y por tanto para inscribirlos: art. 49: “Matrimonio. El matrimonio podrá ser autorizado por los alcaldes, concejales, notarios en ejercicio y ministros de culto facultados por la autoridad administrativa correspondiente”)²²⁹. La misma mención indirecta está en el art. 31, relativo al acceso a archivos y registros estatales: “Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos”.

Existen previsiones constitucionales para las minorías culturales e indígenas (art. 58: “Identidad cultural. Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”. Art. 66: “Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”).

LEYES Y REGLAMENTOS

En Guatemala no existe una ley de RC. Se aplican una serie de normas, desde el CC de 1963 hasta el Código Municipal (2002), que incluyen también el Código del Notariado de 1946, la

²²⁸ Se alude asimismo al Registro General de la Propiedad (art. 230).

²²⁹ El art. 53 p) del Código Municipal (2002) establece la competencia del alcalde para “autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.

Ley del Organismo Judicial de 1989, la ley electoral y de partidos políticos (1985), la ley de protección integral de la niñez y la adolescencia (2003), y desde 2005, la ley de creación del RENAP (decreto 90/2005).

Hasta 2005, la función de identificación estaba separada de la de RC y de la electoral. Existían tres funciones distintas desempeñadas por tres órganos distintos (el TSE y los Municipios, en su doble vertiente de gestores del RC y de la identificación). Hoy solo hay dos órganos: el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el RENAP.

a) El Tribunal Supremo electoral estaba, y aun esta, encargado del Registro de Ciudadanos, que es el documento que recoge el conjunto de personas con derecho a voto. El art. 3 b) de la ley electoral y de partidos políticos de 1985 obliga a los ciudadanos (definidos como todos los guatemaltecos mayores de edad) a inscribirse en el Registro de Ciudadanos. Este Registro depende del Tribunal Supremo Electoral (es un órgano del mismo), está organizado territorialmente en cabeceras departamentales y municipales, y sus funciones son, según el art. 155 de la ley electoral:

- a) Todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos;
- b) Todo lo relacionado con el padrón electoral;
- c) Cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral;
- d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento;
- e) Inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular;
- f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas;
- g) Notificar a los partidos políticos de las renunciaciones de sus afiliados de que tenga conocimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de esta ley; y mantener actualizado el registro de afiliados de los partidos políticos; y,
- g) Las demás que le señalen las leyes y reglamentos o el Tribunal Supremo Electoral.

También existe el padrón electoral (regulado en el art. 224 de la ley electoral y de partidos políticos), que es la división del Registro de Ciudadanos por cada unidad electoral (a nivel municipal): “Con los ciudadanos residentes en cada municipio que se hayan inscrito en el Registro de Ciudadanos, se elaborará un padrón electoral municipal. Cada padrón electoral municipal se identificará con el código del departamento, del municipio y del núcleo poblacional correspondiente. El Tribunal Supremo Electoral deberá proceder a la división de cada padrón electoral municipal, atendiendo a criterios de residencia, acceso, distancia, seguridad, población y condiciones necesarias para la instalación de las juntas receptoras de votos [...]”. Su elaboración y

actualización está encomendada al Registro de Ciudadanos (“El Registro de Ciudadanos preparará el padrón electoral con base en los datos de inscripción de ciudadanos y deberá mantenerlo actualizado”).

b) La identificación se realizaba mediante la cédula de vecindad, creada en 1931 y que era expedida a nivel municipal²³⁰. Actualmente, y tras de que en mayo de 2004 se iniciase la reforma electoral, que incluía la reforma de la identificación y la creación de una entidad de RC (el RENAP), la cedula está en proceso de ser asumida por el RENAP, que va a expedir los DPI – documento personal de identificación²³¹.

c) Finalmente, el RC estaba en manos de cada uno de los 322 municipios, siendo casi inexistente la centralización. Así lo establecía el art. 373 del Civil²³², que ha sido derogado por la ley RENAP. Del mismo modo, el art. 68 m) del Código Municipal (2002) – no expresamente derogado - establece como competencia municipal “La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley”²³³. El art. 89 del mismo Código, derogado por la ley RENAP, otorgaba al Concejo la potestad de nombrar al Registrador: “El Concejo Municipal nombrará al registrador civil de su municipio. En su ausencia el secretario municipal ejercerá sus funciones. Para el nombramiento del cargo, es necesario ser guatemalteco de origen y ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos. En el desempeño del cargo, las funciones del registrador civil estarán normadas por lo que establece el Código Civil y el reglamento respectivo de cada municipio”.

Al registrador se le encomiendan otras funciones relacionadas con el DI: la ley de protección integral de niñez y adolescencia (2003) señala en su art. 27 que el RC municipal debe velar por que los hospitales identifiquen correctamente a los nacidos (mediante la impresión plantar y digital).

²³⁰ Art. 14 del Código Municipal (2002) – derogado por la ley RENAP -: “Calidad de vecino. La calidad de vecino se prueba con la cédula de vecindad, cuyo uso es obligatorio, y que deberá extender el Alcalde Municipal, concejal u otro funcionario que designe el Concejo Municipal, en el caso de los mayores de edad. Los menores de edad se identifican con la certificación de su partida de nacimiento y mantienen la vecindad de sus padres”.

²³¹ Por Decreto 29/2007 de 15 de mayo de 2007 se estableció un plazo de dos años, a contar desde que RENAP comience a expedir el DPI el 1 de abril de 2008, para que la cédula sea sustituida por este y pierda su vigencia y validez.

²³² “Función municipal. Los registros del estado civil se llevarán en cada municipio y estarán a cargo de un registrador nombrado por el Concejo Municipal. En los lugares en donde no sea necesario el nombramiento especial de Registrador, ejercerá el cargo el Secretario de la Municipalidad. En la capital y, cuando fuere posible, en las cabeceras departamentales, el Registrador Civil deberá ser abogado y notario colegiado activo, siendo de reconocida habilidad para el ejercicio de su profesión, guatemalteco natural y de reconocida honorabilidad e idoneidad”.

²³³ El registrador civil municipal tiene también otras funciones. Por ejemplo: art. 19 del Código Municipal: “Autorización para la organización de vecinos. Las asociaciones de vecinos a las que se refiere el artículo anterior, se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario. Los requisitos que debe cumplir la escritura pública, sin perjuicio de lo que establece el artículo veintinueve (29) del Código de Notariado, serán: nombre, sede y la duración de la asociación, establecer claramente sus fines, objetivos, el ámbito de su acción, forma de su organización, la identificación fehaciente de las personas que la integran, y designación de quien o quienes ejercerán su representación legal”.

La carrera de registrador se desarrollaba exclusivamente a nivel municipal²³⁴. La ley RENAP ha pretendido acabar con este sistema, estableciendo un modelo en el que los registradores van a depender del RENAP²³⁵.

Igualmente a nivel municipal existía, hasta 2005, el Registro de Vecindad, regulado en el hoy derogado art. 16 del Código Municipal (2002). Tenía como finalidad acreditar la residencia en un municipio y otorgar la condición de vecino²³⁶.

Hasta 2005 existían hasta tres registros: el RC, el Registro de Ciudadanos y el Registro de Vecindad (si le añadimos el padrón electoral que como se vio es una subdivisión del Registro de Ciudadanos, entonces había cuatro). Hoy ha desaparecido el Registro de Vecindad.

Desde 2005 existe el RENAP, definido por el art. 1 su ley de creación como “entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones”. En cuanto a los objetivos, el art. 2 del Decreto 20/2005 establece que

El RENAP es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del Documento Personal de Identificación. Para tal fin implementará y desarrollará estrategias, técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información, unificando los procedimientos de inscripción de las mismas.

²³⁴ El art. 92 del Código Municipal remite a otra ley para la determinación del régimen jurídico de los empleados, y por tanto de los registradores: “Empleados municipales. Los derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los empleados municipales están determinadas en la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que se suscriban de conformidad con la ley. Todo empleado o funcionario municipal será personalmente responsable, conforme a las leyes, por las infracciones u omisiones en que incurra en el desempeño de su cargo”. Art. 93: “Carrera administrativa municipal. Las municipalidades deberán establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, e instituir la carrera administrativa, debiéndose garantizar las normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales, así como, estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan fundamento legal, de conformidad con la Ley de Servicio Municipal”.

²³⁵ Ley RENAP, Artículo 96. Octavo Transitorio. “Personal de los actuales Registros Civiles. El RENAP podrá contratar al personal que labore actualmente en los Registros Civiles de la República, quienes continuarán desempeñando sus funciones con la obligación de capacitarse simultáneamente en la Escuela del RENAP, debiendo para el efecto someterse a la respectiva evaluación”.

²³⁶ “Cada municipio tendrá su registro de vecindad en el que constará la calidad de cada vecino mayor de edad y los demás datos personales que lo identifican. Es prohibido, bajo responsabilidad penal, que un habitante esté inscrito como vecino en más de un (1) municipio, siendo en consecuencia, responsable de conformidad con la ley. Todo vecino está obligado a inscribirse en el registro de vecindad de su municipio dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes de alcanzar la mayoría de edad o al darse las condiciones para adquirir esa calidad consignada en el presente Código. El incumplimiento de lo dispuesto en este párrafo será sancionado con una multa que fijará el Concejo Municipal dentro de los límites establecidos en este Código. Cuando la persona cambie de vecindad, deberá presentar certificación literal de su partida de nacimiento y su cédula de vecindad ante el registro de la nueva residencia para que se le inscriba como vecino, y se le extienda una nueva cédula, recogiendo la anterior. Inmediatamente después, el registro dará aviso certificado con conocimiento al de la vecindad antigua, para que se haga la cancelación de la inscripción correspondiente. La omisión de este aviso o la falta de cancelación de registro de vecindad anterior, hará responsable al funcionario o empleado que deba darlo u operarlo, al pago de una multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) del sueldo base devengado mensualmente por el funcionario y empleado responsable, que impondrá el Alcalde e ingresará a la tesorería de la municipalidad, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales”.

Conforme al art. 5 al RENAP le corresponde “planear, coordinar, dirigir, centralizar y controlar las actividades de registro del estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales señaladas en la presente Ley y sus reglamentos”. Como funciones específicas, el art. 6 añade:

- a) Centralizar, planear, organizar, dirigir, reglamentar y racionalizar las inscripciones de su competencia;
- b) Inscribir los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás hechos y actos que modifiquen el estado civil y la capacidad civil de las personas naturales, así como las resoluciones judiciales y extrajudiciales que a ellas se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley;
- c) Mantener en forma permanente y actualizado el registro de identificación de las personas naturales;
- d) Emitir el Documento Personal de Identificación a los guatemaltecos y extranjeros domiciliados, así como las reposiciones y renovaciones que acrediten la identificación de las personas naturales;
- e) Emitir las certificaciones de las respectivas inscripciones;
- f) Enviar la información correspondiente al Tribunal Supremo Electoral de los ciudadanos inscritos y la información que éste solicite para el cumplimiento de sus funciones;
- g) Promover la formación y capacitación del personal calificado que requiera la Institución;
- h) Proporcionar al Ministerio Público, a las autoridades policiales y judiciales y otras entidades del Estado autorizadas por el Registro Nacional de las Personas -RENAP-, la información que éstos soliciten con relación al estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales;
- i) Velar por el irrestricto respeto del derecho a la identificación de las personas naturales y los demás derechos inherentes a ellas, derivados de su inscripción en el RENAP;
- j) Dar información sobre las personas, bajo el principio que la información que posea el RENAP es pública, excepto cuando pueda ser utilizada para afectar el honor o la intimidad del ciudadano. Se establece como información pública sin restricción solamente el nombre y los apellidos de la persona, su número de identificación, fechas de nacimiento o defunción, sexo, vecindad, ocupación, profesión u oficio, nacionalidad y estado civil, no así la dirección de su residencia;
- k) Implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento del registro dactiloscópico y palmatoscópico de las personas naturales;

- l) Plantear la denuncia o constituirse en querellante adhesivo en aquellos casos en que se detecten actos que pudieran constituir ilícitos penales en materia de identificación de las personas naturales; y,
- m) Cumplir las demás funciones que se le encomienden por ley.

Esta a cargo del RENAP un Directorio (art. 9), compuesto por tres personas (magistrado del TSE, Ministro de Gobernación, miembro elegido por el Congreso). Lo gestiona un Director Ejecutivo (arts. 17 a 22), nombrado por el Directorio por cinco años reelegibles, y solo puede ser cesado por causas tasadas.

Como “oficina ejecutora” esta el “Registro Central de las Personas” (arts. 31 a 41):

El Registro Central de las Personas es la dependencia encargada de centralizar la información relativa a los hechos y actos inscritos en los Registros Civiles de las Personas, de la organización y mantenimiento del archivo central y administra la base de datos del país. Para el efecto, elaborará y mantendrá el registro único de las personas naturales y la respectiva asignación del código único de identificación; asimismo enviará la información aprobada o improbadada a donde corresponda, para la emisión del documento personal de identificación o para iniciar el proceso de revisión. Tendrá a su cargo los Registros Civiles de las Personas que establezca el Directorio en todos los municipios de la República, así como los adscritos a las oficinas consulares y el Registro de Ciudadanos. Estará a cargo del Registrador Central de las Personas, quien goza de fe pública y su funcionamiento además de regirse por este artículo se regulará por el reglamento respectivo.

El art. 388 del CC (1963, con sucesivas reformas) establecía la gratuidad de las inscripciones en el RC. Ello fue retomado por una ley de 2000 de recuperación de archivos y RC destruidos²³⁷, y ha sido corroborado por la ley RENAP (art. 68: “Las inscripciones ante los Registros Civiles de las Personas son totalmente gratuitas si se efectúan dentro del plazo legal”). Es obligatoria la inscripción en el RC (art. 68 ley RENAP), y es también condición indispensable para la obtención del DPI.

El plazo de inscripción es de 30 días (art. 84 ley RENAP). Pasado el mismo, hay que pagar una cantidad no determinada en la ley sino en el reglamento (la cantidad es de 10 quetzales = 1.35 US \$). La inscripción tardía hasta los 18 años no requiere proceso judicial (art. 76 ley RENAP).

En cuanto a la publicidad del RC, el art. 67 de la ley RENAP establece que el RC es público. El art. 6 j) de la ley RENAP habla de la facultad de RENAP para

²³⁷ Decreto 67/2000 de ley temporal especial de documentación personal.

Dar información sobre las personas, bajo el principio que la información que posea el RENAP es pública, excepto cuando pueda ser utilizada para afectar el honor o la intimidad del ciudadano. Se establece como información pública sin restricción solamente el nombre y los apellidos de la persona, su número de identificación, fechas de nacimiento o defunción, sexo, vecindad, ocupación, profesión u oficio, nacionalidad y estado civil, no así la dirección de su residencia.

El apartado h) establece la competencia para “Proporcionar al Ministerio Público, a las autoridades policiales y judiciales y otras entidades del Estado autorizadas por el Registro Nacional de las Personas la información que éstos soliciten con relación al estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales”.

Esta doble previsión de publicidad fue impugnada ante la Corte Constitucional, por atentar contra los derechos a la intimidad y el honor. El recurso fue rechazado por sentencia de octubre de 2007. Sin embargo, si se aceptaron dos pretensiones. Una frente al apartado d) del art. 15, que establece como atribuciones del Directorio “Autorizar la prestación de servicios por parte del RENAP al sector público y privado, que permitan acceder a información relativa al estado civil, capacidad civil y demás datos y elementos de identificación de las personas naturales, de conformidad con los niveles de acceso que se establecen en esta Ley y su reglamento”. Otra en lo referente al financiamiento del RENAP, pues en el artículo 101 se habla de una asignación estatal de 100 millones de quetzales, pero no se menciona de dónde se obtendrán; y finalmente lo referente a la frase “mayor de 25 años”, en los artículos 15 y 34, donde se establece la edad de quien dirija la institución. La limitación de edad se considero inconstitucional.

En cuanto a las minorías técnico-culturales, la ley de idiomas nacionales (2003) garantiza que en todos los actos registrales se respetará las normas de escritura de los idiomas indígenas maya, xinca y garifunas²³⁸. El art. 20 del Código Municipal reconoce los derechos de las comunidades indígenas: “Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales”. Los arts. 55 a 59 del Código Municipal regulan las alcaldías indígenas o comunitarias.

En octubre de 2000 se dictó una ley (Decreto 67/2000 de ley temporal especial de documentación personal) tendente a reponer partidas de nacimiento y a reconstituir los archivos destruidos en la guerra civil.

El proceso de implementación del RENAP ha sido el siguiente:²³⁹

²³⁸ El art. 4 del Decreto 67/2000 de ley temporal especial de documentación personal establecía una publicidad especial en los idiomas mayas, a realizar en las oficinas de RC.

²³⁹ Información en www.tse.org.gt

En enero de 2007 el Congreso eligió a sus representantes (titular y suplente) en el Directorio del RENAP.

En mayo de 2007 se reformó la ley RENAP (Decreto 90/2005): ley aprobada por Decreto 29/1007 difirió la entrada en funcionamiento de esta entidad en lo referente a la identificación.

En la actualidad esta en marcha el proceso de transferencia de los RC municipales (y en buena medida del personal)²⁴⁰.

²⁴⁰ Ley RENAP, artículo 95. Séptimo Transitorio. “De los actuales Registros Civiles. A partir de la creación del RENAP, toda la información contenida dentro de los Registros Civiles actuales, en medios electrónicos o manuales, pasa a formar parte integral del mismo. Los Registros Civiles deberán utilizar los procedimientos y mecanismos de inscripción, así como encuadrar sus funciones a la forma de operar y la tecnología a utilizar que el RENAP implemente, todo lo cual se podrá efectuar de manera progresiva, velando porque durante este período, en ningún momento se suspenda la actuación y funcionamiento de los Registros Civiles actuales. Estos procedimientos y mecanismos serán utilizados para la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación de las personas naturales”.

HONDURAS²⁴¹

DERECHO INTERNACIONAL

Honduras ratificó tanto la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

En la Constitución Política de la Republica de Honduras de 1982, se proclaman como “ineludibles” la validez y ejecución de las sentencias de carácter internacional. Todos los tratados internacionales forman parte del Derecho interno y prevalecen frente a la normatividad. En caso de conflicto con la Constitución, debe ser aprobado de la forma en que se reforma la Carta magna. (Artículo 17).

De acuerdo al artículo 39, todos los hondureños deben estar inscritos en el Registro Nacional de las Personas. Siendo un deber del ciudadano obtener su tarjeta de identidad. (Art. 40).

El Registro Nacional de las Personas es, constitucionalmente, una institución autónoma e independiente. Dirigido por tres representantes elegidos por dos tercios de la cámara de diputados. Asimismo, están sujetos a las mismos requisitos que se interponen a los magistrados del tribunal supremo electoral. Así también, el registro está encargado de registrar a las personas, expedir el documento nacional de identidad y de proporcionar la información necesaria para que el Tribunal Supremo Electoral ejecute el censo nacional electoral.

Artículo 56.- El Censo Nacional Electoral es público, permanente e inalterable. La inscripción de los ciudadanos, así como las modificaciones ocurridas por muerte, cambio de vecindario, suspensión, pérdida o restablecimiento de la ciudadanía, se verificará en los plazos y con las modalidades que determine la Ley.

De acuerdo al artículo 114, no se pueden inscribir “calificaciones sobre la naturaleza de la filiación” ni tampoco se puede señalar el estado civil de los padres.

²⁴¹ http://www.gob.hn/portal/registro_nacional_de_las_personas/
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>
http://www.gob.hn/portal/registro_nacional_de_las_personas/directorio_oficinas/#
<http://www.apuntesjuridicos.com/contenidos/apuntes-registro-civil.shtml>
<http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Registro%20Nacional%20de%20las%20Personas.pdf>
http://www.rnp.hn/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=41

LEYES Y REGLAMENTOS

Ley del Registro Nacional de las Personas de 2004.²⁴² De acuerdo a esta ley, el Registro Nacional de las Personas fue creado en la Ley del Registro Nacional de las Personas (RNP), contenida en el decreto No. 150 de fecha 17 de Noviembre de 1982, como dependencia del Tribunal Supremo Electoral. Al ser establecida como institución independiente por reforma constitucional (Decreto No. 154-2003), se promulga esta ley para regular su funcionamiento. Tiene como responsabilidad desarrollar técnicas y metodologías modernas para el manejo integral y eficiente de la información registral. Asimismo, debe inscribir, “con certeza”, los hechos y actos de todas las personas desde su nacimiento hasta su muerte.

Artículo 5. Objetivos del Registro Nacional de las Personas (RNP). Son objetivos del Registro Nacional de las Personas (R.N.P), los siguientes:

- 1). Garantizar la veracidad de la inscripción de los hechos y actos relacionados con la existencia y el estado civil de las personas naturales;
- 2). Velar por el respeto y el ejercicio pleno de los derechos inherentes a la persona natural, mediante su correcta inscripción e identificación;
- 3). Coadyuvar al fortalecimiento de la democracia; y,
- 4). Promover la disciplina y cultura registral.

Esta ley establece una serie de principios que deben dirigir a la institución registral. Como son el de rogación o impulso de oficio de procedimientos solicitados, principio de prioridad o inscripción en orden cronológico, principio de especialidad (Los hechos y actos inscritos en el Registro Nacional de las Personas (RNP), deberán estar definidos y determinados respecto a su naturaleza y contenido); principio de consecutividad o correlación de los hechos y actos inscritos sobre una persona, principio de legalidad o presunción de veracidad jurídica de la información inscrita. Principio de preclusión (respeto de los plazos) y principio de gratuidad de la inscripción.

El sistema de registro civil esta integrado por:

- 1). El Registro del estado civil de las personas naturales
- 2). La identificación de las personas naturales
- 3). La gestión administrativa Registral
- 4). Archivo General
- 5). Estadísticas vitales y sistemas de información
- 6). La Generación de la Información básica para la elaboración del Censo Nacional Electoral y

²⁴² Ley Del Registro Nacional De Las Personas, Decreto No.62-2004. Incluidas las reformas del Decreto No.108-2008.

7). Una Inspectoría General

Esta ley indica que el registrador civil es un ministro de fe pública encargado de inscribir los hechos y actos de la vida de una persona para “fines jurídicos y estadísticos”. Cumplen también funciones de identificación y estadística. El registrador civil trabaja en la municipalidad mientras el registrador auxiliar está encargado de secciones geográficas específicas dentro de cada municipalidad. Los agentes diplomáticos o consulares tienen las mismas funciones pero en el extranjero.

Dentro de las atribuciones del registrador civil se encuentra la de revisar trimestralmente el estado físico de los libros registrales para, en el caso necesario, solicitar a la institución nacional la reposición de oficio. Así también debe promover la inscripción de las personas por medio de campañas móviles.

Artículo 37. Gratuidad de los Servicios. El Registro Nacional de las Personas (RNP), prestará gratuitamente los siguientes servicios:

- 1). Las inscripciones;
- 2). Las constancias de inscripción;
- 3). Las anotaciones;
- 4). Las cancelaciones;
- 5). La emisión por primera vez y la renovación de la tarjeta de identidad y el carné de identificación de menores de dieciocho (18) años;
- 6). La rectificación de tarjeta de identidad y de inscripciones, por errores imputables a la Institución;
- 7). Las certificaciones de inscripciones de nacimiento a personas naturales menores de dieciocho (18) años;
- 8). Las reposiciones, rectificaciones y adiciones de inscripciones de los hechos y actos de las personas naturales; y,
- 9). Las constancias de no encontrarse una inscripción en el Registro.

En caso de duplicidad de la información registral, la institución, de oficio, procede a la investigación correspondiente y a los actos administrativos necesarios para terminar con la doble inscripción de una persona. Estando capacitada para presentar una denuncia ante el Ministerio Público cuando haya indicios de delito. “En la misma forma, se procederá en los casos de suplantación, falsificación o emisión de documentos de identificación, iguales para distintas personas.”

Artículo 43. Expediente de vida. El expediente de vida de la persona natural se inicia, con la inscripción original de nacimiento o de naturalización y finaliza con

la inscripción de su fallecimiento. En el mismo, se consignarán, en forma extractada, las anotaciones relativas a los actos de su vida, desde que nace hasta que fallece, tales como:

- 1). Matrimonios;
- 2). Unión de Hecho legalmente reconocida;
- 3). Separación de cuerpos, mediante sentencia judicial;
- 4). Nulidad de matrimonios;
- 5). Divorcios;
- 6). Reconocimiento de hijos;
- 7). Emancipaciones;
- 8). Habilitaciones de edad;
- 9). Sentencias sobre impugnaciones de paternidad y maternidad;
- 10). Discernimiento de las tutelas y curatelas o su cancelación;
- 11). Pérdida, suspensión o recuperación de la nacionalidad hondureña;
- 12). Interdicciones judiciales;
- 13). Rectificaciones de datos de las inscripciones;
- 14). Adopciones;
- 15). Declaratoria de ausencia; y,
- 16). Cualquier otro acto, que afecte el estado civil o capacidad legal de las personas naturales.

Por otro lado, esta ley indica la responsabilidad civil y penal de quien utilice nombres o apellidos que no le correspondan, generando daño a terceros. No se pueden inscribir nombres que sean contrarios a la moral y las buenas costumbres, que sean iguales a los de los hermanos vivos y no se puede exceder de tres nombres por persona. A falta de reconocimiento del padre, se inscriben los dos apellidos de la madre. El registro de nacimiento es obligatorio y se debe hacer en un plazo de un año posterior al hecho. La inscripción se produce por los padres, previa presentación de sus documentos de identidad, familiares, representantes legales o quien quiera que haya estado presente en el nacimiento. Si el hecho no es inscrito por los padres, podrán presentar una impugnación administrativa. El registro de nacimiento puede hacerse en cualquier registro del país, consignando el municipio donde ocurrió.

Artículo 57. Antecedente para la Inscripción de Nacimiento. Los hospitales públicos, centros médicos privados, enfermeras o parteras debidamente autorizadas u

otras personas que hayan asistido al nacimiento, extenderán constancia escrita del hecho a los padres, en papel común o en el formulario oficial que proporcione el Registro Nacional de las Personas (RNP), como antecedente para la inscripción correspondiente.

También se deben inscribir en el registro los matrimonios y uniones de hecho. Los alcaldes y notarios que validen dichos actos deben informar al registrador en los quince días siguientes. Por su parte, la defunción se inscribe dentro de los seis meses posteriores al hecho, y debe ser solicitado por prácticamente cualquier persona, inclusive aquellos que trabajan en los cementerios. Las naturalizaciones también deben ser registradas, incluyendo también

En caso de omisión de inscripción de nacimiento, o inscripción tardía, se debe presentar constancia de la falta de registro, declaración de dos testigos, certificado de nacimiento de los padres, asimismo la ley indica otros dos documentos que se deben presentar como la constancia de nacimiento del centro de salud, fe de bautismo (entre otras opciones).

Respecto al documento nacional de identidad: “constituye el documento de identificación personal, e intransferible; obligatorio para que el ciudadano pueda ejercitar todos los actos políticos, académicos, civiles, financieros, administrativos, judiciales, notariales, policiales y en general para todos aquellos casos en que por mandato legal deba ser presentada.” Es deber y derecho de todo aquel hondureño que cumpla 18 años solicitarla. Asimismo, existe el carné de identificación de menores para los mayores de 12 años. Esta ley garantiza que se apliquen sistemas modernos para impedir la adulteración o “traslado” de la información. Nadie, incluyendo autoridades, puede privar a alguien de su documento de identidad. Cualquier persona puede denunciar la tenencia o uso indebido de un documento de identidad.

No obstante el Registro Nacional de las Personas, u otra Autoridad competente, podrá ordenar el decomiso de toda Tarjeta de Identidad que obre ilegalmente en poder de una persona a quien no corresponda. Todo acto que el poseedor ilegal hubiere realizado valiéndose de dicho documento será nulo, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que corresponda. (Art. 91)

MÉXICO

DERECHO INTERNACIONAL

México ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981).

DERECHO CONSTITUCIONAL

A. La Constitución Federal

La Constitución de 1917 (con 179 reformas, la última de febrero de 2008) no menciona el RC pero sí el “Registro Nacional de Ciudadanos”, que tiene finalidad esencialmente electoral y de identificación, quedando los ciudadanos – es decir, los mayores de edad – obligados a inscribirse en él.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley²⁴³[...].

El art. 41 III (en su redacción dada por el Decreto 136 del año 1996) encomienda la función electoral al Instituto Federal Electoral (IFE):

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su es-

²⁴³ El apartado III añade que el voto es obligatorio.

estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; [...]

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La única mención – indirecta - del RC en la Constitución Federal aparece en el art. 121, que atribuye competencia a los Estados en materia de registros conforme a leyes generales que dicte la Federación:

Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes [...] IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

El art. 124 reserva a los Estados las funciones o competencias no atribuidas a la Federación: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

El art. 30 (nacionalidad) no menciona el RC²⁴⁴. El art. 2 recoge los derechos de las minorías indígenas²⁴⁵.

²⁴⁴ La nacionalidad se regula en la Ley de Nacionalidad, reglamentaria del art. 30 de la Constitución (ley de 1998, reformada en 2005).

²⁴⁵ Art. 2 A (modificado por Decreto n° 151 de 14/08/01): “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el

B. Las Constituciones de los Estados

Cada uno de los 32 Estados tiene previsiones constitucionales sobre RC o DI.

Chihuahua (texto constitucional de 1921, con reformas hasta 2007) establece en su art. 17 que “Son obligaciones de los vecinos, inscribirse en los padrones respectivos y manifestar la propiedad que tengan y el trabajo de que subsistan”, y su art. 93 XXXVI recoge entre las facultades del gobernador “Dirigir y controlar el funcionamiento del Registro Civil en el Estado”.

El art. 3 de la Constitución de Querétaro (1922) reconoce la preservación de los pueblos indígenas: “En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva”.

El art. 11.5 de la Constitución de Guerrero (1917) obliga a los habitantes del Estado a “Inscribirse en los padrones de vecindad, electorales y catastrales”, mientras que el art. 18 alude a las obligaciones de los ciudadanos guerrerenses: “II.- Inscribirse en los padrones electorales en los términos que establezcan las leyes correspondientes”. Sí se alude al RC al regular las atribuciones del Gobernador: art. 74 XXIV: “Ejercer acciones de coordinación y apoyo y cuidado técnico del Sistema Estatal del Registro Civil, en los términos del Artículo 115 de la Constitución General de la República” (reformada, p.o. 19 de mayo de 1988).

El art. 16 de la Constitución de Oaxaca (1922) establece normas concretas sobre pueblos indígenas y el RC: “La ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento”.

Se reconoce asimismo el DI de los pueblos indígenas: “Artículo 114.- La protección y promoción de los derechos humanos en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos. Su objeto es la defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos, consagrados en esta Constitución, así como en el resto del orden jurídico mexicano y fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas del Estado”.

ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad [...]

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

El art. 31 de la Constitución de Guanajuato (1922) no habla del RC sino del registro electoral: “El Estado de Guanajuato contará con un registro estatal de electores que tendrá facultades para expedir credenciales para votar, las que serán válidas exclusivamente en el ámbito local. En esta materia, el órgano autónomo encargado de la organización de los procesos electorales, podrá celebrar convenios para coordinarse con la Autoridad Federal competente, en los términos que determine la Ley” (párrafo adicionado, P.O. 15 de noviembre de 1994).

La Constitución de Nayarit (1918) garantiza en su art. 7 C la protección de la identidad de los pueblos indígenas, así como un tratamiento particular en materia de RC: “En los términos que la Ley establezca, se preverán procedimientos simplificados y asistencia a los indígenas para que cuenten con un servicio eficiente del Registro Civil, así como de otras instituciones vinculadas con dichos servicios”.

El art. 7 X regula el acceso a la información que esté en registros públicos:

- A. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, dependencia, entidad, órgano y organismo estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad en los términos que fijen las leyes. En la interpretación y aplicación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- B. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- C. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

El art. 110 establece como competencia municipal el RC: “Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales: [...] m) Registro Civil”.

LEYES Y REGLAMENTOS

A. La regulación del RC en los Códigos Civiles (CC)

Existen diversos CC: el CC Federal (de 1928, con varias reformas hasta en 2005), que rige en toda la República en asuntos del orden federal. También está el CC para el DF, así como un CC para cada uno de los 31 Estados. Las regulaciones tienen muy pocas diferencias, pues todos los códigos se inspiran en el Federal de 1928.

Los CC estatales y el federal regulan el RC de manera muy similar: por ejemplo el CC de Chiapas (1938, con varias reformas posteriores) regula el RC en el título IV (arts. 34 y ss.), y el CC federal lo hace en el título IV (arts. 35 y ss., con la peculiaridad de que sus previsiones se limitan al DF puesto que la Federación carece de competencias en la materia).

Algunos Estados regulan aspectos del RC fuera del CC (por ejemplo en las leyes de Administración): la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche (2004) prevé en su art. 17 que “La Secretaría de Gobierno tiene a su cargo: XVII.- Conducir y coordinar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de Registro del Estado Civil, Registro Público de la Propiedad y de Comercio [...]”.

Se suelen regular todos los extremos: desde la definición de RC²⁴⁶ hasta la organización, los actos que se inscriben, los plazos, las rectificaciones, la supervisión de los RC, etc. Algunos Estados dan participación en el RC a los municipios²⁴⁷.

Todos los CC asumen la tradicional fuerza probatoria del RC: art. 39 del CC federal (“El estado civil sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro Civil; ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobarlo, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley”).

Cada Estado regula en teoría de forma distinta el RC, las inscripciones, el coste las mismas, el personal del RC, etc. Pero en la práctica la regulación es bastante uniforme: se trata de un servicio por lo general gestionado por la administración (no por los tribunales), muy reglamentado (las disposiciones del CC son desarrolladas y completadas mediante un reglamento de RC), y en el que la coordinación entre las normas sustantivas del derecho de familia y su reflejo en el RC suele ser relativamente satisfactoria (ello es debido a que se hallan reguladas en el mismo texto: el CC).

Los formatos de certificaciones, o la información que contienen, no es uniforme.

B. La LGP y el RENAPO

La Ley General de Población (LGP)²⁴⁸ otorga competencias a la Federación (vía Secretaría de Gobernación) en materia de identidad de las personas:

Artículo 85.- La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

²⁴⁶ CC de Chiapas (1938): art. 34: “El registro civil es una institución de carácter y servicio público, de interés social que tiene por objeto inscribir, autorizar y dar publicidad a los actos del estado civil de las personas”. art. 35: “El registro civil mediante la inscripción de los actos del estado civil hará que las inscripciones y certificaciones surtan efectos contra terceros y que hagan prueba plena, respecto a constancias existentes en los libros correspondientes” (artículos reformados, p.o. 10 de octubre de 1990).

²⁴⁷ El art. 24 del Reglamento de RC de Sinaloa (1975) señala que “Sin perjuicio de la vigilancia encomendada a la Dirección del Registro por el artículo 53 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, las autoridades municipales vigilarán la conducta de los Oficiales del Registro Civil, limitándose a dar cuentas al Director del Registro de las faltas que cometieren dichos funcionarios en cumplimiento de sus obligaciones, a fin de que dicten las providencias necesarias” (reformado según Decreto publicado en el P.O. n. 134 del 4 de noviembre de 1992).

²⁴⁸ (Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974 – varias reformas hasta la publicada en DOF 04-01-1999 – desarrollada por el Reglamento de la LGP – RLGP – del año 2000. El RLGP derogó el anterior Reglamento de la Ley General de Población publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1992).

Asimismo, regula el Registro Nacional de Población (RENAPO) y tres registros: el Registro Nacional de Ciudadanos (RNC), el Registro de Menores y el catálogo de extranjeros.

Artículo 86.- El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Artículo 87.- En el Registro Nacional de Población se inscribirá:

- I. A los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y
- II. A los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

El RENAPO se compone pues del RNC, del Registro de Menores y del catálogo de extranjeros.

Artículo 88.- El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento.

El art. 98 LGP establece la obligatoriedad de los mayores de edad de inscribirse en el RNC y de obtener la cedula de identidad (los arts. 47 y 48 del RLGP completan y detallan esta obligación)

Artículo 89.- El Registro de Menores de Edad, se conforma con los datos de los mexicanos menores de 18 años, que se recaben a través de los registros civiles²⁴⁹.

Artículo 90.- El Catálogo de los Extranjeros residente en la República Mexicana se integra con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación.

C. Los mecanismos de coordinación

Al tratarse de un Estado federal, en el que además la Federación apenas tiene competencias en materia de RC, la coordinación entre los RC estatales y las autoridades centrales es de la máxima importancia.

La LGP y el RLGP establecen diversos mecanismos para coordinar los distintos RC con el RENAPO. La idea fundamental es que todos los registros del país relacionados con identificación formen un sistema integrado: art. 42 del RLGP (2000): *“El Registro Nacional de Población coordinará los métodos de identificación y registro de personas de la Administración Pública Federal y de las administraciones públicas estatales y municipales en los términos de los instrumentos que se celebren al respecto, con el propósito de constituir un sistema integrado de registro de población”*.

²⁴⁹ Los arts. 52 y ss. del RLGP completan esta regulación.

El principal de mecanismo es la CURP (Clave Única de Registro de Población): art. 91: “Al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población. Esta servirá para registrarla e identificarla en forma individual”.

La CURP pretende ser el número que acompañe a todos los ciudadanos en su inscripción registral, en su identificación y en el cumplimiento de sus deberes electorales²⁵⁰.

Además de la CURP, la LGP establece otros mecanismos de coordinación:

Artículo 93.- Las autoridades locales contribuirán a la integración del Registro Nacional de Población. Al efecto, la Secretaría de Gobernación celebrará con ellas, convenios con los siguientes propósitos:

- I. Adoptar la normatividad a que se refiere el artículo anterior;
- II. Recabar la información relativa a los nacimientos y defunciones de las personas a fin de integrar y mantener permanentemente actualizado el Registro Nacional de Población, y
- III. Incluir en el acta correspondiente la Clave Única de Registro de Población al registrar el nacimiento de las personas [...]

La herramienta de coordinación es el convenio interadministrativo entre la Federación y los Estados²⁵¹. Desde el punto de vista operativo, la clave del sistema es que desde el momento de la inscripción en el RC los oficiales estatales de RC asignen la CURP: ello significa que un organismo estatal (el RC) aplique normas federales (la LGP que regula la CURP).

Tanta importancia como los convenios en materia estrictamente de RC tienen los convenios para el certificado unificado de nacimiento. La Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) y del Subsistema de Información sobre Nacimientos (SINAC) elaboró un *formato de registro de nacimientos* consensuado con varias instituciones del Sector Salud en el que se recaba información de la madre, del recién nacido y del nacimiento, así como de la persona que lo certifica.

Ante la necesidad de promover el uso del *Certificado de Nacimiento* en todo el país, se estableció como acuerdo de la X Reunión Ordinaria del Consejo Nacional de Salud, el compromiso de “desarrollar estrategias para extender el certificado de nacido vivo en todas las entidades federativas”. Con base en ello algunos Estados (Guanajuato, Hidalgo, Durango y

²⁵⁰ La CURP es obligatoria en el ámbito federal (art. 43 RLGP: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que en virtud de sus atribuciones integren algún registro de personas, deberán adoptar el uso de la Clave Única de Registro de Población como elemento de aquél”), pero su implementación en el ámbito estatal depende de la suscripción de convenios entre la federación y los Estados (Art. 44 RLGP: “La Secretaría promoverá, ante los gobiernos de las entidades federativas, la celebración de acuerdos de coordinación para la adopción y uso de la Clave Única de Registro de Población en los registros de personas que competan a su ámbito”).

²⁵¹ Los convenios entre la Federación (vía Secretaría de Gobernación) y los Estados en materia de RC se pueden encontrar en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/PE/administracion/ventanas/desconcentrados/segob/od1.php>

Oaxaca, entre otros), comenzaron con la implementación del *Certificado*. En seguimiento a dicho acuerdo, a principios de 2007 se concertó con la Secretaría de Gobernación la firma de las *Bases de Colaboración* para el uso del *Certificado de Nacimiento*, en donde se establece como obligatorio el uso de dicho formato para la obtención del Acta de Nacimiento. De esta forma, el *Certificado de Nacimiento* queda suscrito como un documento oficial y gratuito cuyo objetivo será promover el registro oportuno, veraz e íntegro de los nacidos vivos ocurridos en el país, a fin de contar con un marco confiable para fines legales y estadísticos, que apoye, por una parte, la protección de los derechos de los niños y por otra la planeación, asignación de recursos y evaluación de los servicios de salud²⁵².

Existen además otros mecanismos de coordinación: art. 94 LGP: “Las autoridades de la Federación, de los estados y de los municipios, serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en materia de registro de población”.

La coordinación alcanza también a las autoridades del poder judicial: art. 95 LGP “Las autoridades judiciales deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre las resoluciones que afecten los derechos ciudadanos, o que impliquen modificar los datos del registro de la persona”.

La conexión entre el RNC y el sistema electoral se establece en el art. 112 LGP: “La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones”.

La información se asienta en los RC (estatales), luego se transmite al RNC (a través la cedula de identidad) y del RNC pasa finalmente al IFE (para la elaboración de las listas electorales).

La coordinación entre los distintos RC y los registros competencia del RENAPO (RNC, registro de menores y catálogo de extranjeros) se establece mediante la presentación de la partida de nacimiento o los datos de la misma a la hora de registrarse en el RNC o registro de menores. El RLGP así lo dispone en los arts. 47 y 52:

Artículo 47.- El Registro Nacional de Ciudadanos se conforma con los datos de los mexicanos y mexicanas de dieciocho o más años, los cuales deberán ser, cuando menos, los siguientes:

- a) Nombre completo;
- b) Sexo del ciudadano
- c) Lugar y fecha de nacimiento;
- d) Lugar y fecha en que se llevó a cabo la inscripción de la persona al Registro Nacional de Ciudadanos;

²⁵² Véase la información que da la Secretaría de Salud en <http://www.sesa-qro.gob.mx/agenda/llenado.pdf>

- e) Nombre completo y nacionalidad del padre y la madre cuando se consignen en los documentos presentados;
- f) Datos de localización del acta de nacimiento en el Registro Civil, o del certificado de nacionalidad, o de la carta de naturalización;
- g) Nacionalidad de origen cuando el ciudadano haya adquirido la nacionalidad por naturalización;
- h) Clave Única de Registro de Población, y
- i) Fotografía, huella digital y firma del ciudadano.

Artículo 52.- El Registro de Menores de Edad se conforma con los datos de los mexicanos y mexicanas menores de dieciocho años que se recaben a través de los registros civiles, los cuales deberán ser, cuando menos, los siguientes:

- a) Nombre completo;
- b) Sexo del o la menor;
- c) Lugar y fecha de nacimiento;
- d) Lugar y fecha en donde se llevó a cabo el registro;
- e) Nombres, apellidos y nacionalidad del padre y la madre del menor;
- f) Datos de localización del acta de nacimiento en el Registro Civil, y
- g) Clave Única de Registro de Población.

D. La publicidad registral

El art. 83 RLGPE establece la confidencialidad de los datos del RENAPO: “La información contenida en el Registro Nacional de Población será confidencial, y sólo podrá proporcionarse mediante requerimiento expreso en los siguientes casos:

- I. Al Instituto Federal Electoral para que integre los instrumentos electorales, y
- II. A las dependencias y entidades públicas, respecto de los datos a que se refiere el artículo 107 de la Ley para el ejercicio de sus funciones”²⁵³.

²⁵³ El art. 107 LGPE señala que “La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre(s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar”.

El CC federal da derecho a pedir y obtener copias del RC: art. 48: “Toda persona puede pedir testimonio de las actas del Registro Civil, así como de los apuntes y documentos con ellas relacionados, y los Jueces Registradores estarán obligados a darlo”.

Algunos CC estatales recogen una regla que por un lado facilita la solicitud de información pero por otro lado limitando el derecho a obtener certificaciones (expedición de partidas) a quien acredite interés legítimo: el art. 45 del CC de Chiapas (1938), en redacción dada en 1982, establece que “Toda persona puede solicitar información sobre registros y apéndices que obran en los archivos del registro civil. Las certificaciones o constancias solo podrán expedirse a quien demuestre interés legítimo acreditado”.

Normalmente se establece la publicidad del RC: art. 3 del Reglamento del RC de Chiapas (1995):

El Registro Civil en el Estado de Chiapas, funciona bajo un sistema de publicidad, que permite conocer en cualquier momento la personalidad jurídica de sus habitantes y las circunstancias relacionadas con el estado civil que lo determina indudablemente, sin perjuicio de que se pueda objetar de falso.

E. Rectificaciones del RC

El CC federal marca la pauta de todos los demás CC y leyes de RC en el sentido de establecer la necesidad de proceso judicial – juicio de rectificación de acta - para la rectificación del RC (o de datos sustantivos de los asientos) pero la simple petición administrativa para la enmienda o aclaración de errores:

Artículo 134.- La rectificación o modificación de un acta de estado civil, no puede hacerse sino ante el Poder Judicial y en virtud de sentencia de éste, salvo el reconocimiento que voluntariamente haga un padre de su hijo, el cual se sujetará a las prescripciones de este Código.

Artículo 135.- Ha lugar a pedir la rectificación:

- I. Por falsedad, cuando se alegue que el suceso registrado no pasó;
- II. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otra circunstancia, sea esencial o accidental.

Artículo 136.- Pueden pedir la rectificación de un acta del estado civil:

- I. Las personas de cuyo estado se trata;
- II. Las que se mencionan en el acta como relacionadas con el estado civil de alguno;
- III. Los herederos de las personas comprendidas en las dos fracciones anteriores;

IV. Los que, según los artículos 348, 349 y 350, pueden continuar o intentar la acción de que en ellos se trata

Artículo 137.- El juicio de rectificación de acta se seguirá en la forma que establezca en el Código de Procedimientos Civiles.

Artículo 138.- La sentencia que cause ejecutoria se comunicará al Juez del Registro Civil y éste hará una referencia de ella al margen del acta impugnada, sea que el fallo conceda o niegue la rectificación.

Artículo 138 Bis.- La aclaración de las actas del estado civil, procede cuando en el Registro Civil existan errores mecanográficos, ortográficos o de otra índole que no afecten los datos esenciales de aquéllas, y deberán tramitarse ante la Oficina del Registro Civil.

El CC de Chiapas (de 1938) reitera la misma regla según la cual la rectificación del RC se realiza por vía judicial, pero la mera corrección de errores es competencia del oficial de RC.

Art. 101: La rectificación o modificación de un acta del estado civil solo podrá hacerse a virtud de sentencia dictada por la autoridad judicial, salvo el reconocimiento que voluntariamente haga un progenitor de su hijo, el cual se sujetará a las prescripciones de este código (reformado, p.o. 13 de enero de 1982)

Art. 106: La aclaración de las actas del estado civil procede cuando en el Registro existan errores mecanográficos, ortográficos o de otra índole, que no afecten los datos esenciales de aquellas, y se tramitará en los términos que señala el reglamento, debiendo la dirección del registro civil resolver lo conducente (reformado, p.o. 3 de agosto de 1994).

El reglamento de RC de Sinaloa (1975) establece la vía judicial incluso para las meras aclaraciones:

Artículo 16. Al asentarse las actas en las formas se observarán las prevenciones que señala el artículo 45 del Código Civil, pudiéndose consignar abreviaturas sólo en el caso de que en el acta relativa deba transcribirse algún documento que las contenga y que haya sido expedido por autoridad judicial competente.

Después de asentada el acta por el Oficial del Registro Civil y firmada por quienes en ella intervinieron, no se podrá asentar algún otro dato ni por vía de aclaración, salvo orden expresa girada por autoridad judicial competente.

Sin embargo, el art. 35 prevé la aclaración por vía administrativa: “Procede la aclaración de las actas del estado civil, cuando en el Registro existan errores mecanográficos o de otra índole que no afecten los datos esenciales de aquéllas” (reformado según Decreto publicado en el P.O. No. 134 del 4 de noviembre de 1992).

El Reglamento del RC de Michoacán (2005) regula esta materia en el art. 91:

La aclaración de actas del estado civil de las personas, procede cuando en la elaboración del acta correspondiente, existan errores mecanográficos u ortográficos, que no afecten los datos esenciales de aquellas. Dichos errores se entenderán como:

- I. Errores mecanográficos: Los manchones, imprecisiones, letras o números encimados, enlazados o remarcados, realizados por el sistema que se haya utilizado para el llenado de las formas que no afecten los datos esenciales del registro; y,
- II. Errores ortográficos: Por regla general los nombres incorrectamente escritos acordes con el acertado empleo de las letras, de los signos de la escritura y gramática, y por excepción, en contra de las reglas ortográficas, en virtud del uso del nombre, y que no alteren los datos esenciales del acto registral.

F. Inscripciones tardías

El CC de Chiapas (1938) reenvía al reglamento lo relativo a las inscripciones tardías:

Art 108.- los registros extemporáneos de las niñas, niños o adolescentes se autorizarán e inscribirán por los oficiales del registro civil, debiendo comparecer uno o ambos padres de la niña, niño o adolescente y previo cumplimiento de los requisitos que establezca el reglamento del registro civil. (Reformado, p.o. 3 de agosto de 1994)

Art. 109.- las personas mayores de dieciocho años podrán obtener el registro extemporáneo de nacimiento en la vía administrativa de acuerdo al procedimiento que establezca el reglamento del registro civil.

A su vez el Reglamento de RC (1995) de Chiapas no es nada preciso respecto del coste o de la multa: art. 114 “Los registros extemporáneos de los actos y hechos del estado civil de las personas, causarán los derechos ordinarios, independientemente de las sanciones que señalan las leyes de la materia”. Los arts. 116 y 118 prevén procedimientos administrativos para la inscripción tardía de menores y de mayores de edad (pero se da audiencia al Fiscal).

Los arts. 40 a 44 del Reglamento del RC de Sinaloa (1975) prevén también procedimientos de inscripción tardía de menores y de mayores de 7 años (no se contemplan multas).

El RLGP establece un mecanismo de “orientación” para quien quiera inscribirse en el RENAPO y no este inscrito en el RC (art. 67: “Cuando el interesado o la interesada no pueda entregar copia certificada del acta de nacimiento por no haber sido inscrito en el Registro Civil, el servidor público que haya recibido la solicitud de inscripción deberá orientarlo para que concurra ante la autoridad que corresponda para llevar a cabo su registro extemporáneo”).

El Reglamento de RC de Michoacán (2005) fija en su art. 63 un plazo de seis meses para la inscripción en el RC, transcurridos los cuales se consideran extemporáneos: “Para los registros

extemporáneos de nacimiento, aquellos que se realicen después de seis meses del nacimiento. Los Oficiales tomarán en consideración además de los requisitos establecidos en el presente Reglamento, los siguientes:

- I. Constancias de inexistencia de registro expedida por el Oficial de la circunscripción donde ocurrió el nacimiento. En el caso de personas originarias de otra Entidad Federativa, se requerirá la constancia expedida por el Oficial del Registro Civil del lugar de nacimiento de la entidad federativa de que se trate;
- II. Para los menores de 3 años de edad, en caso de que el nacimiento hubiese acontecido en alguna institución de salud, la constancia de nacimiento expedida por dicha institución de salud, la que deberá contener el nombre, firma y número de cédula profesional del médico que atendió el parto;
- III. Acta de matrimonio o de nacimiento recientes de los interesados;
- IV. Constancia de fe de bautismo para las personas que cuenten con este documento; y,
- V. Constancia de origen y vecindad expedida por autoridad municipal del interesado, o de los padres del menor, según el caso”.

G. Identificación

Existen dos cédulas de identidad: la Cédula de Identidad Ciudadana (para mayores de edad inscritos en el RNC) y la Cédula de Identidad Personal (para menores de edad²⁵⁴). Ambas hacen prueba de la identidad: art. 104 LGP: “La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular”. Art. 105: “La Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país”.

Según el art. 97 LGP, “El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación”.

La obtención de la cédula es obligatoria para los mayores de edad (art. 98 LGP: “Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana”), y ello sólo se produce si se aporta partida de nacimiento: art. 99: “Para cumplir con la obligación establecida en el artículo anterior los ciudadanos deben satisfacer los siguientes requisitos:

²⁵⁴ Art. 111 LGP: “La Secretaría de Gobernación podrá expedir un documento de identificación a los mexicanos menores de 18 años, en los términos establecidos por el reglamento de esta ley”.

- I. Presentar la solicitud de inscripción correspondiente; y
- II. Entregar copia certificada del acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización²⁵⁵.

H. Gratuidad

A nivel federal no hay regulación de la gratuidad de de la inscripción en el RC²⁵⁶. Las leyes estatales lo suelen considerar gratuito.

Si es gratuita la expedición de la identificación: art. 50 LGP: “La expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana será gratuita. En los casos de renovación o reposición, se estará a lo que determine la Ley Federal de Derechos”.

F. El personal de RC y otras medidas de organización y de supervisión

El art. 6 del Reglamento de RC de Sinaloa (1975) prevé que los oficiales son nombrados y cesados libremente por el Secretario de Gobierno. En cuanto a la retribución, la establecen las autoridades estatales pero no es un estipendio fijo sino que es un porcentaje de lo recaudado: art. 51: “Los Oficiales del Registro Civil percibirán por concepto de honorarios y como compensación de sus servicios sobre los ingresos brutos que recauden el porcentaje que determine la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería”.

Otros Estados prevén el libre nombramiento y cese del Director de RC pero no especifican el régimen de los oficiales: el art. 11 de la ley orgánica de RC de Michoacán (2004) dispone que “El Director del Registro Civil será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado. Los oficiales serán nombrados por el Gobernador del Estado, conforme a la presente Ley” – la ley no dice nada sobre el cese de los oficiales.

Tampoco lo hace el Reglamento de la ley orgánica del registro civil de Michoacán (Publicado en el Periódico Oficial, 11 de febrero de 2005, tomo CXXXV, núm. 50):

Artículo 18. La titularidad de las Oficialías del Registro Civil estará a cargo de un servidor público denominado Oficial del Registro Civil, quien tendrá fe pública en el desempeño de las labores a su cargo y será nombrado por el Gobernador conforme a lo establecido en la Ley.

Ni la ley ni el reglamento establecen provisiones sobre la carrera del oficial de RC (el art. 20 de la ley prevé una serie muy completa de funciones y responsabilidades).

²⁵⁵ El art. 100 LGP señala sin embargo que la partida o certificación puede ser sustituida por otro documento: “En los casos en que por causas fundadas el ciudadano no pudiera entregar la copia certificada del acta de nacimiento, podrá ser sustituida por los documentos que garanticen fehacientemente la veracidad de los datos personales del interesado, conforme lo disponga el reglamento de esta ley”.

²⁵⁶ La regulación que el CC federal hace del RC (arts. 35 a 138) no menciona el coste de la inscripción.

Tampoco es muy explícito el reglamento de RC de Chiapas (1995): art. 8: “Los funcionarios de la Dirección del Registro Civil, serán nombrados por el titular del Ejecutivo del Estado; el Director, a propuesta del Secretario de Gobierno, el Subdirector, Jefes de Departamentos y Oficiales, a propuesta del titular de la Dirección del Registro Civil”.

La Constitución de Querétaro (art. 22) establece una cláusula residual de libre cese, que se aplica a los oficiales de RC: “Son facultades del Gobernador del Estado las siguientes:

- IV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en esta Constitución o en las Leyes;
- XIII. Designar a los fedatarios públicos en los términos de la ley de la material”.

En cada Estado la denominación de los responsables del RC puede ser distinta. Y en algunos ha variado con el tiempo. Por ejemplo en Michoacán la ley orgánica de RC de 1965 (que fue derogada) empleaba varias denominaciones, que fueron unificadas en “oficial de RC” por la vigente ley de RC del año 2004:

Transitorio Tercero.- Toda denominación de juez del Registro Civil, juez del Estado Civil, encargado del Registro Civil u otra equivalente, hecha en cualquier ordenamiento del Estado de Michoacán de Ocampo, se entenderá referida al oficial del Registro Civil.

Transitorio Cuarto.- Toda denominación u anotación de juez del Registro Civil, juez del Estado Civil, encargado del Registro Civil u otra equivalente, hecha en las actas del estado civil o formatos para certificación de actos del estado civil, se entenderá referida al oficial del Registro Civil.

Parece que comienza a afirmarse una incipiente profesionalización de los oficiales de RC.

Algunos Estados regulan los detalles de las oficialías de RC. El reglamento de la ley de RC de Chiapas (1995) establece en su Capítulo XII reglas como las siguientes:

Artículo 20.

Las Oficialías estarán a cargo de funcionarios dotados de fe pública, quienes para el mejor desempeño de sus funciones podrán ser auxiliados por el número de empleados administrativos que demanden las cargas de trabajo.

Artículo 21.

Para ser oficial del Registro Civil se requiere: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de edad, de notoria honradez y cursar la capacitación y adiestramiento que para tal efecto le proporcione la Dirección del Registro Civil, debiendo aprobar la evaluación realizada por la misma.

Artículo 23.

Los Oficiales tendrán las atribuciones y obligaciones que les conceda el Código Civil vigente en el Estado, el presente ordenamiento y las demás leyes relativas para autorizar los actos del estado civil de las personas en la jurisdicción de sus respectivas Oficialías.

Artículo 24.

Los empleados administrativos dependerán, en cuanto a su función, directamente del Oficial del Registro Civil, quien atendiendo a sus aptitudes y a las necesidades propias de la Oficialía, los adscribirá al trabajo que mejor convenga al servicio.

Artículo 26.

Los Oficiales y empleados del Registro Civil, serán responsables de los daños y perjuicios que causen, delitos y faltas administrativas en que incurran por acción u omisión en el cumplimiento de sus funciones.

La regulación de los deberes y atribuciones del oficial del RC es en ocasiones muy detallada: art. 27 del reglamento de RC de Chiapas (1995) (algunos ejemplos):

Son facultades y obligaciones de los Oficiales del Registro Civil:

- I. Celebrar y autorizar, con las excepciones de ley los actos y actas relativos al estado civil de las personas, que establece el Código Civil vigente en el Estado.
- II. Solicitar y obtener oportunamente los formatos para inscribir los actos del estado civil de las personas, las formas para expedición de las copias certificadas y el material necesario para el ejercicio de sus funciones.
- III. Autorizar con su firma y vigilar la inscripción de anotaciones que modifique el estado civil de las personas, que se tramiten en la propia Oficialía o en las otras Oficialías del Estado, así como de aquellas que la Dirección autorice de las Oficialías de otras entidades y en su caso, tramitar ante la Dirección del Registro Civil las que deban realizarse fuera del Estado.
- IV. Efectuar las anotaciones de rectificación y aclaración de las actas del estado civil en los libros correspondientes, debiendo informar al archivo estatal para que se realice la misma anotación en el libro duplicado.
- V. Los actos del estado civil que deban celebrarse fuera de la Oficialía, se harán en horario distinto al de labores; solo como excepción y en casos de extrema urgencia el Oficial asistirá inmediatamente.
- VI. Verificar que los extranjeros que intervengan en cualquier acto del Registro Civil comprueben suficientemente su estancia legal en el País, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Población.

En los casos de matrimonio y divorcio también deberá presentarse el permiso correspondiente de la Secretaría de Gobernación. (...)

- XXIV. Informar a la Dirección del Registro Civil, de las faltas y omisiones en que incurran los empleados administrativos.
- XXV. Rendir a las autoridades federales y estatales los informes, estadísticas y los avisos que preveen las leyes.
- XXVI. Fijar en lugar visible de la Oficialía la tarifa de los derechos que causen la inscripción de los actos y hechos del estado civil, así como la expedición de las copias certificadas en que consten éstos.
- XXVII. Proponer las medidas que permitan superar y actualizar la institución del Registro Civil.
- XXVIII. Dar aviso oportuno a la Secretaría de Gobernación, mediante copia certificada, de todos los actos del estado civil en que intervengan extranjeros.
- XXIX. Expedir ordenes de inhumación o cremación, en su caso.
- XXX. Informar mensualmente o cuando se le solicite, a la Dirección del Registro Civil sobre las labores desarrolladas.
- XXXI. Las demás que establezcan las leyes y este reglamento.

En cuanto a la supervisión y control de los RC, el Reglamento de RC de Michoacán (2005) regula muy prolijamente el procedimiento de supervisión, los efectos de la misma, etc. El art. 12 establece que

Corresponde al Jefe del Departamento de Planeación y Supervisión del RC el ejercicio de las facultades siguientes:

- I. Elaborar y proponer al Director los planes y programas de trabajo de la Dirección;
- II. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, en el ejercicio de la función registral;
- III. Preparar la documentación que requiera el Director, relacionada con las constancias de los actos registrales para remitirla a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que corresponda;
- IV. Proporcionar a los Oficiales las disposiciones normativas aplicables, relativas a la organización y funcionamiento del Registro Civil;
- V. Instrumentar los planes y estrategias de supervisión a las Oficialías, así como designar el personal que se hará cargo de éstas, previo acuerdo con el Director;

- VI. Organizar por zonas a las Oficialías, conforme a su circunscripción territorial, así como supervisar la organización y funcionamiento de éstas;
- VII. Realizar los estudios de factibilidad para la creación de nuevas Oficialías y proponerlos al Director;
- VIII. Practicar visitas de supervisión a las Oficialías de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto del presente Reglamento;
- IX. Revisar los actos registrales para que en su caso, los Oficiales subsanen las deficiencias que se adviertan, siempre que no ameriten la intervención de la autoridad judicial;
- X. Analizar los diferentes actos del estado civil de las personas enviados por los titulares de las Oficialías, en los primeros diez días de cada mes;
- XI. Remitir debidamente revisadas a los titulares de las Oficialías, en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de la fecha de su recepción, las diferentes actas del estado civil sujetas a supervisión;
- XII. Supervisar que se asiente correctamente la denominación del Municipio al que pertenece la localidad, en caso que éste haya sido omitido al realizarse el acto registral, así como determinar el Municipio al que corresponda la localidad para su inclusión en la certificación de los diferentes actos del estado civil de las personas;
- XIII. Elaborar, proponer y ejecutar, previa autorización del Director, campañas de regularización del estado civil de las personas, en coordinación con las dependencias Federales, Estatales y Municipales;
- XIV. Supervisar la correcta encuadernación de los libros de los diferentes actos del estado civil de las personas;
- XV. Proponer al Director la instrumentación de programas, métodos y procedimientos de trabajo que contribuyan al mejor funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo; y,
- XVI. Las demás que le señale el Director y otras disposiciones normativas aplicables²⁵⁷.

G. Otras previsiones

Algunas leyes o reglamentos prevén expresamente la posibilidad o la necesidad de realizar campañas de registro (art. 64 del reglamento de RC de Michoacán (2005): “La Dirección deberá de tomar las medidas necesarias para que por lo menos una vez al año se efectúen campañas

²⁵⁷ Los arts. 118 a 136 completan muy detalladamente el procedimiento de supervisión.

registrales en coordinación directa con las autoridades municipales. La Dirección exhortará a los Oficiales para que promuevan los registros en su circunscripción”.

Las instalaciones de las oficinas de RC son en ocasiones reguladas con prolijidad: el art. 66 del reglamento de RC de Chiapas (1995), del cual aquí mostramos algunos ejemplos, establece los requisitos constructivos de las mismas, así como otros detalles. Art. 66:

Las técnicas y medidas de seguridad que se emplearán para la conservación de los libros y documentos de la Institución del Registro Civil, como lo fundamenta el Artículo 39 del Código Civil, serán los siguientes:

- I. Del Local.- Que la construcción del local sea de ladrillo o block de cemento, las paredes tanto exteriores como interiores deberán estar repelladas y pintadas en colores claros, el piso del local será de concreto pulido, evitándose el uso de alfombras, tapetes y cubrimientos de madera, los techos deberán ser preferentemente de concreto y caso de que sean de lámina de asbesto o de barro, se recomienda colocar plafón pintado en blanco, los locales que ocupen los archivos deberán contar con los siguientes espacio físicos: área de acervos documentales, área de consulta y área de trabajo archivístico.
- II. De puertas y ventanas.- Para garantizar mejor seguridad, las puertas y ventanas deben ser de estructura metálica y preferentemente los vidrios con filtros ultravioletas, las puertas de acceso deberán tener cerrojos de seguridad colocadas de acuerdo con las necesidades de los archivos, se deben considerar salidas de emergencia en los locales en que se encuentre los acervos.
- III. De las instalaciones eléctricas.- Los tipos de conductores eléctricos, utilizados en las instalaciones del archivo, deben ser los requeridos y deben estar ocultos, el voltaje de la energía eléctrica tiene que ser de acuerdo a las necesidades requeridas, los tableros de registros eléctricos deberán estar ubicados fuera de todo contacto con las áreas de acervos documentales. Es importante considerar la instalación de pararrayos en el lugar apropiado para evitar descargas eléctricas en los tiempos de lluvias, que pueden afectar a las instalaciones; necesariamente todas las instalaciones eléctricas del archive deben ser supervisadas, en periodos determinados, por especialistas en la materia.

NICARAGUA

DERECHO INTERNACIONAL

Nicaragua ratificó tanto la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de Nicaragua fue publicada en la ciudad de Managua el 9 de enero de 1987. Su artículo 16 establece como nacionales:

1. Los hijos de padre o madre nicaragüense.
2. Los nacidos en el extranjero de padre o madre que originalmente fueron nicaragüenses, siempre y cuando lo solicitaren después de alcanzar la mayoría de edad o emancipación.
3. Los infantes de padres extranjeros nacidos a bordo de aeronaves y embarcaciones nicaragüenses, siempre que ellos lo solicitaren.

En lo referido a la naturalización, se debe renunciar a la nacionalidad anterior.

En la sección sobre derechos humanos, la Carta Magna nicaragüense reconoce la personalidad y capacidad jurídica. Asimismo, la igualdad ante la ley y que “no habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma religión, opinión, origen, posición económica o condición social.”

El artículo 47 establece la ciudadanía desde los dieciséis años de edad. (Aunque el Código Civil establece una serie de potestades a partir de los dieciocho).

El artículo 78 establece “el derecho de investigar la paternidad y la maternidad” aunque el Código Civil impone límites como veremos *infra*.

La Constitución nicaragüense indica los derechos de Las Comunidades de la Costa Atlántica como los de preservar y desarrollar su identidad cultural y de organizar sus propios asuntos y las tierras de la comunidad. “Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.”

Artículo 91.- El Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen.

El Poder Electoral, considerado un cuarto poder en esta Constitución, se encarga de la dirección y organización de las elecciones. Está integrado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados. Los asuntos de registro e identidad quedan bajo jurisdicción de este poder.

Los artículos 175 y 176 dividen el territorio nacional en Regiones, Departamentos y Municipios. Considerando a este último como “la unidad base de la división política administrativa del país. La ley determinará su número y extensión.”

LEYES Y REGLAMENTOS

En El Código Civil de la República de Nicaragua de 1904, el matrimonio es un contrato que debe celebrarse ante un funcionario civil, el matrimonio religioso debe inscribirse en el registro civil. En el caso de los nicaragüenses casados en el extranjero, tienen tres meses, una vez que hayan retornado al país, para inscribir el contrato en el registro civil, bajo pena de multa.

El reconocimiento de hijos “ilegítimos” podrá hacerlo el padre en el registro civil. De acuerdo al artículo 225, está prohibida la investigación de la paternidad “ilegítima”. Salvo alguna declaración de paternidad, violación y cuando el hijo se encuentra en resguardo del Estado. En el caso de la maternidad, el artículo 226 permite su investigación, salvo que buscase “atribuir un hijo” a una mujer casada. Finalmente, “la investigación de la paternidad o maternidad, sólo puede intentarse en vida de los padres.”

Esta ley define al estado civil como “la calidad de un individuo en orden a sus relaciones de familiares cuanto le confiere o impone determinados derechos y obligaciones civiles.” Que se prueban por medio del registro civil. El encargado de dicho registro es un funcionario nombrado por la municipalidad y por el “jefe superior correspondiente” ante la inexistencia del primero. El cargo de registrador exige ser abogado, notario o “instruido en derecho” en las ciudades “cabeceras” de Distrito. El artículo 502 indica que en cada “ciudad, villa y pueblo”, deberá haber una oficina de registro. Los sueldos provienen de los fondos municipales.

Art. 503.- En el Registro Civil se asentarán:

1. Los nacientes.
2. Los matrimonios.
3. La legitimación de los hijos.
4. El reconocimiento de los hijos ilegítimos.
5. Las emancipaciones y declaraciones de mayoría de edad.
6. El discernimiento de las guardas.
7. Las defunciones.

8. Las sentencias de separación de cuerpos, de divorcio, nulidad de matrimonio y declaración de ausencia.

Existe un duplicado por cada libro, una copia se envía al Archivo General de la República cada año. El encargado del registro tiene potestades sobre la policía y jueces respecto a temas de su jurisdicción. Los asientos se escribirán como actas verbales, anotando los errores al pie del acta. Los interesados pueden no firmar el acta. Una de las responsabilidades del registrador es dar a conocer la situación de nacidos, muertos y casados al “jefe político” respectivo.

La inscripción del nacimiento es una obligación del padre o cabeza de familia durante los ocho días siguientes al hecho. En el momento de la inscripción “se entiende que no pueden aparecer los que por motivos de honestidad o decoro, tengan inconveniente para ello.” “A falta del padre de familia, tendrán obligación de dar el parte al Registro del Estado Civil, los parientes del recién nacido o cualquiera persona que haya asistido al parto.” Se inscribirán actas de nacimiento y defunción ante el fallecimiento de un recién nacido.

El hijo nacido dentro de un matrimonio no puede ser inscrito bajo otro padre “aunque la madre diga no ser de su marido, o éste afirme que el hijo no es suyo.” No se pueden inscribir calificativos como “ilegítimo”.

Arto. 521.- Los jefes o administradores de los hospitales, hoteles, casas de maternidad, hospicios y otros establecimientos semejantes, están obligados a dar parte al Registrador de los nacimientos ocurridos en dichos establecimientos, a más tardar dentro de veinticuatro horas.

Respecto al registro de matrimonio el hombre tiene cinco días para dar conocimiento del hecho al encargado del registro civil. Cuando producto de un proceso civil o penal se declarase la “celebración” de un matrimonio, se pondrá copia en el libro registral. Lo mismo sucede en caso de nulidad.

En el registro se inscribe también los casos de emancipación por matrimonio, quedando encargado el registrador de anotar dicha emancipación en el acta de nacimiento de cada uno de los cónyuges, junto con la respectiva autorización judicial.

En caso de inexistencia, destrucción o pérdida de registros se recibe prueba del acto, no se indica quién presentaría dicha prueba, en caso de no existir copia en archivo.

Ley de Reubicación y Regulación del Registro Central Del Estado Civil Decreto No. 745 de 30 de Junio de 1981. Por medio de esta ley el registro civil es una dependencia del Ministerio de Justicia cuyo registro central transcribe las partidas que deben ser entregadas por los diversos registros. El registro central está a cargo de un Registrador, quien deberá ser necesariamente abogado, y que será designado por el Ministerio de Justicia.

La transcripción mencionada se hace igual que el original, es decir, en microfilm o a mano en función a como se presenta el acta. Posteriormente, cuando el libro esté concluido, se procede a microfilmear dos ejemplares de cada libro, uno para el archivo del registro central y otro se guar-

dará en “el sótano del Banco Central de Nicaragua o en otro lugar apropiado.” Dichos asientos de libros microfilmados que se encuentran en el registro central “podrán ser consultados por cualquier persona natural o jurídica, previa autorización del Encargado de la Oficina Central.”

Ley de Cédula de Identidad. Ley n° 34, aprobada el 23 de Agosto de 1972.²⁵⁸ Esta ley hace obligatoria la identificación personal por medio de la cédula de identidad por lo que se crea la Dirección General de Cedulación, que depende del Tribunal Supremo Electoral.

Esta ley crea también el Registro Central del Estado Civil “el cual se formará con las transcripciones de las partidas que le deberán suministrar los Registros del Estado Civil que funcionen en la República”. El director general de Cedulación lo es también del Registro Central del Estado Civil. La dirección de la institución también incluye a un representante de los partidos políticos que obtuvieron el primero y segundo lugar en las elecciones para “autoridades supremas” anteriores.

En cada municipio existe una comisión local de cedulación integrada por el registrador del estado civil y dos miembros de cada partido político de las mismas características de aquellos presentes en la dirección nacional de la institución.

Ley De Identificación Ciudadana, ley n° 152 de 5 de marzo de 1993.²⁵⁹ Esta ley establece la Cédula de Identidad Ciudadana como el documento público que identifica a los ciudadanos nicaragüenses, a partir de los dieciséis años, para el ejercicio del sufragio y para los demás actos que determinen las leyes de la República. Es obligación del Estado otorgar dichas cédulas. Si la persona no estuviese registrada en el registro de nacimiento puede reponer la partida presentando la solicitud correspondiente, con testigos “de reconocida buena conducta e idoneidad”, ante el juez local del lugar de nacimiento el cual deberá decidir en menos de cuarenta y ocho horas.

Ley De Municipios, ley n° 40 de 2 de Julio de 1988. De acuerdo a esta ley, el municipio ejerce la administración del registro del estado civil en función a la dirección “normativa y metodológica” del Consejo Supremo Electoral. Se procura la coordinación interinstitucional, “respetando los mecanismos e Instrumentos de planificación física y económica del Estado e impulsando la inserción del Municipio en los mismos.”

²⁵⁸ También se revisó el Reglamento De La Ley De Cedula De Identidad, Reglamento No. 48 de 23 de Agosto de 1973.

²⁵⁹ Incluye Ley De Reforma Y Adiciones A La Ley No. 152, Ley De Identificación Ciudadana Ley No. 592, Aprobada el 13 de Julio del 2006.

PANAMÁ

DERECHO INTERNACIONAL

Panamá ratificó tanto la Convención sobre los Derechos del Niño así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

De acuerdo a la Constitución de la República de Panamá de 1972²⁶⁰, El Estado acata “las normas de Derecho Internacional” (art. 4) y la nacionalidad se adquiere por nacimiento (o naturalización o disposición constitucional). Según el artículo 19, no hay discriminación por raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El artículo 52 indica que el “Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La ley determinará lo relativo al estado civil.” La ciudadanía se adquiere a los dieciocho años “sin distinción de sexo.”

La Carta Magna reconoce las uniones de hecho y producen los mismos efectos del matrimonio a los cinco años con la solicitud ante el registro civil.

En el capítulo tercero, la Constitución establece al Tribunal electoral como ente autónomo el cual “vigilará y fiscalizará” las inscripciones de hechos y actos vitales, así como la expedición de la cédula de identidad personal (y el proceso electoral). Está encargado de reglamentar la ley electoral, del censo nacional, tramitar los expedientes de inmigración y naturalización. Sus decisiones son inapelables salvo ante el recurso de inconstitucionalidad.

LEYES Y REGLAMENTOS

Ley del Registro Civil Ley 31 del 25 de julio de 2006.²⁶¹ El Tribunal Electoral cuenta con tres “Direcciones Sustantivas” a través de las cuales presta de forma directa, en casi todos los distritos del país, los servicios públicos que le están encomendados. Dichas direcciones son la Dirección Nacional del Registro Civil, la Dirección Nacional de Cedulación y la Dirección Nacional de Organización Electoral, las cuales trabajan en forma integrada en una misma plataforma informática y en permanente coordinación. Cada una de estas direcciones se encuentra a cargo de un Director secundado por un Subdirector, ambos designados por término indefinido. Las Direcciones Nacionales de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral tienen a su vez

²⁶⁰ Reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos, 1 de 1983 y 2 de 1994.

²⁶¹ Modificada mediante la Ley 17 del 22 de mayo de 2007.

Direcciones Regionales para descentralizar sus funciones, con competencia, en una provincia, comarca indígena y, en ciertos casos, en un distrito considerando la cantidad de sus pobladores o en varios distritos agrupados con base en ese mismo elemento y en la unidad territorial. El Tribunal también cuenta con oficinas complementarias en casi todos los distritos del país en donde se brindan los servicios de inscripción de hechos vitales y actos jurídicos referentes al estado civil, expedición de certificaciones, cedulación, inscripción y renuncia de partidos políticos y actualización del registro electoral.

Artículo 12. Además de las facultades expresadas en el artículo anterior, la Dirección Nacional, mediante resolución motivada, podrá:

1. Rectificar inscripciones según lo dispuesto en la presente ley.
2. Cancelar inscripciones realizadas fuera de la jurisdicción respectiva.
3. Suspender o denegar cualquier inscripción o anotación, cuando las pruebas presentadas no reúnan las formalidades exigidas por la ley o tengan un vicio de ilegalidad. En los casos de sentencias judiciales, se devolverán al Tribunal de la causa.

La suspensión o denegación será notificada a los interesados o a sus apoderados personalmente.

De acuerdo al artículo 2, nadie puede comparecer frente al registro civil, para ninguna clase de actuación, sin tener cédula de identidad, pasaporte o carné de migración, exceptuando esta condición para el registro de nacimiento si se presentan pruebas “fehacientes” que el hecho ocurrió en suelo panameño (esta excepción se debe al “interés superior del menor”). Se exceptúan también a quienes están tramitando su propia inscripción y a los familiares (dentro del cuarto grado de consanguinidad).

Los funcionarios del registro civil y los testigos no pueden cobrar ni recibir ninguna clase de reconocimiento de parte de personas debido a actuaciones en el registro civil. Solo por la celebración de matrimonios fuera de los días de trabajo.

Frente a las personas que suministren datos falsos al registrador será denunciado por el delito de falsedad de documento público.

Si bien la Constitución no reconoce el *Jus Sanguinis*, el artículo 29 de esta ley sí permite la inscripción de hijos de panameños en el exterior (“siempre que reúnan los requisitos señalados por la Constitución Política y la ley”). Los padres, los demás ascendientes, el pariente más próximo que sea mayor de edad, el jefe del establecimiento de salud y cualquier persona presente en el parto están obligados, uno u otro, a declarar el nacimiento. Así mismo, la persona que tenga conocimiento de un menor en estado de abandono.

El nombre del menor, de acuerdo al artículo 33, se denomina de parte de quien solicita la inscripción del nacimiento de acuerdo, siempre que sea posible, con la voluntad de los padres.

Nunca podrá ser un nombre que perjudique o ponga en ridículo al menor, por lo que el oficial registral puede negar la asignación de un nombre. Decisión que puede ser apelada al superior inmediato.

Artículo 35. Si transcurridos seis meses del nacimiento ocurrido con asistencia médica, no se efectuó la declaración para la inscripción correspondiente, el Registro Civil ordenará, de oficio, la inscripción con base en los datos registrados en el parte clínico correspondiente.

El orden de los apellidos puede ser determinado por los padres si ambos reconocen la filiación. Ese orden se mantiene para aquellos con idéntica filiación. Los mayores de edad pueden invertir el orden o eliminar uno de ellos (por una sola vez). La madre soltera puede inscribir al hijo con sus dos apellidos.

Respecto al matrimonio, se puede celebrar frente a una serie de autoridades (el Juez competente, los Magistrados del Tribunal Electoral, el Director o Subdirector Nacional del Registro Civil, el Director Regional del Registro Civil, los notarios públicos, los sacerdotes de la Iglesia Católica o los ministros de los cultos religiosos con personería jurídica en la República de Panamá, agentes consulares o diplomáticos, capitanes de buque de bandera panameña y las autoridades indígenas dentro de su jurisdicción).

Respecto a los cambios de nombre y apellidos, éstos pueden ser solicitados por los padres por una sola vez, el titular podrá hacerlo hasta un año después que haya cumplido la mayoría de edad. En otros casos “podrán autorizarse por derecho de uso y costumbre, a solicitud de parte interesada por intermedio de apoderado legal.” Para esto, se debe presentar tres pruebas documentales que acrediten la celebración de una serie de actos, durante cinco años, con “los nombres y/o apellidos que se desea registrar.”²⁶² El cambio de sexo se ordena por la Dirección Nacional del Registro Civil por solicitud con certificado médico forense que determine el sexo del titular.

262 “Se exceptúan los nacimientos declarados de oficio, para los cuales bastará una prueba documental que acredite el uso del nombre en cualquier tiempo. En este supuesto, el interesado podrá presentar la solicitud sin necesidad de apoderado judicial.”

PARAGUAY

DERECHO INTERNACIONAL

Paraguay ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1989).

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución (1992) apenas menciona el RC o el DI. Si alude a los documentos de identificación (art. 35: “Los documentos identificatorios, licencias o constancias de las personas no podrán ser incautados ni retenidos por las autoridades. Estas no podrán privarlas de ellos, salvo los casos previstos en la ley”), y en lo referente al *habeas data* menciona los archivos y registros (art. 135: “Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaran ilegítimamente sus derechos”). Las reglas de adquisición de la nacionalidad (art. 146) tampoco mencionan al RC.

Existen previsiones respecto de las minorías étnicas: art. 63 (“De la identidad étnica: Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”).

LEYES Y REGLAMENTOS

El RC paraguayo data de 1880. Siempre ha estado localizado en el seno del poder ejecutivo (actualmente en el Ministerio de Justicia y Trabajo). La principal ley que lo regulaba fue la ley n° 58 del año 1914, hoy derogada. Actualmente se regula por la ley n° 1266 del año 1987, que ha sido reformada en un número relativamente pequeño de ocasiones.

Se trata de un sistema de RC fuertemente centralizado. Existen 482 oficinas locales, en fuerte dependencia de la Dirección General de RC. La ley prevé la creación de cabeceras departamentales como órganos intermedios entre cada una de las oficinas y la oficina central en Asunción.

En 2003 se creó el Consejo Nacional de EEVV, presidido por el Ministerio de Salud.

Desde la ley 1377 de 1999, la inscripción en el RC es gratuita²⁶³.

Hasta su reforma por ley 3156 de octubre de 2006, el art. 55 de la ley de RC no permitía la inscripción de niños que no poseyesen el certificado de nacido vivo, expedido en los hospitales o por partera. Ello planteaba un problema de los nacimientos no hospitalarios, que son relativamente elevados y que no tienen posibilidad de obtener dicho certificado y por consiguiente de acceder al RC. Actualmente es posible la inscripción sin el certificado: el art. 55 (en su versión dada por la ley de 2007) dispone lo siguiente:

El nacimiento se justificará mediante certificado del médico o la partera que haya asistido al parto, quienes expedirán el correspondiente comprobante, conforme a los mecanismos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a los efectos de su presentación ante el Registro del Estado Civil para la inscripción del nacimiento.

Si el nacimiento se produjera sin la asistencia de profesionales médicos o de parteras, y no fuere posible la obtención del comprobante correspondiente, el nacimiento será inscripto en el Registro del Estado Civil por cualquiera de sus progenitores, con sus respectivos documentos de identidad, con la comparencia de dos testigos, quienes deberán haber presenciado o tener conocimiento del hecho y conocer a quien o quienes declaren la inscripción y cumplir con los demás requisitos previstos en el Artículo 38 de esta Ley. En los casos en que el declarante sea uno solo de los progenitores, y el nacimiento no fuere fruto de un matrimonio, el recién nacido será inscripto con el apellido del progenitor compareciente, en los términos de la Ley respectiva.

Las personas que testifiquen el hecho serán civil y penalmente responsables de las consecuencias que puedan emerger del falso testimonio.

Las inscripciones tardías debían realizarse por vía judicial. En 2006 (ley 3140 de Diciembre de 2006, con vigencia desde enero de 2007) se han establecido reglas especiales y transitorias para facilitar la inscripción de quien no estaba inscrito: no solamente se exime de tasas o multas sino que además se establece que las tasas judiciales del proceso para la inscripción tardía quedan asimismo exentas.

Una de las principales características del RC paraguayo es que aun funciona con registradores no retribuidos o *ad honorem*, que no perciben retribución con cargo al presupuesto del Estado y deben hacerse cargo de los gastos de la oficina. Estos registradores eran los antiguos jueces de paz, a los que el art. 3 de la ley de 1914 atribuía la responsabilidad del RC en las zonas rurales. La ley 1266 del RC no regula el régimen jurídico de los oficiales de RC.

²⁶³ También lo es el certificado de nacido vivo (expedido por el servicio de salud) y la cedula de identidad civil (expedida por el departamento de identificaciones de la policía).

PERÚ

DERECHO INTERNACIONAL

Perú ratificó tanto la Convención sobre los Derechos del Niño²⁶⁴ así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DERECHO CONSTITUCIONAL

De acuerdo a la Constitución Política del Perú de 1993, el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y su dignidad; asimismo, el artículo 2 establece los derechos a la identidad, a la integridad, a la igualdad ante la ley (“Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.”).

Además, todos tienen derecho a solicitar la información que requiera de cualquier entidad pública, con la excepción de la información que afecte la intimidad personal, también a que “los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.”

El Estado reconoce la identidad étnica y cultural y protege la pluralidad de la Nación. Por lo mismo, todo peruano puede emplear su propio idioma ante cualquier autoridad mediante intérprete.

Todos tienen derecho a la nacionalidad y a obtener o renovar el pasaporte.

Según el artículo 3, estos derechos no excluyen otros que la Constitución o por naturaleza análoga fundada en la “dignidad del hombre” existan.

El Artículo 4 refiere a la protección especial que reciben los niños, los adolescentes, las madres y los ancianos. Refiere también a la protección y promoción del matrimonio y la familia.

El Artículo 6 indica el objetivo de la paternidad y maternidad responsables y la igualdad de los hijos, “está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.”

Conforme al artículo 30, “son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

De acuerdo a los artículos 55 y 57, los tratados tienen rango de ley, por debajo de la Constitución.

²⁶⁴ Ratificado en agosto de 1990 mediante Resolución Legislativa N° 25278. Perú ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en diciembre de 1978.

Según el artículo 177, “El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.” El jefe del RENIEC es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por cuatro años.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

LEYES Y REGLAMENTOS

Ley Orgánica n° 26497 de 12 de Julio de 1995. Por medio de esta ley se crea el Registro Nacional de Identificación y Estado civil (RENIEC) como un organismo autónomo “y goza de atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera.” Es la entidad a cargo de organizar y mantener el registro único y de inscripción. “Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información.” La Ley Orgánica exige la existencia de un número único de identificación.

Artículo 7°. - Son funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil:

- a) Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia
- b) Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley
- c) Emitir las constancias de inscripción correspondientes
- d) Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales
- e) Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones
- f) Mantener el Registro de Identificación de las personas
- g) Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas, así como sus duplicados

- h) Promover la formación de personal calificado que requiera la institución
- i) Colaborar con el ejercicio de las funciones de las autoridades policiales y judiciales pertinentes para la identificación de las personas, dejando a salvo lo establecido en el inciso siguiente y en los incisos 1), 5) y 6) del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú
- j) Velar por el irrestricto respeto del derecho a la intimidad e identidad de la persona y los demás derechos inherentes a ella derivados de su inscripción en el registro
- k) Garantizar la privacidad de los datos relativos a las personas que son materia de inscripción
- l) Implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento de los registros dactiloscópico y pelmatoscópico de las personas
- m) Brindar, durante los procesos electorales, la máxima cooperación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, facilitando el uso de su infraestructura material y humana

RENIEC trabaja con las municipalidades provinciales y distritales, el Instituto Nacional de Bienestar Familiar, los consulados, las comunidades campesinas y nativas reconocidas, centros de salud y el Poder Judicial. Dentro de su estructura orgánica, RENIEC tiene un órgano de asesoramiento en temas legales, de informática, estadística y planificación así como un órgano de control interno:

Artículo 15°. - El Consejo Consultivo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil esta compuesto por tres miembros, uno designado por la Corte Suprema, uno por el Ministerio de Justicia y uno por el Ministerio del Interior, por un período renovable por igual duración de dos (2) años. Les afectan las mismas incompatibilidades que la Ley prevé para el Jefe del Registro de Identificación y Estado Civil.

Los fondos de RENIEC provienen de sus ingresos propios, asignaciones del Presupuesto General de la República (dentro del pliego del Sistema Electoral) así como donaciones en general.

Respecto al documento Nacional de Identidad (DNI) la Ley Orgánica lo reconoce como personal e intransferible, “para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales (...). Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.” El Código Único de Identificación, presente en el DNI, surte efectos a nivel tributario y militar, licencias de conducir, pasaportes, documentos de seguridad social y otros. El DNI tiene una validez de 6 años, no debiendo ser renovado para los mayores de 60 años.

Artículo 44°. - Se inscriben en el Registro de Estado Civil:

- a) Los nacimientos
- b) Los matrimonios
- c) Las defunciones
- d) Las resoluciones que declaren la incapacidad y las que limitan la capacidad de las personas
- e) Las resoluciones que declaren la desaparición, ausencia, muerte presunta y el reconocimiento de existencia de las personas
- f) Las sentencias que impongan inhabilitación, interdicción civil ó pérdida de la patria potestad
- g) Los actos de discernimiento de los cargos de tutores o curadores, con enumeración de los inmuebles inventariados y relación de las garantías prestadas, así como cuando la tutela o curatela acaba, o cesa en el cargo el tutor o curador
- h) Las resoluciones que rehabiliten a los interdictos en el ejercicio de los derechos civiles
- i) Las resoluciones que declaren la nulidad del matrimonio, el divorcio, la separación de cuerpos y la reconciliación
- j) El acuerdo de separación de patrimonio y su sustitución, la separación de patrimonio no convencional, las medidas de seguridad correspondientes y su cesación
- k) Las declaraciones de quiebra
- l) Las sentencias de filiación
- m) Los cambios o adiciones de nombre
- n) El reconocimiento de hijos
- o) Las adopciones
- p) Las naturalizaciones y la pérdida o recuperación de la nacionalidad.
- q) Los actos que, en general, modifiquen el estado civil de las personas, las resoluciones judiciales o administrativas susceptibles de inscripción y los demás actos que la ley señale.

De acuerdo al artículo 46, los hospitales públicos deben realizar la inscripción de nacimiento dentro de los 3 días de ocurrido el hecho en la oficina de RENIEC presente en el centro de salud. En los demás casos el plazo es de 30 días. Los menores no inscritos dentro de este plazo,

pueden serlo a “solicitud de sus padres, tutores, guardadores, hermanos mayores de edad o quienes ejerzan su tenencia, bajo las mismas condiciones que una inscripción ordinaria. En el caso de los mayores de 18 años no inscritos, se podrá solicitar por los padres con consentimiento del interesado.

Artículo 51°. - Excepcionalmente, en los lugares de difícil acceso a los centros poblados que poseen registros civiles, tales como zonas fronterizas, regiones de selva y ceja de selva y comunidades campesinas y nativas, la inscripción (...) podrá ser efectuada por las guarniciones militares de frontera o por los misioneros debidamente autorizados por la Dirección nacional, dando cuenta a la oficina registral que corresponda.

El artículo 53 establece como imprescriptible el derecho para impugnar judicialmente las partidas inscritas, pudiendo ejercerlo toda persona que por tal inscripción se sienta afectada en sus derechos legítimos.

Todos los centros de salud tienen la obligación de informar a la oficina de registro los nacimientos que allí hayan ocurrido mensualmente con la sanción correspondiente por incumpliendo.

Por medio de disposiciones complementarias, esta ley indica que el personal y la documentación relativa a registro civil en los gobiernos locales se incorpora a la jurisdicción de RENIEC. Asimismo, se modifican el Código de los Niños y Adolescentes (Decreto Ley n° 26102) en lo referido a los derechos al nombre²⁶⁵, identidad y nacionalidad:

²⁶⁵ De acuerdo al Código Civil peruano (Decreto Legislativo N° 295 de 1984), se reconocen los siguientes procedimientos en el otorgamiento de los nombres y apellidos del niño:

Artículo 19°. - Derecho al nombre

Toda persona tiene el derecho y el deber de llevar un nombre. Este incluye los apellidos.

Artículo 20°. - Nombre del hijo matrimonial

Al hijo matrimonial le corresponden el primer apellido del padre y el primero de la madre.

Artículo 21°. - Nombre del hijo extramatrimonial

Al hijo extramatrimonial le corresponden los apellidos del progenitor que lo haya reconocido. Si es reconocido por ambos lleva el primer apellido de los dos.

Rige la misma regla en caso de filiación por declaración judicial.

Artículo 22°. - Nombre del adoptado

El adoptado lleva los apellidos del adoptante o adoptantes.

Artículo 23°. - Nombre del recién nacido de padres desconocidos

El recién nacido cuyos progenitores son desconocidos debe ser inscrito con el nombre adecuado que le asigne el registrador del estado civil.

Artículo 29°. - Cambio o adición de nombre

Nadie puede cambiar su nombre ni hacerle adiciones, salvo por motivos justificados y mediante autorización judicial, debidamente publicada e inscrita.

El cambio o adición del nombre alcanza, si fuere el caso, al cónyuge y a los hijos menores de edad.

Artículo 32°. - Protección jurídica del seudónimo

El seudónimo, cuando adquiere la importancia del nombre, goza de la misma protección jurídica dispensada a este.

El niño y el adolescente tienen derecho a un nombre, a la nacionalidad peruana, a conocer a sus padres y a ser cuidado por éstos. Será registrado por su madre o responsable inmediatamente después de su nacimiento en el registro civil correspondiente. De no hacerlo en el plazo de treinta días se procederá a la inscripción conforme a lo prescrito en el Título VI de la Ley del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. La dependencia a cargo del registro extenderá la primera constancia de nacimiento en forma gratuita y dentro de un plazo que no excederá de veinticuatro horas. El Estado garantiza este derecho mediante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Para los efectos del derecho al nombre, se aplicarán las normas pertinentes del Código Civil.

Así también la ley modifica lo relacionado al certificado de nacido vivo, en el cual deberá constar la identificación dactilar de la madre y “la identificación pelmatoscópica del recién nacido, además de los datos que corresponden a la naturaleza del documento”.

Pasando a otra normatividad, el Código Civil peruano de 1984 establece el derecho y el deber a llevar un nombre con apellidos. Regula, asimismo, esta situación para los hijos extramatrimoniales a quien le corresponden los apellidos del progenitor que lo haya reconocido. En caso de un niño de padres desconocidos, será inscrito con el nombre “adecuado” que le asigne el registrador civil. Por otro lado, el Código de los Niños y Adolescentes, reconoce el derecho a la identidad y a la inscripción siendo éste último responsabilidad de los padres o de quien esté encargado del menor. Finalmente, el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva de 1978 regula que en cada comunidad habrá un registro del estado civil a cargo del agente municipal y, a falta de éste, del jefe de la comunidad.

URUGUAY

DERECHO INTERNACIONAL

Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño²⁶⁶ así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁶⁷

DERECHO CONSTITUCIONAL

La Constitución de la República Uruguaya de 1967²⁶⁸ reconoce en su artículo 8 la igualdad ante la ley, “no reconociéndose otra distinción entre (las personas) sino la de los talentos o las virtudes.”

La Carta Magna reconoce dos tipos de ciudadanos: los legales y los naturales. Los naturales son aquellos que adquieren la ciudadanía por *Jus Soli* o *Jus Sanguinis*, mientras los legales son aquellos extranjeros que se naturalizan al tener una familia en Uruguay o cinco años de residencia. La nacionalidad no se pierde al adquirir otra, más “la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.”

Para poder ejercer el voto se necesita estar inscrito en el registro civil. Asimismo, toda reforma de la ley actual (o nueva ley también) sobre registro civil requiere dos tercios del voto total de la Cámara.

LEYES Y REGLAMENTOS

Código Civil de 1868.²⁶⁹ De acuerdo al Código Civil uruguayo, las partidas del registro civil así como las escrituras públicas y los testamentos se emplearán para probar el estado civil de un hijo natural o también por sentencia que establezca la “filiación natural”. En ese sentido, los hijos se declaran legítimos sin tomar en cuenta la determinación que establezca los libros en parroquias de la iglesia.

En caso de existir mala fe de parte de los cónyuges, los hijos se consideran “hijos naturales reconocidos”. Asimismo, el Código Civil reconoce como legítimos solo aquellos que provengan de un matrimonio civil y los “legitimados adoptivamente”. Sin embargo, la calidad de “hijo

²⁶⁶ Ratificado por la Ley 16.137 de septiembre de 1990.

²⁶⁷ Uruguay ratificó el Pacto de San José de Costa Rica por medio de la Ley 15.737 de fecha 8 de marzo de 1985.

²⁶⁸ Con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

²⁶⁹ Con las modificaciones de la ley 16.603 de 1994.

natural” se da solo al ser declarados como tales. En caso de “posesión notoria”, o convivencia demostrable por diez años, se otorga la paternidad al hombre de la misma. Persona concebida dentro del matrimonio es aquella que nace después de los 180 días después del mismo y 300 días antes de la disolución del vínculo matrimonial.

Antes de la celebración del matrimonio religioso se debe contar con certificación del Oficial del Estado Civil, sin la cual el ministro o pastor religioso será condenado a 6 meses de pena privativa de libertad (un año en caso de reincidencia).

Son impedimentos para el matrimonio: si el hombre es menor de 14 años y la mujer no ha cumplido los doce años de edad. La falta de consentimiento, el vínculo anterior no disuelto, el parentesco en línea recta de consanguinidad o afinidad, tentativa de homicidio de parte de uno de ellos y la falta de consagración religiosa en caso que esté presente como condición resolutoria en el contrato. Se necesita el consentimiento de los padres o del tutor para que los menores de 18 se puedan casar.

Ley del Registro del Estado Civil. Decreto-Ley 1.430 de fecha 12 de febrero de 1879.²⁷⁰ Por medio de esta ley se creó el Registro de Estado Civil con el objeto de inscribir hechos y actos vitales así como reconocimientos y legitimaciones de filiación. Los Jueces de Paz son los encargados de este trabajo quienes también son oficiales del estado civil. Asimismo, los centros de salud deben informar a los jueces de paz sobre los nacimientos que ocurriesen en los mismos para su registro generando una inscripción de oficio.

Aunque sigue vigente este tipo de procedimiento de inscripción, la Ley N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990 le otorga competencia exclusiva de las inscripciones al Registro de Estado Civil (en su totalidad a partir del 2010)²⁷¹, el cual puede, con “previa vista del Ministerio Público y Fiscal” procede a realizar las inscripciones que no se realizaron dentro de los plazos legales (10 días hábiles a partir del Nacimiento en zonas urbanas y 20 días hábiles en zona rural).”

Código De La Niñez y La Adolescencia, Ley n° 17.823 de 7 de septiembre de 2004. Este código establece a la Convención sobre los Derechos del Niño (además de otros instrumentos internacionales) como forma de interpretación del mismo. El artículo 9 declara al derecho a la identidad como un derecho inherente de los niños y adolescentes. El artículo 23 reconoce que todo niño tiene derecho a conocer a sus padres.

De acuerdo al artículo 25, todos los centros de salud deben llevar registro de los nacimientos, incluyendo impresión plantar y digital del recién nacido, del cual se le entrega una copia a la madre y otro se envía al registro civil. Esta responsabilidad se extiende a cualquier médico o partero.

²⁷⁰ Ley presentada en función a la información presente en: Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, *El Derecho a la Identidad en Uruguay*, IV Encuentro de Directores de Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales, 2007.

²⁷¹ “ARTÍCULO 39.- El Registro de Estado Civil, a cargo de los Jueces de Paz del Interior de la República pasará a funcionar, antes del 1° de enero de 2010, en Oficinas dependientes de la Dirección General del Registro de Estado Civil. La recaudación por concepto de esta actividad que cumplan las sedes del Poder Judicial en el Interior, será transferida a éste con destino a financiar los gastos de funcionamiento e inversiones que requiere dicho servicio.”

Cuando la madre fallece o se ve imposibilitada o no concurre a efectuar la inscripción del nacimiento, la maternidad puede ser acreditada por quien concurra al acto de la inscripción por medio de certificación médica de quien atendió el parto y en última instancia, por testigos en los casos de partos ocurridos sin asistencia médica.²⁷²

El nombre se inscribe con los apellidos de ambos padres, los dos apellidos de la madre en caso de nacer “fuera del matrimonio”. En caso que la inscripción no fuera hecha ni por ninguno de los padres llevará como segundo el apellido de la madre “en caso de ser ésta conocida” y como primero “uno de uso común”. Para la inscripción tardía, basta la presencia de uno de los padres (si está dentro del matrimonio).

²⁷² Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, *El Derecho a la Identidad en Uruguay*, IV Encuentro de Directores de Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales, 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DERECHO INTERNACIONAL

Venezuela ha ratificado la CDN (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1977 – con reservas que no se refieren al RC o al DI).

DERECHO CONSTITUCIONAL

La constitución de 1999 contiene varias menciones relevantes para el DI y el RC. Se menciona expresamente el RC en el art. 56: “Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y al de la madre, y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad. Toda persona tiene derecho a ser inscritas gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación”.

Existe una referencia indirecta al DI, ya que el art. 78 alude expresamente a la CDN (cuyo art. 8 reconoce el DI): “Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República”.

Al igual que otros países, reconoce el *habeas data* respecto de los datos de cualquier registro público privado²⁷³. En lo referente a la adquisición de la nacionalidad (arts. 32 a 38) no hay mención del RC. Hay previsiones específicas respecto de los derechos de los pueblos indígenas (arts. 119 a 126).

El art. 156 atribuye al poder público nacional²⁷⁴ la competencia sobre servicios de identificación (apartado 5), sobre censos y estadísticas nacionales (apartado 18) y sobre legislación civil,

²⁷³ Artículo 28. Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

²⁷⁴ El art. 136 lo define como “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

electoral y sobre notarías y registro público (apartado 32). Dentro del poder público nacional, es el poder electoral el encargado del RC: art. 292: “El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva”. Art. 293: “El Poder Electoral tienen por función: ... 7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral”. Del poder electoral se predica la independencia respecto de los partidos, así como otros principios²⁷⁵.

LEYES Y REGLAMENTOS²⁷⁶

Venezuela carece de una ley de RC. La regulación del RC, identidad e identificación está dispersa en diversas normas. En 2007 la CNE y el Gobierno enviaron a la Asamblea Nacional un proyecto de ley orgánica de registro del estado civil de las personas.

Conforme a la ley orgánica del poder electoral (2002), el RC depende del poder electoral. En concreto, de una subsección del mismo, la Comisión de Registro Civil y Electoral, formada por la Oficina Nacional de Registro Civil del Poder Electoral, la Oficina Nacional de Registro Electoral y la Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil constante Identificación (art. 59 de dicha LO). El art. 57 de la LO del poder electoral (2002) señala que “La Comisión de Registro Civil y Electoral es el órgano a cuyo cargo está la centralización de la información del Registro del Estado Civil de las personas naturales, el cual se forma de la manera prevista en la ley respectiva. Igualmente asumen la formación, organización, supervisión y actualización del Registro Civil y Electoral”²⁷⁷.

²⁷⁵ Art. 294: “Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”.

²⁷⁶ Información: <http://www.cne.gov.ve/>

²⁷⁷ El art. 59 añade que “La Comisión de Registro Civil y Electoral tiene las siguientes funciones:

1. Planificar, coordinar, supervisar y controlar el Registro Civil y Electoral y conservar libros, actas y demás documentos correspondientes.
2. Proponer ante el Consejo Nacional Electoral para su aprobación, las normas y procedimientos que habrán de seguirse para el levantamiento e inscripción del Registro del Estado Civil de las personas, así como para el control y seguimiento de dicho Registro.
3. Girar instrucciones de obligatorio cumplimiento previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, a las alcaldes y los alcaldes y otros funcionarios para la inscripción y levantamiento de las actas de Registro del Estado Civil de las personas.
4. Proponer ante el Consejo Nacional Electoral las personas a ser designadas agentes auxiliares para el levantamiento e inscripción del Registro del Estado Civil de las personas en casos especiales o excepcionales.
5. Depurar en forma continua y efectiva el Registro Electoral y publicarlo en los términos establecidos en la ley, para su posterior remisión a la Junta Nacional Electoral.
6. Recibir de la Junta Nacional Electoral para su revisión y depuración las listas de los elegibles para cumplir con el Servicio Electoral, de conformidad con lo establecido en la ley, y posteriormente devolverlas a dicha Junta.
7. Las demás funciones que le confiera la ley y el reglamento”.

Sin embargo, la responsabilidad inmediata del RC no es del CNE sino de los Municipios.

El RC es supervisado por un órgano *ad hoc*, la Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil constante Identificación²⁷⁸. El art. 63 de la ley orgánica del poder electoral (2002) establece que estará dirigida por una Directora o un Director de libre nombramiento y remoción, y tiene, entre otras, las siguientes funciones: “1. Supervisar y fiscalizar el Sistema Nacional de Registro Civil. 2. Supervisar la actualización de los datos en materia del Registro del Estado Civil de las personas sobre la base de la información proveniente del Sistema Nacional de Registro Civil”.

En cuanto a la inscripción en el RC, el art. 18 de la ley orgánica del niño, niña y adolescente (1998) garantiza el derecho a ser inscrito en el registro:

Todos los niños y adolescentes tienen derecho a ser inscritos gratuitamente en el Registro del Estado Civil, inmediatamente después de su nacimiento, de conformidad con la ley.

Parágrafo Primero: Los padres, representantes o responsables deben inscribir a quienes se encuentren bajo su patria potestad, representación o responsabilidad en el Registro del Estado Civil.

Parágrafo Segundo: El Estado debe garantizar procedimientos gratuitos, sencillos y rápidos para la inscripción oportuna de los niños y adolescentes en el Registro del Estado Civil. A tal efecto, dotará oportunamente al mencionado registro de los recursos necesarios para dicha inscripción. Asimismo, debe adoptar medidas específicas para facilitar la inscripción en el Registro del Estado Civil, de aquellos adolescentes que no lo hayan sido oportunamente

A tal efecto, el art. 19 regula la declaración del nacimiento en instituciones públicas de salud:

Cuando el nacimiento ocurriere en hospital, clínica, maternidad u otra institución pública de salud, la declaración del nacimiento se hará ante la máxima autoridad

²⁷⁸ El CC establece otros sistemas de supervisión en su art. 461: “Corresponde al Síndico Procurador Municipal ejercer las funciones de inspeccionar los registros del estado civil de su jurisdicción. Este funcionario cuidará, en visitas periódicas, semestralmente por lo menos, de que los asientos se lleven al día y se hagan en debida forma; excitará al encargado de llevar los libros a remediar a la mayor brevedad el atraso o descuidos que observe, y, caso de negligencia persistente, a pesar de la excitación, lo comunicará al Concejo; examinará periódicamente la colección de los registros ya archivados en la Oficina de origen, y, caso de hallar que falten en todo o en parte los de uno o más años, se informará personalmente o por la vía telegráfica en la Oficina Principal de Registro respectiva, si en ésta existe el duplicado de los ejemplares perdidos o destruidos, y, en caso afirmativo, lo comunicará al Concejo a fin de que éste disponga lo necesario para que se obtenga una copia certificada de dichos duplicados, destinada a llenar los vacíos aludidos”. Los arts. 492 y 493 prevén una supervisión por parte del Juez: art. 492 “La expresada Autoridad [la primera autoridad civil de la parroquia o municipio] remitirá al Juez de Primera Instancia, en los quince primeros días del mes de enero, uno de los ejemplares de cada registro, junto con el legajo de comprobantes correspondientes. Si aquella Autoridad no hiciera la remisión en el lapso establecido, el Juez le oficiará ordenándole que la haga en el término de la distancia”. Artículo 493: “Los Jueces de Primera Instancia examinarán cuidadosa y atentamente los registros, y si notaren faltas u omisiones materiales que puedan salvarse sin necesidad de hacer alteración o modificación alguna en el texto del acta, devolverán los libros al funcionario respectivo para que subsane la falta u omisión”.

pública de la institución respectiva. Dicho funcionario extenderá la correspondiente acta haciendo cuatro ejemplares del mismo tenor, en formularios elaborados al efecto, debidamente numerados. Uno de los ejemplares se entregará al presentante, el otro lo remitirá dentro del término previsto en el artículo 20 de esta Ley a la primera autoridad civil de la parroquia o municipio en cuya jurisdicción ocurrió el nacimiento, a fin de que esta autoridad inserte y certifique la declaración en los respectivos libros del Registro del Estado Civil. El tercer ejemplar se conservará en un archivo especial de la institución. Y el cuarto ejemplar se remitirá a la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería.

Parágrafo Primero: El niño sólo puede egresar de la institución donde nació después de haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, para lo cual la máxima autoridad de las mencionadas instituciones, de acuerdo a su organización interna, deberá tomar las medidas necesarias para prestar este servicio, de manera permanente.

Parágrafo Segundo: La máxima autoridad de las instituciones públicas de salud, puede delegar las atribuciones previstas en este artículo en otros funcionarios de las mismas instituciones, mediante resolución que dicte al efecto.

El plazo para inscribir los nacimientos en el RC es de 90 días: “Fuera de los casos previstos en el artículo 19, la declaración de nacimiento debe hacerse dentro de los noventa días siguientes al mismo, ante la primera autoridad civil de la parroquia o municipio. En aquellos casos en que el lugar de nacimiento diste más de tres kilómetros del lugar del despacho de la primera autoridad civil, la declaración puede hacerse ante los comisarios o ante el funcionario público más próximo, competente para tales fines, quien la extenderá por duplicado en hojas sueltas y entregará uno de los ejemplares al presentante y el otro lo remitirá al jefe civil de la parroquia o municipio, quien lo insertará y certificará en los libros del Registro respectivo”.

El art. 22 de la LO del niño, niña y adolescente (1998) da a todos los niños y adolescentes el derecho a documentos públicos de identidad: “Todos los niños y adolescentes tienen derecho a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la ley. El Estado debe asegurar programas o medidas dirigidos a garantizar la determinación de identidad de todos los niños y adolescentes, incluidos el nombre, la nacionalidad y las relaciones familiares”.

El servicio de identificación no depende del poder electoral sino del poder ejecutivo: art. 16 de la ley orgánica de identificación (1972): “La Oficina Nacional de Identificación es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, con sede en la capital de la República y jurisdicción en todo el territorio nacional; estará a cargo del Director Nacional de Identificación y constará de los Departamentos, Divisiones, Secciones y demás dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”. Pese a formar parte del poder ejecutivo, la identificación es supervisada por el poder electoral²⁷⁹.

279 Art. 21 de la LO de identificación (1972): “El proceso de tramitación y de expedición de

La ley Orgánica de Identificación (1972) diferencia entre identidad y cedulaación, y establece la obligatoriedad de la identificación desde el nacimiento (la cédula de identidad sólo es obligatoria desde los 16 años, y facultativa desde de los 9: art. 10): art. 3: “La identificación de la persona se iniciará desde el momento de su nacimiento o de su ingreso al país, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento. Son elementos básicos de identificación de la persona, su nombre, apellidos, sexo y los dibujos de sus crestas papilares. Para la identificación se utilizarán fichas que se conservarán en un archivo central de la Oficina Nacional de Identificación. La Oficina Nacional de Identificación establecerá el método aplicable a la identificación de la persona recién nacida y proveerá lo necesario para la elaboración de las fichas de las personas nacidas en el extranjero, cuando resulte procedente”.

Ello fue desarrollado en 1998 por la ley orgánica para la protección del niño y del adolescente, cuyo art. 17 reconoce el derecho a la identificación:

Todos los niños tienen el derecho a ser identificados, inmediatamente después de su nacimiento. A tal efecto, el Estado debe garantizar que los recién nacidos sean identificados obligatoria y oportunamente, estableciendo el vínculo filial con la madre.

Parágrafo Primero: Las instituciones, centros y servicios de salud, públicos y privados, deben llevar un registro de los casos de nacimientos que se produzcan en los mismos, por medio de fichas médicas individuales, en las cuales constará, además de los datos médicos pertinentes, la identificación del recién nacido mediante el registro de su impresión dactilar y plantar, y la impresión dactilar, nombre y la edad de la madre, así como la fecha y hora del nacimiento del niño, sin perjuicio de otros métodos de identificación.

Parágrafo Segundo: Las declaraciones formuladas a la máxima autoridad de la institución pública de salud donde nace el niño, constituye prueba de la filiación, en los mismos términos que las declaraciones hechas ante los funcionarios del estado civil.

A nivel organizativo, los RC dependen de los municipios y no del poder electoral. Es el sistema tradicional, que recogió en CC en 1982 en el art. 446: “La Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio llevará por duplicado los registros de que trata el artículo anterior en tres libros, a saber: uno de nacimientos, otro de matrimonios y el otro de defunciones”. La ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) establece en su art. 88.14 que “El alcalde o alcaldesa tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones: [...] realizar las atribuciones que en materia del Registro Civil del Municipio le asigne el Poder Electoral”²⁸⁰.

la cédula de identidad estará sometido al control y fiscalización del Consejo Supremo Electoral, funciones que cumplirá este organismo por intermedio del Fiscal General de Cedulaación y de los fiscales auxiliares dependientes de aquél”.

²⁸⁰ El hoy derogado art. 77 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989 disponía que “Corresponden al alcalde, como

Conforme al CC (art. 82), “El matrimonio se celebrará ante uno cualquiera de los siguientes funcionarios: Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio, Presidente de la Junta Comunal, Juez de la Parroquia o Municipio, Jefe Civil del Distrito o Presidente del Concejo Municipal”. Del mismo modo, se encomienda al Alcalde la redacción del acta y la automática inscripción en el RC: art. 91 “Cuando quien presencie el matrimonio sea la Primera Autoridad Civil del Municipio o Parroquia, extenderá el acta en uno de los dos ejemplares del registro de matrimonios, y la copiará y certificará en el otro. Si el matrimonio se celebrare ante cualquiera otro funcionario autorizado, se extenderá el acta en el libro de registro de matrimonios, y enviará de ella inmediatamente copia certificada a la Primera Autoridad Civil del Municipio, quien la copiará y certificará con toda preferencia en los dos libros respectivos.

También, para que la certifique en el registro de matrimonios, enviará la Primera Autoridad Civil del Municipio o Parroquia al Presidente del Concejo Municipal, copia certificada del acta del matrimonio que autorice cualquier otro funcionario que no sea el Presidente del Concejo Municipal.

Los expedientes de matrimonios celebrados ante otro funcionario que no sea el Presidente del Concejo Municipal, serán remitidos a éste, para su archivo, dentro de los tres días siguientes a la celebración.

El funcionario que autorice el matrimonio entregará a los interesados, a la mayor brevedad posible, copia certificada del acta de matrimonio”.

El régimen de los registradores civiles esta determinado por las leyes municipales, con eventual participación del CNE²⁸¹.

El artículo 37 de ley orgánica de identificación (1972) establecía la gratuidad de todos los documentos conducentes a la identificación (aparentemente también de la partida de nacimiento): “La expedición de cualquier documento necesario para la obtención de la cédula de identidad será gratuita, y los funcionarios del Registro Civil, del Poder Judicial y de cualquier otra dependencia oficial no podrán hacer cobro alguno por ese concepto a los ciudadanos que los soliciten”. Ello fue confirmado por el art. 21 de la LO niño, niña y adolescente (1998): “Expedición gratuita de la partida de nacimiento. La autoridad del estado civil expedirá gratuitamente la primera copia de la partida de nacimiento, en todos aquellos casos en que la presentación del niño se realice en el término previsto en el artículo anterior. Dicha expedición debe ser hecha en un plazo no mayor de veinticuatro horas”.

presidente de la cámara municipal o de la distrital, según el caso, las atribuciones siguientes: ... 6° Cumplir con las obligaciones que le imponga el código civil en relación con los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estatales, municipales y distritales”.

²⁸¹ El art. 33 de la ley orgánica del poder electoral (2002) establece que “el Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia: ... 19. Designar a las o los agentes auxiliares propuestos por la Comisión de Registro Civil y Electoral para el levantamiento e inscripción del Registro del Estado Civil de las personas, y participar tal designación al órgano competente, de acuerdo con la ley respectiva”.

Las rectificaciones de los asientos del RC se realizan por vía judicial. Art. 462 del CC: “Ex-tendido y firmado un asiento, no podrá ser rectificado o adicionado, sino en virtud de sentencia judicial, salvo el caso de que estando todavía presentes el declarante y testigos, alguno de éstos o el funcionario mismo, se dieran cuenta de alguna inexactitud o de algún vacío, pues entonces podrá hacer la corrección o adición inmediatamente después de las firmas, suscribiendo todos los intervinientes la modificación”²⁸².

Finalmente, la disp. trans. tercera de la ley orgánica del poder electoral (2002) establecía que “el Consejo Nacional Electoral dentro del primer año siguiente a su instalación elaborará el Proyecto de Ley de Registro del Estado Civil de las Personas, el Proyecto de Ley de los Procesos Electorales y de Referendos, y lo presentará ante la Asamblea Nacional”. El plazo no se cumplió, pero la ley de RC se comenzó a tramitar a finales de 2007²⁸³.

²⁸² El art. 501 precisa que “Ninguna partida de los registros del estado civil podrá reformarse después de extendida y firmada, salvo el caso previsto en el artículo 462, sino en virtud de sentencia ejecutoriada, y por orden del Tribunal de Primera Instancia a cuya jurisdicción corresponda la Parroquia o Municipio donde se extendió la partida”.

²⁸³ El texto del proyecto de ley puede consultarse en http://www.cne.gov.ve/documentos/pdf/PROYECTO_DE_LEY_ORGANICA_DEL_REGISTRO_CVIL_OCTUBRE_2007.pdf



Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas

Departamento de Modernización y Gobernabilidad

Secretaría de Asuntos Políticos

Organización de los Estados Americanos

Washington D.C., 2010