

MM

Memorias del II Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil

2013



PODER ELECTORAL

**MEMORIAS DEL
II ENCUENTRO INTERNACIONAL
DE ESPECIALISTAS
EN REGISTRO CIVIL**

CNE

Caracas - Venezuela

30, 31 de marzo y 1.º de abril de 2011

Directiva del Poder Electoral

Tibisay Lucena Ramírez
Presidenta

Sandra Oblitas Ruzza
Vicepresidenta

Vicente Díaz Silva
Rector Electoral

Socorro Hernández Hernández
Rectora Electoral

Tania D'Amelio Cardiet
Rectora Electoral

© 2013, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Centro Simón Bolívar, Nivel Avenida, Santa Teresa, Caracas
Página web: www.cne.gob.ve

Colección Documentos
Serie Procesos

Concepto y Diseño Gráfico
Coordinación de Diseño Gráfico del Consejo Nacional Electoral

Coordinación editorial
Centro de Publicaciones del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral - IAEPE

Diagramación
Alejandra Márquez S.

Corrección de textos
Marialex Espinoza

Depósito legal
If 85820139291429

ISBN
978-980-6089-62-4

Impreso en la República Bolivariana de Venezuela

Índice

I	
Apertura e instalación	7
Presentación <i>Tibisay Lucena Ramírez</i>	9
Introducción <i>Sandra Oblitas Ruzza</i>	15
II	
Plenaria de inicio	21
III	
Mesa de trabajo número 1: marco jurídico	53
IV	
Mesa de trabajo número 2: organización y gestión	131
V	
Mesa de trabajo número 3: aspectos tecnológicos	187
VI	
Plenaria	263
Países invitados al evento	283
Anexo fotográfico	289

**MEMORIAS DEL
II ENCUENTRO INTERNACIONAL
DE ESPECIALISTAS
EN REGISTRO CIVIL**

CNE

Caracas - Venezuela

30, 31 de marzo y 1.º de abril de 2011





APERTURA E INSTALACIÓN

Presentación

Tibisay Lucena Ramírez

Presidenta del Poder Electoral

La actividad registral se caracteriza fundamentalmente por ser una de las principales fuentes generadoras de ciudadanía. En el acto de asentar los datos sobre la existencia de las personas y sobre la vida civil de ellas, se observa claramente cómo se contraponen dos visiones del mundo. Por un lado, una que busca incluir, hacer posible el derecho de todos y todas a vivir como miembros de la sociedad y, por otro lado, la visión que discrimina y margina a las grandes mayorías, para facilitar el ejercicio civil de algunos pocos.

Los motivos que conducen, en un sentido o el otro, se expresan claramente en los estadios de la evolución social y política de la humanidad. Solo basta reconocer en los libros antiguos y los de hoy, el contenido doctrinario que se expresa en el método y las prácticas utilizadas para recabar la información de quienes son parte del padrón cívico de un país.

En Venezuela, como en América Latina, la asociación entre la monarquía y la iglesia cobró vida administrativa, la autoridad de la Capitanía General usaba su copia del registro de bautizados, desposados y difuntos emanado por el clero, para ejercer su función principal: organizar y administrar el tributo del rey. Claro está que siendo este el objetivo, la utilidad y naturaleza de los datos se orientaba hacia la identificación de individuos con cualidad tributable. El resto de

habitantes que fueran reconocidos en los libros con una condición distinta de piel u origen de casta inferior a la del libro principal, eran relacionados en listados apartados (al menos hasta 1821) y no integraban la vida civil organizada en la Capitanía General de Venezuela.

Es solo con la vigencia de los primeros códigos civiles venezolanos en 1862 y 1867 que se inicia el tránsito seglar del Registro Civil, y lo que en esa época significó un avance como fue la obligatoriedad de registrar a los no católicos, sería apenas el inicio de lo que después Guzmán Blanco establecería en la secularización del Registro Civil en 1873 con la ley sobre matrimonio civil y registro de los actos del estado civil, con la que se creó la organización del Registro Civil a cargo del Estado y cuyas disposiciones se incorporaron al Código Civil de la época.

La normativa y estructura creada para finales del siglo XIX marcaron el término de un tipo de exclusión. Asimismo, otra realidad de exclusión social y de derecho se puede reconocer sostenidamente en casi todo el siglo XX. Por supuesto que hubo esfuerzos importantes para organizar el amparo legal de los venezolanos y venezolanas, valga decir la Ley de Censo Electoral de 1936, la Ley de Censo y de Elecciones de 1941 y la creación en ese mismo año del Servicio Nacional de Identificación por mediación del gobierno de Medina Angarita, a quien por cierto le fue emitida la cédula de identidad número uno.

En 1967 y 1982 hubo dos intentos más en procura de una mejor organización del Registro Civil, primero el Proyecto de Ley de Registro de Estado Civil y luego el Proyecto de Ley Orgánica de Registro de Estado Civil. Ninguno fue aprobado, por lo que cualquiera

de las propuestas contenidas en ellos para modernizar lo que teníamos vigente desde los años cuarenta del siglo pasado, fueron diferidas por casi veinte años.

Solo fue con la Constitución de 1999, que se estableció como derecho humano la identidad, el nombre y la inscripción en el Registro Civil. El debate constituyente manifestó la necesidad del cambio y las razones de esa transformación. Establece así el constituyente no solamente el nacimiento de un nuevo poder público: el Poder Electoral, sino que también entre sus atribuciones le asigna el Registro del estado civil de las personas, hasta el momento funciones del Ejecutivo.

Así lo refleja la exposición de motivos constitucional cuando reza: “La ciudadanía expresa la condición jurídica o vínculo de una persona con el Estado, que le permite el ejercicio de los derechos políticos”, y más adelante dice: “La integración del Registro Civil y Electoral busca la posibilidad de explotar el desarrollo de mecanismos armónicos que permitan la conformación y depuración automática de un registro nacional como base fundamental para garantizar la transparencia”.

El mandato constituyente y soberano de los venezolanos y venezolanas fue claro: la ciudadanía expresa un vínculo con los derechos y es deber del Poder Electoral garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos ciudadanos, en especial los políticos.

El año 2002 significó un paso firme para la consecución de ese objetivo. Con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Electoral nace la primera estructura normativa para la efectiva organización del

Registro Civil, y fueron creadas, en consecuencia, la Oficina Nacional de Registro Civil y la Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil e Identificación, subordinadas a la Comisión de Registro Civil y Electoral, cuya creación tiene rango constitucional. De esta manera se hace operativa una relación con los ciudadanos y ciudadanas de orden permanente y continua que impulsa firmemente el propósito incluyente del Poder Electoral.

Para el 2009, con la publicación en Gaceta Oficial de la Ley Orgánica del Registro Civil, y con el establecimiento de sus manuales de normas y procedimientos de carácter obligatorio, avanzamos hacia un Registro Civil que busca asentar para todos y todas, cada uno de los hechos relevantes que integran y modifican el estado civil de las personas; pero además buscamos en este tránsito que las cualidades centralizadas de ese Registro permitan tener un expediente único que evite la dispersión de los datos. Y lo más importante: que el carácter público de ese Registro permita el libre acceso de sus integrantes para obtener de forma gratuita las copias de actas y documentos que sean necesarios para sus trámites civiles.

Este país nuestro ha parido su propio tiempo, se ha dado a sí mismo un rostro: mestizo y plural, que vive y respira una democracia dinámica, cambiante, participativa y protagónica. Estamos convencidos de que solo con la inclusión de todos y todas en este gran índice republicano, podremos dar vida cierta a la palabra constitucional, al ejercicio libre de los derechos ciudadanos que conlleva el reconocimiento de un Registro Civil y al ejercicio de los

derechos políticos y de la soberanía que reside intransferiblemente en el pueblo.

Estamos convencidos de que al incorporar a todos los que siempre han faltado, hacemos posible una Venezuela cada día más justa.

Introducción

Sandra Oblitas Ruzza

Vicepresidenta del Poder Electoral

Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral

En nombre del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, saludamos su presencia y agradecemos contar con su valiosa participación en este Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, el cual aspiramos se convierta en un enriquecedor espacio de discusión que permita un intercambio horizontal y fructífero de experiencias orientadas a conocer las mejores prácticas de los registros civiles de la región.

Compartimos con ustedes un especial interés en las materias relativas al Registro Civil, visto este desde todos sus ángulos y perspectivas: organización, estructuras, formas, procedimientos y tecnologías aplicadas. Consideramos que la función del Registro Civil es trascendental, por cuanto es garantía del derecho a la identidad de las personas, y punto de partida para el ejercicio de los derechos civiles, sociales, políticos y económicos de los ciudadanos y ciudadanas, toda vez que, a través de la inscripción del nacimiento en el Registro Civil se materializa la existencia legal de las personas, lo que conlleva a su efectiva protección integral.

El Registro Civil se constituye, de igual manera, en una fuente de información demográfica oficial que sirve a los estados en la

planificación de políticas públicas, en los ámbitos sociales de salud y educación, por lo que resulta imperativo que nuestros sistemas de Registro Civil hagan énfasis en la continua mejora en la gestión de los archivos, así como en la producción de las estadísticas e indicadores de gestión para brindar información confiable sobre el estado civil de las personas.

Estos procesos de mejora encuentran en las tecnologías de la información y la comunicación grandes aliadas, que sin duda deben ser consideradas por los administradores de los registros civiles para el rediseño de los procesos y la interconexión de las dependencias del Registro Civil.

Está claro que un buen modelo de Registro Civil es de gran utilidad para los pueblos, pues mientras el Estado cuente con una herramienta que le suministre la información necesaria para el diseño y la planificación de políticas públicas, los ciudadanos y ciudadanas obtendrán mayores beneficios en su calidad de vida a través de una oferta oportuna de bienes y servicios por parte del aparato estatal.

Vista la meridiana importancia que tiene el servicio de Registro Civil para el desarrollo de las naciones del continente, los invitamos a hacer de estos espacios de cooperación internacional un mecanismo de reforzamiento y revisión de nuestros sistemas, con el firme propósito de garantizar la identidad de todas las personas en aras de la inclusión social.

En lo que respecta a la República Bolivariana de Venezuela, nos encontramos en una nueva fase. Transitamos hacia la implementación

definitiva del nuevo modelo de Registro Civil, moderno y ajustado a los tiempos que vivimos, el cual tiene como fundamento la Ley Orgánica del Registro Civil, novedosa y garante de los derechos de todas y todos.

El proceso de modernización y transformación definitiva del Registro Civil lo hemos asumido desde el Poder Electoral —específicamente desde su órgano subordinado, la Comisión de Registro Civil y Electoral— de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Electoral y conscientes del enorme reto que significa alcanzar la satisfacción de las demandas de inclusión de las ciudadanas y ciudadanos, en el marco de la democracia participativa y protagónica que hoy vivimos.

Hemos comenzado a coordinar y desarrollar desde el Poder Electoral un conjunto de acciones con distintos órganos del Poder Público Nacional y Municipal, tendentes a que avancemos al ritmo que exige nuestro país. Nuestro objetivo consiste en abrir las puertas del sistema de Registro Civil venezolano para la incorporación de quienes en el pasado les fueron negados derechos fundamentales, como los pueblos y comunidades indígenas, además de garantizar el acceso a las personas con discapacidad. En resumen, queremos hacer visibles a aquellos a quienes el Estado negó la posibilidad de participación.

El nuevo Registro Civil estará necesariamente más cerca de la gente, de las comunidades organizadas, del quehacer cotidiano de nuestro pueblo. Por ello lo concebimos como un servicio totalmente gratuito, como corresponde a un servicio público esencial para la vida, cónsono con los principios de celeridad y economía de los procedimientos, con amplia cobertura en toda la geografía patria.

Este nuevo Registro Civil coadyuvará también en otro elemento fundamental que también es parte de nuestra responsabilidad: el Registro Electoral.

Prevista la interconexión de ambos registros podremos contar con una actualización en tiempo real del padrón electoral, conforme se realicen las inscripciones de los hechos vitales de las personas en el Registro Civil.

Nos dirigimos hacia un archivo de Registro Civil digitalizado, que aun cuando coexista con un sistema de archivo manual, permitirá a los venezolanos y venezolanas obtener actas de registro y certificaciones electrónicas provistas de fe pública, en cualquier parte del territorio nacional.

Uno de los logros tangibles para la Comisión de Registro Civil y Electoral constituye la activación de un portal *web* en Internet, que en una fase inicial ofrece información básica a las venezolanas y venezolanos sobre el Registro Civil y la entrañable labor que realiza el CNE a favor de las personas.

En este proceso de transformación, precedido por intensas jornadas de debates, de intercambio de experiencias y de investigación, muchos de ustedes han ejercido roles de particular importancia.

Así, recordamos con orgullo el Primer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil –realizado durante el mes de julio de 2007– que marcó el inicio del diseño de un Registro Civil incluyente acorde a la realidad de la nación.

Esta propuesta de un nuevo modelo de Registro Civil, fue construida a la par de los procesos sociales, económicos y políticos que se verifican en el país, en los cuales día a día se afianzan espacios de participación para las ciudadanas y ciudadanos. De ahí que el nuevo sistema de Registro Civil estará indisolublemente atado a nuestro pueblo, y presto a atender sus observaciones y demandas para la instrumentación de un sistema donde el país se vea reflejado.

Deseamos, además, plantear ante ustedes la posibilidad de consolidar mecanismos de cooperación a escala internacional que permitan optimizar cada vez más los sistemas y procesos inherentes a los registros civiles, en los distintos países de la región, que a su vez posibiliten la unificación de estrategias formativas comunes orientadas al intercambio de conocimiento y de experiencias en la materia.

Estamos convencidos de que este Segundo Encuentro, al igual que el primero, proveerá a todos y todas del impulso y del estímulo necesario para asumir estos nuevos desafíos, bajo los principios de solidaridad y de colaboración internacional.

Vaya nuestro respaldo a toda aquella iniciativa que surja en estas mesas de debate, que contribuya al fortalecimiento de los lazos que unen a nuestros pueblos, a la consecución de los fines de los estados en materia de identidad, a través de los servicios de los registros civiles, que faciliten el mantenimiento y actualización de los registros electorales, para asegurar el logro de los mayores estándares en transparencia y confiabilidad en los procesos electorales.

PP

PLENARIA DE INICIO

El Registro Civil como mecanismo de inclusión social

...Es obligación del TSE, a través del servicio de Registro Civil, realizar esfuerzos para incorporar a todas las ciudadanas y los ciudadanos...

...El derecho a la identidad es prioridad para el Estado Plurinacional de Bolivia... y se alza como fundamento principal de la nueva política de indocumentación “cero”...

Wilma Velasco

Vicepresidenta Encargada de Registro Civil

Tribunal Supremo Electoral

Estado Plurinacional de Bolivia

Buenos días a todos y todas. Ciudadana Sandra Oblitas, Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral; además, Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral, ciudadanas y ciudadanos, rectores y rectoras del Consejo Nacional, honorables representantes de distintos organismos con competencias en materia de Registro Civil y Electoral de América, distinguidos invitados especiales, medios de comunicación; doctor Alejandro Herrera, Director de la Oficina Nacional de Registro Civil, señores y señoras.

En representación del Tribunal Supremo Electoral Boliviano, Órgano Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, quiero destacar,

en primer lugar, que hoy tenemos un nuevo Estado con una visión distinta, con principios basados en la interculturalidad y principios ancestrales.

A partir de 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con una nueva Constitución Política, la cual creó el Órgano Electoral Plurinacional dentro del cual se instaura el servicio de Registro Cívico, integrado por el Registro Civil propiamente dicho, y el Registro Electoral, con estructura similar a la observada en la Comisión de Registro Civil y Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta Constitución consagra “por primera vez”, en la historia del país, la garantía del derecho a la identidad de las personas; por ende, se convierte en política del Estado y es una obligación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) boliviano, a través del servicio de Registro Civil, realizar esfuerzos para incorporar a todas las ciudadanas y los ciudadanos en el mencionado registro.

El registro y el certificado de nacimiento garantizan este derecho primigenio del ser humano, fundamental e inalienable para todas las personas; punto de partida para viabilizar el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos. Las personas sin registro y sin certificado de nacimiento se ven privadas del reconocimiento de su personalidad, y esto les conduce a vivir en un estado de exclusión, sea esta política, social, económica o jurídica.

La carencia de este documento fundamental impide el acceso a un nombre que le individualice de las demás personas, a la nacionalidad, a obtener beneficios como prestaciones sociales y

subsidios en materia de políticas de salud, educación y seguridad social, entre otras, pues, si no existen, el Estado menos podría implementar políticas que les favorecieran. Tampoco pueden tener cédula de identidad, poseer tierras, bienes inmuebles o heredar propiedades; acceder a créditos y cuentas bancarias; emitir libremente sus ideas u opiniones, y están privados de ejercer los derechos políticos, de elegir y ser elegidos.

Asimismo, la inexistencia de un buen registro de nacimientos por parte del Estado se convierte en obstáculo para la formulación y ejecución de políticas orientadas a reducir la pobreza, al logro de la equidad social para el fortalecimiento de la democracia. Ha sido este uno de los grandes problemas del Estado boliviano, el cual ha heredado registros con observaciones, errores en las partidas de nacimiento, y en consecuencia, los ciudadanos y ciudadanas bolivianas ven restringido el ejercicio pleno de sus derechos.

Un subregistro histórico con tinte político

En 1898 se creó el Registro Civil pero se implementó en 1940, cuando el registro de los actos relativos al estado civil de las personas y los hechos vitales quedó a cargo de los oficiales de Registro Civil.

Para esa época, el servicio de Registro Civil se encontraba en manos del Poder Ejecutivo. Evidentemente la designación de estos funcionarios se realizaba conforme a criterios políticos, que redundó

en la “escasa idoneidad” de los oficiales de Registro Civil para dar fe de las inscripciones de las personas.

Años más tarde, en 1992, se determinó la transferencia del Registro Nacional del Registro Civil a la ex Corte Nacional Electoral. La justificación de esta transferencia sentaba sus bases en el fortalecimiento del sistema democrático y la transparencia de la administración de procesos electorales, con una visión “obviamente limitada”, porque la realidad ha permitido visibilizar el gran porcentaje de ciudadanos que se encontraban excluidos del sistema de registro.

Se trató de un subregistro “realmente alarmante” que no discriminó a niños, adultos, blancos, negros, zonas urbanas o rurales, sexos, posición social ni política. Surgió una tasa de personas indocumentadas, que abarcó a quienes nunca fueron registrados, a quienes se encontraban mal registrados, a las personas que habían perdido su documentación y a aquellas que obtuvieron su identidad con documentos falsos.

Políticas públicas para la inclusión plena

Es a partir de la aprobación en 1999 de la Ley N° 2026, Código Niño, Niña y Adolescente, cuando se inician las políticas de inclusión de esta población en situación de sub-registro en el Registro Civil.

La ley dispone la inscripción obligatoria del nacimiento de todo niño o niña y la expedición gratuita e inmediata de sus

certificados de nacimiento. Posteriormente, la promulgación del Decreto Supremo N° 26579 de fecha 3 de abril de 2002, ordenó la implementación del Programa Nacional de Gratuidad para inscribir y extender el certificado de nacimiento de todos los niños y niñas nacidos desde el primero de enero de ese año. Para solventar esta limitación, la ex Corte Nacional Electoral decidió efectuar proyectos especiales de documentación para ampliar el beneficio e incluir a los niños hasta los siete años de edad.

Más tarde, la promulgación y publicación de la Ley N° 2616 de 18 de diciembre de 2003, consolidó la gratuidad y permitió además la inscripción vía administrativa de las personas que se encontraran fuera del término legal, determinándose como plazo para el registro los doce años de edad.

Hacia la indocumentación “cero”

El derecho a la identidad es prioridad para el Estado Plurinacional de Bolivia. A través del Tribunal Supremo Electoral y del Servicio de Registro Cívico (como instancia operativa), mediante Ley 018 de 26 de junio de 2010, se alza como fundamento principal de la nueva política de indocumentación “cero”.

Conocemos nuestras “limitaciones”. No es fácil para el Estado boliviano desarrollar esta política porque se adolece de vías camineras, acceso a la información vía internet, falta de comunicaciones permanentes hacia la central de base de datos del Registro Civil o accesos en línea desde cualquier punto del país, y otros mecanismos

que impiden que el Registro cuente con la infraestructura y la tecnología para que el usuario del servicio tenga fácil acceso.

Aun conociendo estas falencias, la campaña de inscripción y de saneamiento de partidas del Servicio de Registro Cívico prevé abarcar los lugares más alejados del territorio del país.

¿Cuáles medidas operativas como Registro Civil o Servicio de Registro Civil se han implementado? En principio, se han digitalizado todas las actas del Registro Civil y se ha ejecutado un programa de digitalización permanente, responsabilidad de los oficiales de Registro Civil conjuntamente con los operadores de archivos, quienes validan la inscripción de cada ciudadano.

También en la línea de superar el problema de sub-registro se han creado al margen de las Direcciones Departamentales — recordemos que el Estado Plurinacional de Bolivia está dividido en 9 departamentos—, las Oficinas Regionales de Registro Civil donde se dan respuestas a peticiones de saneamiento de partidas de nacimientos.

A pesar de haber implementado varios proyectos, aún existen personas que no cuentan con Registro de Nacimiento o sus partidas presentan errores. Por ello se despliegan programas de registro en unidades educativas, centros maternos, centros de acogimientos, centros de atención de niños, niñas y adolescentes; y en el exterior en coordinación con el Régimen Consular. así se traslada el servicio al lugar donde se encuentran los ciudadanos.

Nosotros, lamentablemente, hace tres años atrás contábamos con personas en situación de ‘semiesclavitud’, en los pueblos guaraníes. Allí se inició este programa para otorgar el certificado de nacimiento a estos ciudadanos y, en algunos casos, realizar los trámites administrativos correspondientes para entregarles sus certificados.

El saneamiento de partidas, y otras medidas tendentes a evitar el subregistro, nos ha permitido que este proyecto de inclusión se dirija hasta donde se encuentran los pueblos originarios indígenas y campesinos. Nosotros contamos con 36 pueblos naciones indígenas originarias y campesinas y es allá donde desarrollamos y desarrollaremos estos proyectos de inclusión.

Promoción del Registro Civil de nacimientos en la República Federativa del Brasil

...Nuestro Sistema de Registro Civil no es enteramente público... delega funciones en entes privados o particulares y es fiscalizado por el Poder Judicial...

...A lo largo de los últimos ocho años, cada vez es menor la cantidad de población sin registro de nacimiento, como consecuencia directa de los operativos comunitarios...

Beatriz Garrido

Coordinadora General para Promoción del Registro Civil de Nacimientos

Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Federativa del Brasil

República Federativa del Brasil

Buenos días, ciudadana Sandra Oblitas, Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral y Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral; ciudadanos y ciudadanas rectores y rectoras del Consejo Nacional Electoral; representantes de los diferentes organismos con competencia en materia de Registro Civil en América; distinguidos invitados especiales; representantes de los medios; señor Alejandro Herrera, Director de la Oficina Nacional de Registro Civil. Señoras y señores.

Sistema brasileño de Registro Civil

Me gustaría comenzar con una breve explicación sobre el Sistema brasileño de Registro Civil. En 1974 se inició en la República Federativa del Brasil el establecimiento de lo que posteriormente se convirtió en el Sistema de Registro Civil, en lo relacionado con las actas de nacimientos, matrimonios y defunciones.

En 1875 se asentó la institución como tal en el país, siguiendo los parámetros del modelo de Registro Civil portugués. Vale acotar que nuestro Sistema de Registro Civil no es enteramente público, sino que es un sistema público que delega funciones a entes privados o particulares, que a su vez está fiscalizado por el Poder Judicial, y en el cual se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo.

Se preguntarán, ¿por qué el Poder Ejecutivo se encuentra involucrado? En el caso de la República Federativa del Brasil, la Secretaría de Derechos Humanos adscrita a la Presidencia de la República tiene competencia para adelantar una política pública de Estado orientada a universalizar el Registro Civil de Nacimientos (RCN).

Ahora bien, en función de esta presentación, es preciso dar a conocer algunos datos sobre nuestro país. En cuanto a la población brasileña, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, realizó sendos censos en los años 2000 y 2010. El número de habitantes en territorio brasileño debe oscilar entre 190 y 200 millones. Igualmente, es pertinente añadir que el territorio brasileño se encuentra dividido en 5565 municipios.

Más adelante se tratará con profundidad el tema de los sub-registros pero, como dato general, es necesario tener en cuenta que para 1998 existía un promedio de 27,1% de sub-registro, equivalente a un millón de niños que no eran registrados al momento de nacer. En 2009 este porcentaje se ubicó en 8,2% lo que quiere decir que 9 de cada 10 niños que nacen son registrados, y dentro de ese 8,2%, el 6% de niños son registrados hasta los 2 años de edad.

Marco jurídico del Registro Civil brasileño

El Sistema de Registro Civil de Brasil se encuentra regulado por ciertas normas internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Pacto de San José y la Resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU); los cuales nos aportan una perspectiva en materia de los Derechos Humanos, que trascienden y se instituyen como política de Estado en lo relativo al tema de la identidad.

Adicional a lo anterior, contamos también con las siguientes normas brasileñas: la Constitución Federal de 1988, la Ley 6015 de 1973 o Ley de Registros Públicos; la Ley 9534, la cual establece el carácter gratuito y universal del registro y de la primera copia del certificado de nacimiento para todos los ciudadanos, y la gratuidad de la segunda copia para quienes sean declarados en situación de pobreza.

En 2007 se promulgó un decreto que se convirtió en un “Compromiso Nacional para la Erradicación del Sub-registro Civil de Nacimientos y Ampliación del Acceso a la Documentación Básica”, para reforzar los asuntos normativos; se creó el sistema gubernamental, y se dio impulso a una agenda social que comenzó durante el mandato del ex presidente Luiz Inácio Lula Da Silva. Además, en 2009, se suscribieron los protocolos “Más Amazonía por la Ciudadanía” y “Más Nordeste por la Ciudadanía”, que se llevaron a cabo en las regiones con mayor índice de sub-registro de la República Federativa del Brasil.

Asimismo, la Ley 11-11-7 de 2009 estableció el Sistema Brasileño de Registros Públicos. De acuerdo con la norma, los actos deben ser informados al Poder Público y luego incluirse en una base de datos.

En septiembre de ese año se lograron grandes avances. El Poder Judicial se encarga de las actividades de fiscalización, y por Resolución del Consejo Nacional de Justicia las partidas de nacimiento son emitidas en la maternidad, pero una copia de las mismas se encuentra disponible en Internet, y de esta manera las personas podrían egresar de la Maternidad usando la partida digital.

En cuanto al marco operativo, nos encontramos en el tercer período de planificación —el primer período comenzó durante la gestión del ex presidente Lula, cuando se planteó la necesidad de inclusión de estas personas que estaban afectadas por la falta de documentación, en el año 2004 lanzamos el Plan Nacional de Registro Civil y luego, en 2005, los diferentes planes estatales.

En la República Federativa del Brasil, como su nombre lo indica, los estados mantienen cierta autonomía, y los gobiernos centrales y estatales, a través de los municipios, deben respetar las competencias de estos. Como parte de esa movilización nacional, se llevaron a cabo los programas de inclusión social: “Hambre Cero” y “Beca para la Familia”; y surgió la necesidad de implementar un plan nacional y planes estatales, de modo que el primero estableciera las directrices que cada estado debía seguir en función de estas políticas.

En el segundo período, que abarca el lapso comprendido entre 2007 y 2010, se realizó una serie de acciones; y si bien, en el primer período, se identificó a la población que no poseía documentación, en el segundo período se buscó intensificar las actividades que formaban parte de la agenda social. Así, se dio inicio a las reuniones del Comité de Gestión Nacional a cargo del seguimiento de las acciones, y se desarrolló una campaña de promoción del Registro Civil a nivel nacional.

Por ejemplo, el jugador de fútbol Ronaldo prestó su imagen para la difusión de la información, de modo que con la participación de una persona conocida, se ampliara el alcance de la información que queríamos divulgar.

Es importante destacar que existen dos momentos importantes en materia de identidad: el primero cuando se emite la partida de nacimiento (particulares prestando el servicio), y el segundo, cuando se obtiene la cédula de identidad en un proceso cien por ciento público, a cargo de cada estado.

Posteriormente, el tercer período de planificación comprende un programa para el crecimiento, orientado hacia la erradicación de la miseria. La Secretaría de Derechos Humanos ha logrado —a la par de lo anterior— grandes avances en la construcción de una política nacional de documentación civil, con prioridad en el Registro y el otorgamiento de la documentación a la población.

Con estas políticas se persigue la articulación de los actores involucrados. En el caso del Poder Judicial, se pretende llevar adelante la creación de un Documento Único de Identidad, el Registro Único de Identidad Civil. asimismo, en los próximos años, se dará continuidad a los programas de documentación de las personas que se encuentran en las regiones fronterizas.

Solo para ilustrar la articulación entre los diferentes actores, y la necesidad de ejecutar acciones coordinadas, el Comité de Gestión Nacional está coordinado por la Secretaría de Derechos Humanos, que depende de la Presidencia de la República conformada, a su vez, por distintos organismos u organizaciones como los Ministerios de Desarrollo Agrario, de Educación, de Planificación, de Seguridad Social, de Justicia, de Trabajo, de Hacienda, de Salud, de Desarrollo Social, de Valores, de Relaciones Exteriores; los Institutos de Geografía y Estadística, de Reforma Agraria, el Instituto para la Mujer; los principales bancos del país como el Banco de Brasil; y organizaciones como: Dataprev, el Consejo Nacional Judicial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Pastorales del Niño y la Fundación Nacional de Indígenas (FUNAI), entre otras.

A su vez, este Comité se divide en tres subcomités: de Movilización, de Documentación Básica y de Condiciones de Estructuración. De la misma manera, se intenta dar estímulo a los 17 Comités de Gestión Estadales y, asimismo, a los Comités Municipales.

Disminución del Índice de Subregistro Civil de Nacimientos

En el siguiente gráfico se puede observar “una cronología” del “Índice de Subregistro Civil de Nacimientos” de la República Federativa del Brasil. En 1999 el Índice de Subregistro de Nacimientos se ubicó en 20,7%, mientras que en 2009 descendió a 8,2%. Se aprecia una caída considerable en algunos momentos, pero fue en 2007 cuando se asumió el tema del sub-registro de nacimientos como un ‘foco del gobierno’, y de un Índice de Subregistro de 12,2% obtenido para ese año, en 2009 descendió a 8,2%.

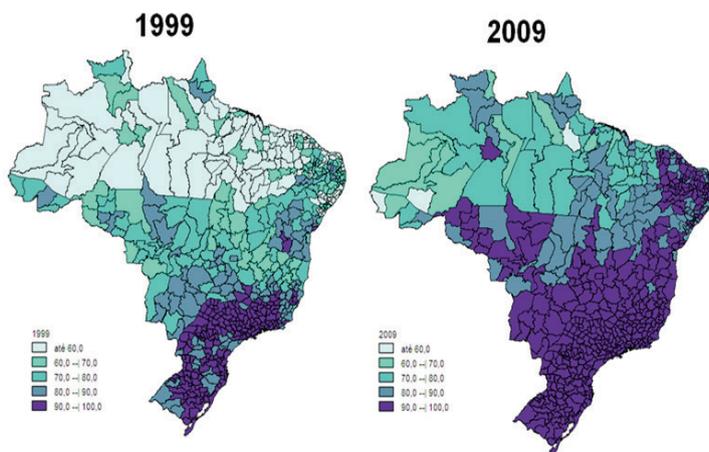
En general, se puede apreciar que para ese tiempo era necesario continuar con estos “Multirões” —los llamados operativos voluntarios—, pero también se requería atacar los asuntos estructurales del sub-registro pues, de lo contrario, era imposible mantener los logros alcanzados y obtener índices mínimos, cercanos a la erradicación del sub-registro. Por ejemplo, entre 2000 y 2001 el Índice de Sub-registro sufrió un incremento y eso es justamente lo que se quiere evitar, aspiramos que continúe la caída de este índice.



Fontes: IBGE, Directoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 1999-2009; Proyecto UNFPA/BRASIL (BRA/02/P02)-Populación Desenvolvimento, Projeções Preliminares.

Cobertura territorial del Registro Civil de nacimientos de la República Federativa del Brasil

Los mapas que se presentan a continuación muestran la cobertura del Registro Civil de nacimientos en la República Federativa del Brasil. En el mapa número 1 de 1999, la prioridad en materia de registro estaba restringida a las regiones del Sur y del Sureste; en el mapa número 2 de 2009, se mantuvo el interés en esas regiones y, además, se atendió la franja del norte y nordeste del país, ampliándose la cobertura del Registro Civil en las regiones dentro del plazo legal.



En la República Federativa del Brasil se realiza un Censo de Registro Civil y anualmente contamos con el Índice de los Sub-registros del año anterior, que incluye el número de niños nacidos y no registrados en el país, y se tiene disponible para el primer trimestre del año siguiente.

A continuación, un resumen de los logros que hemos obtenido a lo largo de estos ocho años:

1. Aumento del número de niños registrados dentro del plazo legal. Esta acción se considera un avance pues, en ocasiones, alguno de los padres y en otros casos ambos, no estaban presentes, lo que dificultaba el acceso al registro.
2. Cantidad cada vez menor de población sin registro de nacimiento, como consecuencia directa de los operativos comunitarios.

3. Aceleración de la recuperación de los registros extemporáneos, como resultado directo de las campañas y de la movilización nacional desplegada.
4. Realización de 800 operativos voluntarios en la Amazonia Legal y el Nordeste y más de 2000 en asociación con el Programa Nacional de Documentación de las Trabajadoras Rurales (PNDTR), con la emisión de más de 1500 documentos.
5. Instalación de Unidades Interrelacionadas en maternidades de la Amazonia Legal y del Nordeste.
6. Desarrollo del Sistema Nacional de Informaciones de Registro Civil (SIRC) que unifica la base de datos de todos los registros del país. Con este proyecto se pretende constituir una base de datos de todo el país, para unificar esta base de datos, lo cual nos permitirá conocer la ubicación de cada una de las oficinas de registro en el país, pues no se tenía un conocimiento real de esas oficinas.
7. Estandarización de las partidas de nacimiento y de todas las actas del país con un Número de Registro Único. A partir de 2010 los certificados o partidas de nacimiento se han impreso en papel de seguridad, suministrado por la casa de la moneda brasileña.

Ahora bien, para finalizar quisiera comentar brevemente los desafíos que tenemos por delante en materia de registro:

1. Lidar con el sistema de registro privado bajo la fiscalización del Poder Judicial.
2. Identificar y atender a la población no registrada y sin documentación.
3. Atender un país con una gran extensión territorial y con públicos diversos, que incluyen población indígena, nómadas, poblaciones ribereñas, ‘cimarrones’, entre otros.
4. Crear un sistema informatizado de personas no registradas. Es necesario que este sistema sea utilizado en todas las oficinas de registro en el país.
5. Cumplir con la gratuidad del Registro Civil. En algunos lugares persiste el cobro por las partidas de nacimiento.
6. Dar movilidad al sistema y ampliar la cobertura, es decir, llevar este sistema hasta lo más cercano posible a la población.
7. Garantizar la previsión presupuestaria. Siempre existen problemas con el presupuesto, pero no debe restarse importancia. Este es un tema que incluye a toda la ciudadanía y no se puede negociar.
8. Articular las acciones pactadas entre los organismos del Poder Ejecutivo y Judicial, y los registros ¿Cómo vemos esta situación desde nuestra Secretaría? Conectar toda la agenda que constituye la estructura brasileña de Registro Civil.

Evolución jurídica del Registro Civil en la República Bolivariana de Venezuela

...Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, empiezan los cambios sustanciales en la administración del Registro Civil...

...La LORC, por primera vez en la historia del país, consagra el Registro Civil como un servicio público esencial, siendo su actividad de carácter regular, continua, gratuita, ininterrumpida y orientada al servicio de todas y todos...

... El nuevo marco normativo del Registro Civil prioriza el resguardo del derecho a la identidad de las venezolanas y los venezolanos...

Alejandro Herrera

Director General de la Oficina Nacional de Registro Civil

Consejo Nacional Electoral

República Bolivariana de Venezuela

Ciudadana Sandra Oblitas, Vicepresidenta del CNE y Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral, ciudadanos y ciudadanas, rectores y rectoras del CNE, honorables representantes de los distintos organismos con competencia en materia de Registro

Civil de América, distinguidos invitados especiales, representantes de los distintos medios de comunicación, señoras y señores.

El Registro Civil del siglo XIX

El Registro Civil en Venezuela como actividad secular se inició a partir de 1873 de forma similar a la mayoría de los registros civiles de la región americana. Anteriormente, se encontraba bajo el control de la Iglesia Católica en los registros parroquiales, en los cuales se llevaban las anotaciones y las inscripciones de las personas que recibían los bautizos y pertenecían a la religión católica.

Durante el período del presidente Antonio Guzmán Blanco se decreta la creación del primer Registro Civil administrado por el Estado venezolano. Así, ese Registro Civil parroquial fue asumido por el aparato estatal y la regulación sobre la actividad registral fue incluida en el Código Civil de 1873, con la particularidad que desde el punto de vista jurídico nuestra normativa permaneció prácticamente intacta desde esa fecha hasta la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999.

Ese Registro Civil presentaba las siguientes características:

1. *Administración regional y municipal totalmente descentralizada.* La prestación del servicio era competencia exclusiva del Poder Ejecutivo municipal y estatal. Mientras, el Poder Judicial cumplía una función de ‘supervisión’ sobre

este sistema de Registro Civil, que se materializaba con la fiscalización de las actas y de los libros que se producían anualmente.

- 2. Registros principales a cargo del Ministerio de Interior y Justicia.** En un intento de centralizar la información intervenía el Poder Ejecutivo de la República, a través del Ministerio de Interior y Justicia, con el control de los denominados Registros Principales. En estos registros se guardaban los duplicados de los registros civiles que se generaban en las distintas unidades y oficinas de Registro Civil municipales y regionales.

Nuevo orden constitucional

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, empiezan los cambios sustanciales en la administración del Registro Civil, siendo de especial importancia en esta materia el hecho de que por primera vez se le atribuye la competencia directa sobre la administración del Registro Civil a un órgano determinado en la figura del Consejo Nacional Electoral (CNE).

En la Constitución de 1999 se incluye como un derecho civil el derecho a la identidad, el derecho de toda persona a tener un nombre propio, a conocer la identidad de sus progenitores y a estar inscrito en el Registro Civil. Además, de este último se deriva

la posibilidad de obtener documentos públicos que comprueben la identidad biológica de las personas, y obtener documentos en los cuales no se mencione o califique el modo en que obtuvieron la filiación, tal como lo establece el artículo 56 del texto fundamental.

Entre otras novedades en materia de Registro Civil, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece un equilibrio entre los derechos derivados de la adopción y la dirigidos a determinar la filiación de los hijos; de igual manera se equiparan los derechos originados por matrimonio y los de las uniones estables de hecho.

En el año 2007, como consecuencia del desarrollo del texto constitucional, se promulga la Ley para la Protección de la Familia, la Maternidad y la Paternidad que de manera garantista y protectora de la maternidad y la paternidad, establece nuevos procedimientos para el reconocimiento de la paternidad de los niños y niñas nacidos en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Orgánica de Registro Civil

El 15 de septiembre de 2009 se promulga la Ley Orgánica de Registro Civil, instrumento jurídico primario y especializado en el estado civil de las personas. La nueva normativa tiene como objetivo regular la competencia, organización, formación, centralización de la información, supervisión y control del Registro Civil; y como

finalidad garantizar el derecho a la identidad biológica y a la obtención de los documentos de identificación para todas las personas.

Consagra además el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y ser identificados inmediatamente después del nacimiento. Se establece la obligación del Estado relativa a la identificación en forma obligatoria y oportuna de los recién nacidos; se contempla el derecho a estar inscrito o inscrita en el Registro Civil y estipula un lapso de 90 días contados a partir de la fecha cuando ocurre el nacimiento para realizar la declaración respectiva.

La Ley Orgánica de Registro Civil dispone que los centros e instituciones de servicio de salud pública o privados se obligan a llevar un registro de los nacimientos producidos, con énfasis en lo establecido en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), que prohíbe la salida del recién nacido de la institución de salud sin el documento de identificación. En los actuales momentos, 204 centros de salud del país se encuentran provistos de Unidades de Registro Civil, las cuales otorgan de manera inmediata el acta de nacimiento.

Se ratifica la gratuidad del servicio de Registro Civil, principio que no solamente comprende las inscripciones de los diferentes actos que crean, modifican o extinguen el estado civil de las personas, sino que se extiende la expedición de las certificaciones de diferentes actas inscritas en el Registro Civil, correspondientes a un mismo ciudadano.

Se garantiza el derecho que tienen todos los hijos e hijas de conocer a sus padres y se promueve el reconocimiento voluntario de los niños y niñas. En esta ley, por primera vez en la historia de la República Bolivariana de Venezuela se consagra el Registro Civil como un servicio público esencial, siendo su actividad de carácter regular, continua, ininterrumpida y orientada al servicio de las ciudadanas y los ciudadanos.

Un cambio sustancial en la actividad de Registro Civil que promueve esta ley, es la ampliación de los actos y hechos que deben inscribirse en este Registro. Así, de la triada clásica conocida, que solo abarcaba los nacimientos, matrimonios y defunciones, se incluyen otros actos que pueden de alguna manera afectar el estado civil, ascendiendo a un total de 15 actos y hechos susceptibles de registro.

Asimismo, se crea el Sistema Nacional de Registro Civil que funciona como un espacio de coordinación de actividades entre los distintos órganos del poder público, que tienen relación directa o indirecta con la administración del Registro Civil en Venezuela.

Registro Civil venezolano: garantía de inclusión

En nuestro país el servicio de Registro Civil tiene carácter público. Su prestación le corresponde al Estado venezolano a través del Consejo Nacional Electoral (CNE), por imposición expresa de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Los trámites del Registro Civil deben guardar simplicidad, uniformidad, celeridad, pertinencia, utilidad y eficiencia. Adicionalmente, debe atenderse lo establecido en el artículo 51 de la Constitución para dar respuestas oportunas a las solicitudes realizadas por los particulares; en este sentido, se establece en la ley la entrega inmediata de los documentos solicitados por las ciudadanas y los ciudadanos.

En cuanto a la accesibilidad, se consagra la ‘municipalización’ y ‘parroquialización’ de los registros civiles, pudiendo crearse otro tipo de organización político-territorial según las necesidades del servicio.

Cada asiento llevado por el Registro corresponde a una persona. Los registradores y registradoras civiles tienen la facultad de conferir fe pública a todas las actuaciones que lleven a cabo en el marco de sus funciones. Los datos contenidos en el Registro Civil prevalecen sobre otros registros, por tanto, estos constituyen plena prueba en cuanto al estado civil de las personas.

El Registro Civil en Venezuela es un servicio público que se presta a toda la población sin discriminación o distinción. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, debe respetarse la identidad cultural de las mismas, sus costumbres y tradiciones ancestrales.

Además, la ley señala que cuando surjan dudas de su aplicación e interpretación, deberá prevalecer y aplicarse, preferentemente, la norma que amplíe y desarrolle la defensa de los Derechos Humanos

(DDHH), sobre la consideración de que la identidad es un derecho humano consagrado en los tratados internacionales, en la Constitución y en la ley.

Como se indicó anteriormente, otra de las novedades del instrumento es la creación del Sistema Nacional de Registro Civil, conformado por el CNE como órgano rector, y por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de salud y el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de los pueblos y comunidades indígenas, con lo cual se garantiza una perfecta coordinación entre las actividades que se despliegan por cada uno de estos órganos en materia registral.

Innovaciones de la ley:

1. **Inscripciones extemporáneas:** en este caso, la ley establece una modificación sustancial con respecto al régimen establecido en el Código Civil, toda vez que permite la inscripción de las personas mayores de edad en el Registro Civil, sin necesidad de acudir al Poder Judicial y obtener una sentencia que así lo ordene. Esto ha posibilitado la incorporación de personas a quienes se les dificultaba obtener documentos de identidad, haciéndolas visibles ante el Estado y la sociedad.
2. **Automatización y digitalización:** la Ley Orgánica de Registro Civil contempla la creación de un archivo digital y

automatizado, en el cual se almacenarán todas las inscripciones que se realicen en el Registro Civil, ello acompañado de una previsión legal relativa a la utilización de certificados electrónicos y la firma electrónica; así, en los servicios que presta el Registro Civil, se podrán emitir los documentos de identidad solicitados por la ciudadanía electrónicamente.

3. **Adaptación del servicio a la división político-territorial del país:** a fin de garantizar la prestación del servicio se instituye la creación de unidades de Registro Civil en todo el territorio nacional, y mediante Resolución, se ordena la creación de registros civiles en zonas inhóspitas de difícil acceso y zonas fronterizas, para llegar a toda la población en cualquiera de los niveles del territorio de la República Bolivariana de Venezuela.
4. **Interconexión de los registros civiles:** con la interconexión de los registros civiles, se obtendrá en tiempo real todas las inscripciones de los actos y hechos que se registren en cualquiera de las oficinas y unidades de Registro Civil a nivel nacional, y permitirá alimentar el Archivo Central de Registro Civil, como una base centralizada y única, que suministre a las instituciones públicas y a las personas la información que requieran sobre el Registro Civil.
5. **Número único de identidad:** se crea el número único de identidad, con un código único para cada persona, asignado al momento de su inscripción en el Registro Civil. Este

número identificará a la persona desde su nacimiento hasta su defunción.

6. **Protección para las niñas, niños y adolescentes:** se contempla la protección de los asientos de los niños, niñas y adolescentes y la prohibición de suministrar información sobre la filiación o sobre la calificación de filiación de nuestros niños, niñas y adolescentes.
7. **Protección para las personas:** se establece la reserva y confidencialidad de los datos contenidos en el Registro Civil de las personas a quienes deba resguardarse su identidad, por razones de seguridad o en atención a medidas de protección dictadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
8. **Idiomas ancestrales:** de acuerdo con la ley, los actos y hechos modificatorios del estado civil de los habitantes de nuestros pueblos y comunidades indígenas, deben inscribirse tanto en idioma castellano como en el idioma que corresponda al pueblo o comunidad indígena al cual pertenezca.
9. **Uniones estables de hecho:** se regula la inscripción de las uniones estables de hecho para dar fe pública de la situación civil, resguardando de esta manera los derechos tanto familiares como patrimoniales de los ciudadanos y ciudadanas.

10. **Rectificación, reconstrucción y nulidad de las actas de Registro Civil:** por primera vez, la tramitación de rectificaciones por errores materiales, reconstrucciones de actas, así como las nulidades de las mismas, podrán realizarse por vía administrativa.

Lo expuesto a lo largo de este espacio constituye el nuevo marco que regula el Registro Civil venezolano, ordenamiento que atiende las disposiciones concebidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que prioriza, en todo momento, el resguardo del derecho a la identidad de los venezolanos y venezolanas.

MESA DE TRABAJO NÚMERO 1

MARCO JURÍDICO

Sesión 1

El Registro Civil como mecanismo de protección de grupos vulnerables

El Registro Civil y el derecho a la identidad

Sesión 2

La actividad registral y el manejo de actas de Registro Civil

Mecanismos de control de la actividad registral

Sesión 3

Cambios, retos y perspectivas del Registro Civil / La publicidad registral

PRESENTACIONES

Paulo Rodríguez Molina

Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

República del Ecuador

Javier Alonzo Álvarez

Asesor de la Dirección General del Registro Civil del Consejo
Supremo Electoral

República de Nicaragua

Carlos Fernández de Córdova

Gerente de Registros Civiles del Registro Nacional de Identificación
y Estado Civil

República del Perú

Hegel Cortés Miranda

Director General del Registro Civil

Estados Unidos Mexicanos

Adolfo Orellano

Director General del Registro de Estado Civil del Ministerio de
Educación y Cultura

República Oriental del Uruguay

Alejandro Herrera

Director General de la Oficina Nacional de Registro Civil

República Bolivariana de Venezuela

PARTICIPANTES

Martín Matison Hernández

Asistente en la Dirección General de Registro del Tribunal Supremo
de Elecciones

República de Costa Rica

María Victoria Gaona

Registradora Auxiliar de la Registraduría Nacional del Estado Civil

República de Colombia

Eugenio Chicas

Presidente del Tribunal Supremo Electoral

República de El Salvador

Germán Lezama

Ministro de la Corte Electoral

República Oriental del Uruguay

Roberto Medina Herrera

Director Nacional del Servicio de Registro Civil e Identificación

República de Chile

Apolinar Escobedo

Vocal Ejecutivo del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México

Estados Unidos Mexicanos

Héctor Javier Ruíz

Asesor Legal de la Organización de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO)

República del Perú

Marta Ana Casamayor Chacón

Directora del Departamento de Registro Civil de la Dirección
Provincial de Justicia de Guantánamo

República de Cuba

Beatriz Garrido

Coordinadora General para la Promoción de Registros de
Nacimientos

Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República
República Federativa del Brasil

Marco regulatorio del Registro Civil para la atención de personas con discapacidad

...El Estado garantiza el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a las personas con discapacidad...

Paulo Rodríguez Molina

Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

República del Ecuador

El Registro Civil de la República del Ecuador es una institución más que centenaria, con 110 años de historia, cuya modernización se ha fundamentado en tres ejes de gestión para tratar de revertir “la historia no muy buena” de su existencia en un lapso de 110 días. Uno de estos ejes constituye el fortalecimiento del talento humano, otro se relaciona con la construcción de la infraestructura adecuada para brindar servicios con calidad, calidez y tecnología de punta a los ciudadanos y las ciudadanas, y un tercero, se vincula a la cooperación interinstitucional.

En materia de atención a las personas con discapacidad, a través de distintos instrumentos normativos, es importante mencionar:

1. La Constitución Política del Ecuador en su Capítulo III establece los derechos de las personas y de los grupos de atención prioritaria como los adultos mayores, niños, jóvenes, personas con discapacidad y personas con bajos recursos.

2. La Ley de Discapacidades hace alusión a la integración social. Conforme a su artículo 4: “el Estado a través de sus organismos y entidades garantiza el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a todas las personas con discapacidad, mediante las siguientes acciones: sensibilización, eliminación de las barreras físicas y psicológicas, sociales y comunicacionales”, entre otras.

3. El Código de la Niñez y Adolescencia en su Título II consagra los principios fundamentales, y en su Título III contempla los derechos, garantías y deberes de los niños y adolescentes.

4. Los derechos de apátridas se encuentran regulados por el Estatuto Apátridas de la Organización de las Naciones Unidas, en sus artículos 25, 27 y 28, donde se señala que el Registro Civil debe garantizar la identidad de las personas que pasan por el territorio nacional.

Con base en la Constitución Política, el gobierno de la República del Ecuador mediante el Decreto Ejecutivo Número 338, Registro Oficial 97, de fecha 4 de junio de 2007, contempla como política de Estado la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral de estas personas. A través de la Vicepresidencia de la República se delegan las acciones, programas y proyectos en el ámbito social.

Además, se dispone la aplicación, en forma prioritaria y preferente, del programa “Sin Barreras”, que tiene como finalidad que todas las personas con discapacidad, y aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a sus derechos sin restricciones.

En materia de política internacional, se realizan acciones debidamente coordinadas con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estrategias de gestión interinstitucionales

Como estrategia de gestión, el Registro Civil, Identificación y Cedulación ha suscrito una serie de convenios de cooperación con instituciones, empresas y organizaciones.

¿Cuáles acciones se desarrollan para atender a las personas con discapacidades? La misión solidaria “Manuela Espejo”, las Agencias de Registro Civil en Establecimientos de Salud (ARCES), el Programa INTI, la cedulación a personas privadas de libertad y las Brigadas Solidarias.

1. **La Misión Manuela Espejo.** En función de este programa, el Registro Civil, Identificación y Cedulación y la Vicepresidencia de la República del Ecuador firmaron un convenio marco de cooperación. Se contó con el apoyo del Ministerio de Salud de la República de Cuba y del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. La Misión tiene como objetivo registrar y dotar de cédula

de ciudadanía a las personas con capacidades especiales que carecen de este documento.

La meta consiste en registrar el cien por ciento de la población vulnerable en 2012 ó 2013, y de esta forma posibilitarles el ejercicio de sus derechos sobre la base del derecho fundamental a la identidad.

2. Las Agencias de Registro Civil en Establecimientos de Salud (ARCES). Con el objeto de combatir el subregistro, el programa ARCES busca que los niños que nacen en las maternidades y hospitales donde se produce el mayor índice de nacimientos en el año, sean inscritos de forma inmediata en las oficinas de Registro Civil dispuestas a tal efecto. Actualmente, el país cuenta con 28 ARCES ubicadas en 17 provincias del Ecuador.

3. Las Brigadas Solidarias. A través de estos operativos, el Registro Civil, Identificación y Cedulación traslada su servicio a los lugares donde se encuentran las personas no necesariamente con discapacidades, sino a los pobladores a quienes se les dificulta el acceso a las oficinas de Registro Civil en razón de su salud física y mental; tales como personas de la tercera edad, indigentes que no pueden salir de la casa de acogida, niños que requieren salir del país porque van a ser intervenidos en el exterior, hospitalizados, etcétera.

4. **Programa INTI.** Se trata de una iniciativa para la nutrición integral de personas en estado de vulnerabilidad, donde no se puede garantizar un derecho si la persona carece de documento que lo identifique, y por eso el derecho a la identidad sigue siendo prioritario. La brigada de cedulación a través del INTI se realiza con la cooperación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. En el marco de ese operativo se visitaron comunidades en Colta, Alausí (Chimborazo), San Miguel y Chillanes (Bolívar), Sigchos y Pujilí (Cotopaxi), y más de 18 000 niños y niñas menores de 11 años, y sus madres, poseen documento de identidad y ciudadanía.

Registro del Estado Civil, la paternidad responsable y el interés superior de la niñez

...Ante la dispersión legislativa en materia de Registro Civil, y el acceso al Registro Civil de los menores de edad, que es un derecho fundamental, se considera como una de las posibles soluciones “refundir” las normas en un solo texto....

Javier Alonzo

Asesor de la Dirección General del Registro Civil

Consejo Supremo Electoral

República de Nicaragua

En la República de Nicaragua existen aproximadamente 153 municipios. En cada municipalidad hay un Registro del estado civil de las personas. ¿A qué se debe esto? A las disposiciones del Código Civil de 1904. Asimismo, en virtud del Decreto N° 34 del 17 de agosto de 1972, se creó el Registro Central del estado civil de las personas con asiento en la capital, al cual los registros municipales de todo el país debían remitir las transcripciones de las partidas.

En 1981 el Registro Civil fue adscrito al Ministerio de Justicia, y en 1993 se creó la Ley de Identificación Ciudadana que convirtió al Registro Central en una Dirección del Consejo Supremo Electoral nicaragüense.

Más tarde, en 1997, la reforma a la Ley de Municipios dispuso: “el Registro del estado civil de las personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal”; en consecuencia, el alcalde nombra al registrador y al personal de planta, cuyas retribuciones devienen del presupuesto municipal, pero al mismo tiempo se establece que el Registro Civil “se registrá además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme a las directrices, normativas y metodológicas que dicta el Consejo Supremo Electoral”.

En cuanto a la base constitucional del Registro Civil, la Constitución Política de la República de Nicaragua consagra el derecho de toda persona al reconocimiento de su personalidad y de su capacidad jurídica, razón por la cual se debe inscribir el hecho vital del nacimiento y los otros actos jurídicos relacionados con los niños y niñas.

Igualmente, la Constitución dedica un capítulo a los Derechos de Familia, donde resalta que la niñez goza de protección especial y de todos los derechos que derivan de su condición, teniendo plena vigencia la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña.

En tal sentido, se hace hincapié en los artículos constitucionales números 76 y 78, relativos a la investigación de la paternidad y la obligación del Estado de crear programas especiales para proteger a los menores. De allí, la importancia del requisito fundamental para garantizar la paternidad responsable y una pensión

de alimento en concreto: la inscripción del nacimiento en el Registro del Estado Civil.

Por lo general, cuando una persona nace es inscrita en el Registro. Conforme al Código Civil de 1904, si la inscripción no se realizaba dentro del año, una vez que había acaecido el nacimiento, era necesario acudir ante el Juez de Distrito Civil para que, mediante un procedimiento sumario, se diera curso a la inscripción extemporánea. Fue a partir de 1985, a través de la Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimientos, cuando el trámite se simplificó a una audiencia oral que podía llevarse a cabo ante los juzgados locales.

Esto nos remite a la estructura del Poder Judicial en el país, el cual se organiza de la siguiente manera: Corte Suprema de Justicia, Tribunal de Apelaciones y Juzgados de Distrito, asentados en los Departamentos y en las cabeceras municipales de los Departamentos; y Juzgados Locales distribuidos en los municipios.

¿Cómo hacían los nicaragüenses para investigar la paternidad y pedir una pensión de alimentos?

Durante el primer gobierno revolucionario del comandante Daniel Ortega, en el lapso 1983-84, se promulgó la Ley Número 143 o Ley de Alimentos. Según esta normativa, los representantes legales de los niños y niñas —las madres, en la mayoría de los casos—, y aun de los adolescentes, podían comparecer ante el Juez de Distrito y solicitar en vía sumaria el citado beneficio, que también se otorgaba a

los hijos no reconocidos por los padres, para lo cual se daba apertura a un incidente de previo y especial pronunciamiento en función de determinar la paternidad.

Inicialmente, el procedimiento exigía la realización de una prueba de serología basada en la comparación de los tipos sanguíneos, que trajo como resultado una gran cantidad de falsos positivos. Hoy se implementa la prueba de ADN.

Ahora bien, aunque estuviere en trámite el incidente de previo y especial pronunciamiento, después de contestada la demanda, el demandado —habitualmente, el padre responsable—, debía pagar una pensión de alimento provisional.

En la segunda etapa de la revolución, lapso 2006-07, se promulga la Ley Número 623 o Ley de Responsabilidad Paterna y Materna, que creó un procedimiento administrativo para que la madre en el momento de realizar la inscripción de un niño o niña en el Registro del estado civil, indicara la identidad del presunto padre, quien dentro de los 3 días siguientes era notificado para que compareciera en el término de 15 días a fin de reconfirmar o impugnar la paternidad.

Si el presunto padre reconfirma la paternidad, el niño o la niña es inscrito(a) con los apellidos paterno y materno; si el presunto padre no acude a la comparecencia, el niño o la niña es inscrito con los apellidos de la madre y del presunto padre. Si el padre decide

someterse a una prueba de ADN y esta arroja un resultado positivo, el niño o la niña es inscrito con el apellido del padre, pero si el resultado de la prueba es negativo, el presunto padre queda liberado de la obligación.

¿Cuál déficit se presenta en la aplicación de la Ley 623? Cada vez que se atribuyen competencias a un ente administrativo, se acompaña —desde el punto de vista formal— de la partida presupuestaria correspondiente; sin embargo, en la práctica, ello sucede en la minoría de los casos. De allí que, pese a haber disponibilidad administrativa de juntar voluntades y suscribir compromisos interinstitucionales entre los gobiernos municipales y el Registro Central, no se alcancen los objetivos esperados.

En el caso de la República de Nicaragua, ante la dispersión legislativa en materia de Registro Civil, y el acceso al Registro Civil de los menores de edad, que es un derecho fundamental, se considera como una de las posibles soluciones “refundirla” en un solo texto normativo. Vemos que la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, ha resuelto ese problema.

Es cierto que en nuestro país se promulgó un Código de la Niñez y la Adolescencia que establece en razón del principio de interés superior del niño y la niña su preeminencia en la prestación de los servicios públicos, tanto de la administración de justicia como en los servicios de inscripción y emisión de certificados del Registro Civil. Pero, en el caso de las reposiciones (se repone únicamente lo

que existió y desapareció por alguna razón), se redactó una ley en 1983 que prorrogó el plazo de aplicación de la norma que abrevió el procedimiento sumario y lo redujo a una audiencia oral. Ello ha sido tan importante que la última ley que prorroga ese plazo, expira en diciembre de 2011.

Adicionalmente, tenemos un problema con los jueces en nuestro país. A pesar de que el Código de la Niñez contempla el interés superior del niño, y establece que cualquier decisión administrativa y judicial debe observar este principio, la justicia aplica primero la ley ordinaria y no la ley especial. No hay jurisdicción especializada en materia de familia.

En Nicaragua apenas existen 4 Juzgados de Familia, 2 en Managua, 1 en Chinandega y 1 en Matagalpa; y suman 17 departamentos y 2 regiones autónomas. Entonces, por una parte, carecemos de especialización en el Registro Civil, y por otra, se vienen promulgando leyes de manera atropellada, sin orden sistemático.

Actualmente se trabaja para consolidar una red o intranet para interconectar los registros del estado civil de las personas de cada municipio con el Registro Central. Lo lógico sería que desde los registros municipales se fuera depurando el Registro Central, pero la depuración opera desde el Registro Central hacia los registros municipales, y cada vez que alguien no se encuentra inscrito, se dirige a un municipio, solicita su negativa de partida de nacimiento y saca en el juzgado otra inscripción. Así, mientras se prorroga el plazo

de vigencia de leyes para reponer partidas de nacimiento, a la luz de la norma se incrementa la masa de repeticiones de partidas de nacimiento.

Nosotros consideramos que si bien en nuestro país no existe autonomía legislativa del derecho de Registro Civil, si se admite esta expresión, va cobrando terreno como una rama del Derecho y como tal debe ser materia propia en las escuelas y facultades de estudios jurídicos. La mayoría de los abogados de nuestro país, quienes trabajan en Registro Civil, no egresan con la especialidad de Registro Civil.

En la especialización abundan encuentros como este, pero no es suficiente. Debe ser una actividad sostenida a través de los programas de cooperación, no solo de formación, sino de capacitación y de transferencia de conocimiento y tecnología.

Para eliminar el sub-registro en Nicaragua, se ha creado el programa AMOR, producto de una coordinación entre MIFAMILIA (Gobierno Central), el Registro Central (del Consejo Supremo Electoral), los gobiernos municipales y el Poder Judicial. El primero, busca a los niños y niñas no inscritos; el segundo y el tercero, tramitan de manera expedita las negativas de partidas, llenan los formularios de solicitudes de reposición; los jueces tramitan las reposiciones y los gobiernos municipales, a través de los registros municipales, inscriben y certifican gratuitamente.

Las actas registrales y el manejo de las actas de Registro Civil

...Las múltiples inscripciones son detectadas cuando se llevan a cabo los trámites del DNI... o cuando la OREC realiza depuraciones... También, otros de los mecanismos que existen para localizar múltiples inscripciones son la denuncia y las impugnaciones de los registros...

Carlos Fernández de Córdova

Gerente de Registros Civiles

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

República del Perú

Antes que nada quiero agradecer por la invitación. El tema que nos trae a esta mesa se refiere a las Actas Registrales y el manejo de las Actas de Registro Civil. El contenido de esta exposición se divide en cuatro temas: Antecedentes en la función registral en Perú, la Duplicidad de Registros de Nacimiento y la Nulidad y Reconstrucción de las Actas.

Antecedentes en la función registral en Perú

Quiero hacer un recuento sobre cómo nace la institución y emitir comentarios acerca de las dificultades que se nos presentan para llegar a todos los lugares del territorio nacional, derivadas de su

morfología y geografía. Ustedes saben que la Cordillera de Los Andes atraviesa nuestro territorio de Norte a Sur, también tenemos el río navegable más grande del mundo: el río Amazonas. A su alrededor, se asientan muchas comunidades nativas —incluso nosotros como institución, adquirimos 2 deslizadores, que son especies de barcas o lanchas donde funcionan 2 de nuestras oficinas, para poder llegar a los diferentes puntos del territorio aledaños al mencionado río.

Creo que casi todos los países de esta zona de América coinciden en sus antecedentes registrales. En la época colonial, los registros civiles o el registro de hechos vitales estaban a cargo de la Iglesia, que llevaba los registros parroquiales. Fue durante la época republicana, con el Código Civil de 1852, cuando se creó el Registro Civil que en aquel momento estaba organizado por el Poder Judicial y por el Archivo General de la Nación, los cuales dictaban pautas sobre lo que debían contener los libros.

Posteriormente, con el Código Civil del 36 y el Código Civil del 84, la dirección del Registro Civil quedó a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática y el Ministerio de Justicia. Recientemente, con la Constitución Política de 1993, se crea el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (RENIEC), y en el año 1995 se dicta su ley orgánica: la Ley 26497.

Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (RENIEC)

Dentro de la estructura del Estado peruano, el RENIEC es un organismo constitucionalmente autónomo, no sujeto a

ninguna jerarquía. El Estado peruano tiene tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y tiene organismos autónomos. Dentro de esos organismos autónomos, con el Jurado Nacional de Elecciones, la Asamblea de Rectores, el Ministerio Público y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se encuentra el RENIEC.

El RENIEC cuenta con un gran número de oficinas a nivel nacional. Un total de 194 en municipalidades provinciales, 1594 en municipalidades distritales, 2111 en centros poblados y 660 oficinas en comunidades nativas. Además, dispone de oficinas auxiliares localizadas en los hospitales o centros de salud, de las cuales a nivel nacional suman oficinas 31, y oficinas registrales propiamente dichas suman 28.

Multiplicidad de actas de nacimiento

No solamente se han suscitado casos de duplicidad de inscripciones, sino que hay casos de múltiples inscripciones. En ese sentido, es importante resaltar que nuestros países se ven afectados por la migración.

Perú ha sufrido veinte años de violencia terrorista. Durante ese tiempo mucha gente ha migrado, y las múltiples inscripciones se han verificado como consecuencia de ese fenómeno. Por ejemplo, tenían a sus hijos registrados en algún lugar, y por migración, comodidad o dificultad más bien, de acceder a una copia certificada del acta de nacimiento de sus hijos registrados en un lugar determinado, volvían a registrarlos.

En Perú el registro extemporáneo de nacimiento se realiza por vía administrativa y permite que la inscripción se efectúe con el testimonio de dos testigos. Las múltiples inscripciones son detectadas cuando se llevan a cabo los trámites del Documento Nacional de Identificación (DNI). Hay personas que ya habiendo efectuado un trámite de DNI con una partida de nacimiento, quieren generar otra partida de nacimiento con otra identidad. No obstante, el país cuenta con el sistema AFIS, con el cual se pueden detectar multiplicidades de registros a través de las huellas dactilares cuando los usuarios proceden a solicitar un documento de identidad.

Otra forma de determinar las múltiples inscripciones es la depuración en la OREC. ¿Qué son las OREC? Son las Oficinas de Registro del Estado Civil. Una de las funciones de un jefe de Registro Civil de estas oficinas consiste en depurar los archivos y, cuando se aplican estos procedimientos, también se localizan las múltiples inscripciones.

Desde 2005, en la institución estamos revocando facultades registrales e incorporando archivos de las municipalidades. En estos momentos, la totalidad de las Oficinas de Registro del Estado Civil de Lima, Cercado y el Callao, ubicadas en la capital del Perú, se encuentran en manos del RENIEC. Lo anterior, representa casi el treinta y 33% del registro que se realiza a nivel nacional. En Lima habitan 9 millones de personas, de 29 millones de habitantes que se encuentran en todo el territorio nacional; entonces, básicamente, todo está centralizado en Lima.

Asimismo, otros de los mecanismos que existen para localizar múltiples inscripciones son la denuncia y las impugnaciones de los registros. Las múltiples inscripciones pueden ser canceladas mediante dos vías. En principio, la cancelación solo podía efectuarse por vía judicial, ahora se realizan por vía administrativa a pedido de parte o de oficio.

A pedido de parte, en muchos casos, quienes tienen conocimiento de que han realizado múltiples inscripciones se acercan a las oficinas o a las jefaturas regionales de Registro Civil para solicitar la cancelación de una de sus actas de nacimiento. Se inicia un proceso, se expide un expediente y se emite una Resolución Jefatural la cual aprobará o no la solicitud de cancelación del acta.

En las resoluciones de cancelación de actas priva el principio de prelación, es decir, se cancela el acta posterior y se mantiene el acta primigenia. No obstante, se debe señalar que en algunos casos se ha cancelado la primera partida y mantenido la segunda, por identidad histórica. Evidentemente, por vía judicial la cancelación inicia por petición hecha al Poder Judicial que estudia casos de compleja solución.

Desde octubre de 2005 a la fecha, en los distritos de Lima y Callao que hemos incorporado, tenemos 5 394 100 actas, las cuales forman parte del archivo de la institución. En este proceso de incorporación se han encontrado 66 810 posibles múltiples inscripciones.

En estos cruces de información de las actas, como un caso anecdótico, encontramos a un ciudadano que tenía ocho 8 matrimonios. También, dentro del universo de actas incorporadas, se detectaron 48 314 actas deterioradas y 865 448 actas por rectificar.

Rectificación de las actas

Como se señaló, anteriormente la rectificación de actas solo podía realizarse por la vía judicial, y en la actualidad se efectúan rectificaciones de actas por la vía administrativa. A tal efecto, se han emitido dos directivas; una de ellas, la 260 se titula: “Rectificación Administrativa de Actas por Errores Atribuibles al Registrador Civil de la Época”. De acuerdo con esta directiva, con la documentación que en la época de la inscripción se tuvo o tuvo el Registrador Civil, se puede verificar si existe un error en la inscripción del hecho vital; es decir, si cuando se registró un nacimiento y se consignó “Fernández” escrito con *s* cuando se escribe con *z*, se puede realizar una rectificación administrativa.

La segunda directiva se titula: “Rectificación Administrativa por Errores no Atribuibles al Registrador Civil de la Época”, cuando en el momento en que se realizó la inscripción, solamente estaba en manos del Poder Judicial o de los notarios, porque a estos últimos también se les concedieran facultades de rectificación. Entonces, a los notarios y al Poder Judicial “les quitamos trabajo”, porque con esta directiva ahora corregimos más cosas.

Un caso personal. Hace cuarenta y nueve años cuando mi padre me registra, declara como prenombres de mi madre Olga Violeta, pero mi madre no tiene como prenombres Olga Violeta; entonces, soy hijo de otra señora. Evidentemente para corregir mi acta de nacimiento con el acta de nacimiento de mi madre donde se encuentra su prenombre correcto, tendría que haber acudido a la vía judicial o a la vía notarial.

Con la segunda directiva, se puede solicitar administrativamente al Registro Civil donde está asentada mi acta de nacimiento que se corrija el prenombre de mi madre, en el sentido de que mi madre se llama Olga y no Olga Violeta ¿Por qué? Porque hubo un error en la declaración al momento de asentar mi nacimiento por parte de mi padre.

Cancelación de actas

Nosotros no le llamamos nulidad de actas, sino cancelación de actas. El artículo 57 de la Ley 26497, Ley Orgánica de RENIEC, indica: “Las inscripciones se cancelan cuando se ordene mediante resolución judicial firme o cuando la justificación de la cancelación resulte clara y manifiestamente de los documentos que se presentan al solicitarla”.

Entonces, procedemos a la cancelación de las inscripciones cuando lo ordena una resolución judicial o cuando los documentos a la vista ameriten una cancelación.

Tenemos casos de inscripciones múltiples, donde en esas inscripciones hay coincidencias, mismos padres, igual fecha de nacimiento, incluso idéntico lugar de nacimiento.

En Perú es posible registrar nacimientos por el lugar de nacimiento o por el lugar de domicilio. Entonces, si mi domicilio se encontraba en Puno, mi hijo nace en Puno y lo registro en Puno; pero, posteriormente, me mudo a Huarochirí y hago un registro extemporáneo de mi hijo en Huarochirí. Se abre un expediente de inscripción extemporánea en el cual solicitamos documentos. Como el documento primigenio es el Certificado Nacido Vivo, si no lo tiene puede presentar una partida de bautizo, si no la tiene puede presentar un certificado de estudios y si no, puede presentar la declaración de dos testigos.

De oficio, como ya les explicaba, por disposición de la Oficina Regional del Registro, los casos en los cuales —de actas incorporadas— hemos encontrado múltiples registros, y esos múltiples registros pueden ser cancelados de oficio, siempre y cuando tengan una justificación. Tenemos un caso donde la madre ha declarado un padre en un acta de nacimiento y tenemos una siguiente acta de nacimiento donde la fecha de nacimiento es la misma, la madre es la misma, pero es diferente el padre. Como no podemos tener dos actas de nacimiento, procedemos a cancelar el acta, pero alguien podría preguntarse: ¿y el nombre del padre? Es igual, porque fue declarado por la madre y el padre nunca hizo un reconocimiento de ese niño y no se creó la filiación.

Anteriormente, cuando una mujer declaraba un hijo extra-matrimonial le estaba prohibido declarar quién había sido el padre, y a pesar de la prohibición, si algún Registrador Civil consignaba el dato de un padre, la norma establecía que el nombre puesto en esa acta se tendría por no puesto; es decir, aparece el apellido de un supuesto padre pero se tendrá por no puesto y no le genera filiación.

De esa manera, si yo tengo dos actas inscritas de una misma persona con apellidos paternos diferentes, pero una misma madre, un mismo día, tengo que cancelar una y se puede hacer de oficio.

De las 5 000 000 de actas que hemos incorporado, tenemos 2610 actas canceladas, 9210 actas repuestas y 238 000 actas rectificadas. Pueden ver que del universo de 5 000 000, y 238 000 actas han podido ser rectificadas, y muchas de ellas, a pedido de parte en función a estas dos directivas que les he mencionado, pero también de oficio, porque en la medida en que se han incorporado archivos de Oficinas de Registro del Estado Civil, se han encontrado libros que nunca fueron suscritos por el registrador civil de la época.

Años atrás las actas que no llevaban la firma del funcionario autorizado de la época correspondiente, eran remitidas a la vía judicial, de manera que se rectificaran; ahora muchas de ellas se rectifican de oficio, no se altera el contenido del acta, se trata de una omisión formal del acta. Asimismo, cuando se expide una copia certificada de dichas actas, se incluye una anotación marginal que indica: “Regularización de acta por omisión de sello y firma del funcionario de la época”.

Reinscripciones en el Registro Civil

Como se comentó anteriormente, Perú ha sufrido la violencia terrorista durante veinte años, y además es un país sísmico. En una oportunidad esta violencia terrorista atacó el centro de la ciudad de Lima con un coche bomba cargado de trescientos kilos de dinamita; y durante el último terremoto suscitado en Pisco, ocurrido en 2007, las ciudades de Pisco e Ica quedaron destruidas junto con los archivos de Registro Civil.

En nuestro país se contó con un proceso llamado “Reinscripción”, el cual se inició en el año 85 con la Ley 24065 y se desarrolló hasta el año 87. Luego, el Decreto Legislativo 343 se mantuvo hasta el año 93, cuando se emitió la Ley 26242 y, finalmente, nuestra Ley Orgánica 26497 que contempla la continuación de lo estipulado por la anterior.

La reinscripción comprendía aquellas actas que habían sido destruidas por la violencia terrorista o por hechos fortuitos. Las Oficinas de Registro del Estado Civil que se habían visto afectadas por pérdidas en sus archivos, por alguna de las causas señaladas, debían solicitar al RENIEC autorización para realizar la reinscripción. Para efectos de ese procedimiento, se debía elaborar un expediente, al cual se debía adjuntar un inventario detallado de los contenidos perdidos.

Muchas veces, se dificultaba elaborar los referidos expedientes y se hacía imposible cumplir con la última exigencia. Por ejemplo, sabíamos que se había perdido el Libro Uno (1) del año 63, teníamos

conocimiento de que constaba de 300 actas, pero no contábamos con evidencia alguna.

Esta reinscripción era únicamente territorial, es decir, la Oficina de Registro del Estado Civil que solicitaba al RENIEC la autorización para la reinscripción, era la única que podía reinscribir las actas. Por otra parte, esta reinscripción suponía la transferencia al nuevo asiento de la información contenida en el medio de prueba.

Si bien es cierto que la Oficina de Registro del Estado Civil solicitaba autorización para reinscribir, la carga de la prueba correspondía al ciudadano. A él se notificaba que había sido autorizada la municipalidad o la Oficina de Registro del Estado Civil para reinscribir, y este debía acudir a la oficina autorizada con una copia del acta. Si el acta de nacimiento se encontraba dentro de los años autorizados a reinscribir, se generaba un acta de nacimiento en nuevo formato, a la cual se trasladaba la información que se encontraba en el acta primigenia.

En enero de 2009 el gobierno peruano promulgó la Ley 29312, Ley de Reposición, que dejó sin efecto la Ley de Reinscripción. Muchas decisiones a nivel de Registro Civil son políticas y esta decisión fue una de ellas. La ley ordenó reponer las actas perdidas a nivel nacional, y el ente rector en Registro Civil quedó a cargo de esta labor.

Reponer las actas perdidas requiere presupuesto, infraestructura, maquinaria, tecnología y personal. Cuando se promulgó la

norma, se dispuso que en sesenta días fuera reglamentada. Para la fecha, después de dos años, tal reglamento no ha sido dictado; sin embargo, nosotros, como institución tutelar y ente rector en Registro Civil, emitimos una directiva que dio luces sobre cómo debía ser el procedimiento a seguir para realizar la reposición.

Entonces, tenemos una primera reposición de oficio con las actas duplicadas del Sistema Nacional de Archivos y Cortes Superiores. ¿Cómo es el proceso de oficio? Primero, se ordena al RENIEC reponer las actas perdidas y destruidas. El RENIEC decide oficiar a todas las oficinas registrales a nivel nacional para que emitan información acerca de esas actas, y en la medida en que se obtuvieron respuestas, se solicitó al Archivo General de la Nación y a los Archivos Departamentales la remisión de los Libros Duplicados. ¿Por cuál razón? Porque hasta el año 1997 las oficinas registrales debían llevar un libro principal y un libro duplicado o de reserva y, cada seis meses o una vez al año, debían remitirlos al Archivo General de la Nación o a los Archivos Departamentales.

De esa forma se pudo digitalizar, imprimir y empastar libros que proveyeron los archivos en virtud de la información que se recibió de las oficinas registrales, la cual daba cuenta de sus pérdidas. Posteriormente, se realizaba la devolución de los libros a los archivos, pero antes enviábamos copias a las oficinas registrales que habían informado sobre sus pérdidas.

¿Se imaginan este procedimiento sin dinero? Por eso digo, decisión política. La Organización de los Estados Americanos

(OEA) en razón de esa ley, brindó su apoyo y tomó como piloto el departamento Huancavelica, declarado de extrema pobreza: el más pobre del país. La OEA hizo la adquisición de “escáneres planetarios” para capturar las imágenes de los libros que habían sido remitidos por los Archivos Departamentales.

La segunda modalidad de reposición de las actas requiere información del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN). ¿Qué sucede si la municipalidad informa que tiene una pérdida de libros pero, a su vez, cuando se solicita al Archivo General de la Nación o al Archivo Departamental, estos indican que no tienen esos libros? Entonces, se realiza una búsqueda en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales, porque probablemente en nuestra base del Registro Electoral, podíamos contar con actas de nacimiento.

Finalmente, la tercera modalidad procede a pedido de parte. Cuando no se logra localizar la partida, se solicita al ciudadano una prueba de su registro, de su acta de nacimiento o una constancia que le haya sido otorgada cuando fue registrado. La norma también establece que, a solicitud de parte, se presenten testigos, lo cual me parece peligroso, pero la norma está dada así. Con testigos, nosotros podríamos proceder a registrar un hecho vital que supuestamente estuvo registrado y que ahora no se encuentra por perdido.

Como resultado de este proceso de reposición, que se adelanta desde enero de 2009, se han logrado reponer 4130 libros, lo

que significa trescientas un mil (301 372) actas de hechos vitales. Y seguimos trabajando, porque continuamos recibiendo libros de los archivos. Es un trabajo lento, pero arduo, y es un trabajo que Dios quiera podamos culminar.

Mecanismos de control de la actividad registral

...En México hemos abierto los Código Fuente para que cualquier ciudadano, en cualquier país del mundo, pueda verificar un Acta del estado civil de las Personas...

...Adicionalmente, el Registro Civil de la Ciudad de México va más allá de garantizar el derecho a la identidad. Se busca transformar el Registro como una entidad de derecho social...

Hegel Cortés Miranda

Director General del Registro Civil

Estados Unidos Mexicanos

Con el permiso de los distinguidos integrantes de este pleno, me voy a referir a un antecedente general del contexto del Registro Civil en México. Histórico primero. En 1859 a través de las leyes de reforma que fueron promulgadas por el presidente constitucional, Benito Juárez García, se crean la Ley Orgánica del Estado Civil de las Personas y la Ley del Matrimonio Civil. No fue sino hasta el año 1861, una vez que terminó la llamada Guerra de Reforma en el país, cuando se estableció el Registro Civil a nivel nacional, sin que esto signifique que tenemos un Registro Civil con este carácter.

Regulación de los registros civiles en los Estados Unidos Mexicanos

La complejidad que existe en México se debe —a diferencia de la mayoría de los países que aquí han expuesto—, a que el artículo 121 fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra como facultad de los 32 estados de la República normar lo que tiene que ver con el estado civil de las personas. Lo cual trae como consecuencia que no se haya podido implementar lo que manda la Constitución desde el año de 1917, sobre tener un Registro Nacional de Población.

En México apenas estamos por implementar la llamada Cédula de Identidad Ciudadana y, en estos momentos, existe una controversia constitucional por parte del Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo Federal, en la cual no se acepta su instrumentación.

Este documento sería una de las cédulas más avanzadas a nivel mundial porque contaría con la identificación AFIS dactilar, igual a la desarrollada en diversos países, también contendría la información alfanumérica que corresponde a la denominada CURP, que incluye la identificación del estado civil que genera el Acta de Nacimiento y, adicionalmente, contendría la identificación de iris.

En términos generales, esta controversia surge por cuanto no hay claridad normativa. No existe un órgano autónomo distinto al Poder Ejecutivo que permita y dé confianza para el resguardo de una base de datos de 103 millones de habitantes que conforman el país en su totalidad, según el último Censo Nacional.

Les voy a referir en este contexto, una vez hecho el marco general tanto histórico como normativo, la experiencia del Registro Civil del Distrito Federal, que es similar en las 31 entidades de la Federación, pero con la salvedad de que cada órgano, cada estado, tendrá que definir la legislación.

Tecnologías en Registro Civil: sistema de consultas de trámites

En cuanto al tema que se debe abordar, relativo a los canales de consulta de la información registral entre los Organismos Internacionales, nosotros hemos avanzado no solamente en esta materia, sino también hemos abierto los Código Fuente para que cualquier ciudadano, en cualquier país del mundo, pueda verificar un Acta del Estado Civil de las Personas.

En los últimos años, hemos atendido las disposiciones de la Ley de Doble Nacionalidad Española, la cual otorga el beneficio de obtener la doble nacionalidad a los nietos de abuelos españoles. Es allí donde adquiere relevancia la consulta en línea, que posibilita a las personas verificar vía remota, desde cualquier parte del mundo, un Acta del Estado Civil del Distrito Federal.

Estos sistemas de consulta abierta, que van más allá de una definición internacional entre países, deberían ser adoptados de forma general, para que la identidad de las personas nacidas en territorio mexicano, en particular en el Distrito Federal, puedan hacer uso de su identidad sin tener la cédula.

Simplemente tenemos que acceder a la página general desde *Google*, buscar la página del Registro Civil: Consejería Jurídica del Distrito Federal, Registro Civil del Distrito Federal. Se presentarán varias opciones, una de ellas es “Validación de Copia Certificada del Estado Civil de la Personas”; se ingresa un número de folio y se puede validar un Acta del Estado Civil de las Personas del Distrito Federal.

A su vez, con ello se está transitando hacia el momento en que no sea necesario emplear papel seguridad. En este caso, es un acta impresa en papel bond. No es necesario que la persona ante quien se va a exhibir este documento conozca las medidas de seguridad y las definiciones del Acta, inclusive quien no sea perito en materia registral, podrá consultarlo en línea desde cualquier parte del mundo.

Otro de los avances tiene que ver con la posibilidad que ofrece de consultar los trámites, también vía remota, respecto a las aclaraciones de actas realizadas por los ciudadanos, con solo ingresar un número folio en la página *web*. Este trámite tiene carácter gratuito, y se genera también con todas las Actas de Nacimiento, Matrimonio y Defunción.

También se encuentra disponible en línea la Solicitud de Actas del Registro Civil de cualquier parte del país, que van más allá de la propia consulta, y llegan hasta la obtención del documento o la validación del hecho o acto modificado en una Oficina del Registro Civil.

Hacia la transformación del Registro Civil en entidad de derecho social

A la par y en conjunto con esta reforma en materia tecnológica, también se busca avanzar hacia una reforma social. En todas las reuniones de Registro Civil, regularmente de carácter internacional y nacional, se hace referencia a la misma definición de tópicos respecto al derecho a la identidad de los ciudadanos.

En el caso del Registro Civil de la Ciudad de México, además de garantizar la identidad, buscamos transformar el Registro Civil en una entidad de derecho social. Es aquí donde se enlaza el siguiente punto: la jurisdicción para conocer recursos en materia del Registro Civil.

Aparte de modificar la identidad de un ciudadano o ciudadana a través de una rectificación o una aclaración administrativa, el Registro Civil de la Ciudad de México permite modificar el acta por cambio de nombre de reasignación sexo genérica; es decir, se considera al ciudadano o ciudadana en virtud de que su apariencia física y sexual no se corresponde con su documento de identidad, por una condición física, biológica, médica y psicológica.

Solo en la Ciudad de México está establecida la realización de este cambio de nombre y sexo por reasignación sexo genérica. En este caso, se aplica un procedimiento judicial en el cual se demanda al director del Registro Civil, se presentan dictámenes psicológicos,

médicos o de hormonización de la persona que se está tratando, y se procede a levantar una nueva Acta del Estado Civil de las Personas.

En este caso estamos hablando no solamente de una definición en materia registral o civil, sino de respeto al derecho humano a la diferencia, a la diversidad; inclusive se otorga una nueva identidad, no se realizan anotaciones marginales en el acta originaria, sino que se expedirá una nueva acta de nacimiento con los datos de la nueva persona, y se da aviso a las instituciones de Secretaría de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia.

Mientras en el Distrito Federal se lleva a cabo una transformación que parte de una definición política de un gobierno de izquierda —el cual se encuentra de cierta manera encapsulado respecto a toda la Federación donde aún no se verifican estos cambios jurídicos— la misma ejerce su impacto en los demás estados de la República, toda vez que las modificaciones son aceptadas por el Tribunal de los Poderes Judiciales de la Federación. Mientras en el Distrito Federal se lleva a cabo una transformación que parte de una definición política de un gobierno de izquierda —el cual se encuentra de cierta manera encapsulado respecto a toda la Federación donde aún no se verifican estos cambios jurídicos— la misma ejerce su impacto en los demás estados de la República, toda vez que las modificaciones son aceptadas por el Tribunal de los Poderes Judiciales de la Federación.

Así, no solamente serán procedentes —estos cambios— en los casos de los ciudadanos nacidos en el Distrito Federal, sino que serán, aun y cuando no existan en la legislación nacional, realizados por la facultad que inviste al gobierno de la Ciudad de México para llevarlos a cabo.

Otro ‘parte aguas’ respecto a la legislación y la inscripción de Actas del Estado Civil de las Personas, tiene que ver con la adopción entre personas del mismo sexo. Ya se llevó a cabo la primera

inscripción judicial en el Distrito Federal respecto a un matrimonio de mujer-mujer que adopta a un niño, y que va a trastocar y modificar el aspecto de filiación de un acta de nacimiento con gran impacto social. En este caso el procedimiento se realizará ante un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y se establecerá el orden de los apellidos y la filiación de las personas.

En el Distrito Federal, a partir de la reforma del año pasado, se han celebrado 735 matrimonios entre personas del mismo sexo, y se equipara la competencia y la validez del acto del matrimonio al matrimonio entre personas heterosexuales. Esta definición en las inscripciones del estado civil de las personas, se traduce en un cambio de tipo social que amplía y protege los derechos humanos y que no solamente materializa un acto del estado civil.

Otra definición de gran calado, tiene que ver con la inscripción de divorcios en la Ciudad de México. El divorcio judicial mostraba una tendencia respecto a los matrimonios, en los últimos 5 años, de 9000 frente a 44 000 matrimonios, pero ahora se hace una reforma en la que se plantea que el divorcio proceda sin causa alguna.

Se trata de un derecho social más amplio que el derecho familiar o civil, que está afectando los marcos de estadísticas vitales en la Ciudad de México. Se duplican estos actos en 2008, cuando entra en vigencia la reforma, a 9140, y ya en 2009, entre 13 000 y 15 000, se duplicaron los divorcios y disminuyeron los matrimonios.

Asimismo, en los divorcios administrativos basta una sola comparecencia por parte de los cónyuges, sin necesidad de que

ambos se presenten a ratificar el acto; y en el caso del divorcio judicial, únicamente bastará la manifestación de la voluntad de que no desean estar unidos en matrimonio.

Con este tipo de reformas y definiciones que afectan el estado civil de las personas, se viene dando un cambio sustancial que tiene que ver con las inscripciones, con el mantenimiento de las figuras jurídicas típicas como el reconocimiento y la adopción. Simplemente se levanta un acta nueva (igual que la reasignación sexo genérica) que le otorgará identidad a la persona en razón de su filiación, garantizando una protección en materia de derechos humanos.

Supervisión, fiscalización y mecanismos de control del Registro Civil

En México el proceso de supervisión y fiscalización se verifica de manera aleatoria. No existe un órgano central nacional que valide, supervise o verifique los actos, los hechos y el estado de los archivos, las Oficialías del Registro Civil y la normatividad aplicable. Ello conlleva una situación compleja, dado que la norma nacional es contradictoria entre los estados; por ejemplo, en algún estado de la República se cobran multas a quien no esté registrado, siendo que en la mayoría de las entidades el registro es gratuito.

Nosotros proponemos que esta disparidad normativa sea resuelta a través de la creación de un órgano nacional autónomo, como sucede en distintos países.

El proceso legislativo que atraviesa México tiene naturaleza y orden político, “la normatividad va abierta” en los términos de control ciudadano y político respecto a la implementación de una cédula única que identifique a todos nuestros connacionales.

Entonces, todos los procesos que señalamos como avanzados y que podemos compartir con ustedes, tienen que ver con compartir las bases de datos en una cantidad de 27 millones de actas en el Distrito Federal y 100 millones de actas a nivel nacional. Lo que se tiene como una base de datos nacional no depurada.

Con esto, concluyo mi exposición.

Cambios, retos y perspectivas del Registro Civil

...La bioética ejerce, en la actualidad, una incidencia significativa en el Registro Civil vinculada a los temas: filiación, matrimonio e identidad de género a través del reconocimiento de las tendencias y opciones sexuales en ello...

...No debe perderse de vista que ello tiene que ver con el derecho a la identidad, y el derecho a la identidad es un derecho fundamental...

Adolfo Orellano

Director General del Registro de Estado Civil

Ministerio de Educación y Cultura

República Oriental del Uruguay

Buenas tardes a todos. Estamos frente a temáticas debatibles, por ello realizaré la exposición con una suerte de lectura indirecta. Me van a tener que permitir un comentario inicial, porque estamos ante el análisis de temas que radican sustantivamente en la valoración y los principios éticos que regulan o deben regular la gestión del Estado en lo que se refiere a los actos y hechos del estado civil de las personas.

Considero que podrán concordar rápidamente conmigo, y sin mucho esfuerzo, en que si existe algo subjetivo y que nos puede vincular es el análisis de los preceptos morales o de los preceptos éticos, por estar íntimamente vinculados a los usos y las costumbres personales y colectivas.

La bioética y el Registro Civil

Nos corresponde el análisis de la bioética en los distintos aspectos del accionar de los registros civiles, la filiación, la determinación de la filiación, las tecnologías de reproducción asistida y la determinación de la identidad de género.

La bioética podríamos definirla como el estudio sistemático de la conducta humana en el área de las ciencias de la vida y el cuidado de la salud, en cuanto esa conducta es examinada a la luz de los valores y principios morales.

Temas como el comienzo de la personalidad jurídica en el hombre —el hombre en el sentido genérico y no un hombre en el sentido de atribución de sexo—, la reproducción humana asistida, la utilización de embriones, son algunos de los tópicos en que la bioética ocupa su análisis o, por lo menos, debería ocupar con un grado de relevancia en lo relacionado con la labor que el Estado debe ejecutar al respecto.

Como indica Zanonni, autor italiano, “desde que el óvulo es fecundado por el espermatozoide, queda determinada la individualidad genética del nuevo ser”; de ahí, la carga genética supone un contenido que necesariamente debe ser visualizado y conformado en la filiación.

Si analizamos Derecho Comparado en Latinoamérica, la legislación brasileña establece el inicio de la personalidad civil con el

nacimiento de la vida y protege los derechos meramente concebidos de lo patrimonial; circunstancias que de forma similar acogen legislaciones como la paraguaya y la chilena, cuando señalan que protege la vida por nacer; y la argentina, cuando sustenta el comienzo de la personalidad jurídica y la personalidad de los individuos en la concepción como tal, en su momento de realización cierta, pero de fecha incierta por no ser posible la determinación precisa.

De igual manera, si se analizan las legislaciones propias de cada Estado a la luz de las normas internacionales que rigen al respecto, como el Pacto de San José de Costa Rica o la Declaración Internacional de Protección de los Derechos Individuales; se entenderá por niño a todo ser humano desde su concepción hasta los dieciocho (18) años de edad.

Entonces, la concepción es un concepto que viene reiterándose, se confirma en el nacimiento, pero la esencia de la vida se da cuando la célula huevo se conforma por la conjunción de ambos gametos, esto es, la fecundación que el espermatozoide hace del huevo y conforma el cigoto. El cigoto después entra en la evolución que genera el procedimiento biológico de la reproducción, pasando por la mórula; determina que el niño nazca con una individualidad genética que le es propia, y que tiene alto contenido en la filiación posterior.

Es necesario destacar que a partir de 1970, comienza una época clave para el análisis de los preceptos bioéticos, dados los cambios sustantivos experimentados por las ciencias médicas en relación con

los procesos vitales —la manifestación de la vida desde el nacimiento de la vida del individuo—, y en ese contexto nace la bioética como una disciplina, vinculando lo fáctico de la biología con la formación de actitudes políticas que el Estado debe manifestar frente a la sociedad (polis), y que determinen cómo este deberá actuar al respecto.

Muy románticamente se ha definido la bioética como “el conocimiento de cómo usar el conocimiento”. Por otra parte, tradicional en su concepción, los derechos humanos —a su vez—, analizados desde las perspectivas del Derecho Constitucional de cada Estado, constituyen un límite a la acción del Estado sobre los individuos, la base jurídica y el mínimo ético irrenunciable, donde se asienta la organización de las sociedades democráticas.

De esta manera, la bioética requiere de decisiones jurídico-políticas que plasmen la reflexión ciudadana y la ética social exigible, integrada esta por la sumatoria de las políticas de Estado, donde el mismo Estado marca los lineamientos a seguir en función de lo que considera justo.

La bioética y la filiación

Podría afirmarse en la actualidad que la bioética ejerce una incidencia significativa en el Registro Civil vinculada a los temas: filiación, matrimonio e identidad de género a través del reconocimiento de las tendencias y opciones sexuales en ellos.

No debe perderse de vista que lo anterior tiene que ver con el derecho a la identidad, y el derecho a la identidad es un derecho fundamental. De su ejercicio, deriva el cumplimiento de otros derechos, habida cuenta que se configura como el punto de partida para que el Estado determine a quién le va a brindar políticas sanitarias y educativas, y poder controlar posteriormente el cumplimiento efectivo de esas políticas.

En Uruguay no existe aún legislación vigente sobre las tecnologías de reproducción asistida, aunque sí un “proyecto a título de Ley”, largamente debatido y aún no aprobado, que regule con un criterio estratégico y de control de Estado la aplicación de tecnologías en torno a la fertilización asistida, tales como la inseminación artificial y fecundación in vitro y la transferencia embrionaria, que generan tantas expectativas como rechazos. Expectativas en función de quienes ven en ellas una solución a un conflicto que les afecte, y rechazo en aquellas personas que las consideran fuera de los espectros o parámetros morales que consideran que el Estado debe tener.

En mi país se inscribe el nacimiento de un niño generándose el vínculo filiatorio, independientemente de la forma en que se haya logrado su concepción y se aplican los lineamientos que regulan la filiación legítima natural o ilegítima, partiendo del supuesto jurídico.

Un punto de partida en la normativa uruguaya, es que la maternidad está determinada por el parto, en tanto que es un hecho biológico constatable, a diferencia de la paternidad, la cual es una

mera declaración. Queda claro que la madre es esa señora que ese día, a esa hora, en esa sala de parto dio a luz a ese niño; mientras que el padre, es una cuestión de fe.

Para establecer la filiación, nuestra legislación aplica dos criterios: uno biológico y otro jurídico. El primero supone la filiación de sangre; es decir, el vínculo que existe entre los integrantes de una familia no restringido a la condición padre-hijo, sino de progenitores en lo inmediato: padres; en lo mediato: abuelos, bisabuelos, tatarabuelos y los anteriores. El segundo se refiere al vínculo jurídico que nace en los casos establecidos por la ley, entre personas que descienden o se reputan descender; o sea, se atribuyen la condición de descendiente unas de otras en los casos en que hubiere operado. Por ejemplo, una adopción plena o una filiación de tipo ficticia creada entre una pareja de padres y un niño al cual se le otorga la condición similar a la del hijo legítimo, cuando biológicamente no proviene de esos padres.

Es decir, mientras que en el segundo caso hablamos de una ficción jurídica, en el primero nos referimos a una situación constatable por medios como la prueba de histocompatibilidad o la prueba genética. Ambos conceptos no siempre coinciden, dado que el hijo no siempre es el resultado de la conjunción sexual de los padres en los casos de la adopción plena o la reproducción asistida cuando se utiliza una muestra de un dador anónimo.

En Uruguay, el niño tendrá filiación legítima, se le asumirá como hijo de tal padre y tal madre si el hijo fue engendrado dentro

del matrimonio, independientemente de si lo fue como consecuencia de una maniobra de fertilización asistida o por naturaleza. Lo anterior constituye una presunción. Ahora bien, ¿cuándo se considera que el niño nació dentro del matrimonio? Cuando nace fuera de los 180 días de celebrado el matrimonio o dentro de los 300 días de disuelto el mismo, sea por la muerte o por el divorcio. Si el niño no naciera dentro o no fuera engendrado dentro del matrimonio de los padres, ese niño tendrá filiación ilegítima, dependiendo del reconocimiento que hagan estos, uno o ambos, para que la filiación ilegítima se convierta en filiación natural.

Ustedes se preguntarán, ¿por qué natural si la misma naturaleza determina la filiación legítima? Sin embargo, el legislador ha utilizado —lo que es personal— una terminología poco adecuada, porque tan natural es la filiación natural como la filiación legítima, las cuales suponen como única diferencia si el niño nació dentro o fuera del matrimonio.

El Código Civil Uruguayo, como sistema para determinar la filiación, adopta el concepto nativo, y toma las dos formas de determinar cuándo la concepción es intramatrimonial (la presunción del plazo de 180 días dentro del matrimonio) o extramatrimonial (la presunción del plazo de 300 días de disuelto el matrimonio).

Si nosotros analizáramos la situación en un contexto más amplio, deberíamos prever la eventualidad de un conflicto de identidad del niño nacido mediante fertilización artificial o fecundación *in vitro*. Cuando hablamos de casos de esterilidad

extrema del padre o de la madre, intervienen factores externos como los “dadores anónimos”, generalmente de muestras espermáticas, la “madre subrogante” o el “útero de alquiler”.

Allí se pone de relieve un aspecto en el cual los conceptos bioéticos hacen la diferencia. Las normas deben ser lo suficientemente equitativas, justas e inclusivas como para no eliminar la posibilidad de que el Estado brinde una solución a las situaciones que se puedan presentar, pero tampoco otorgar legalidad a una situación que pudiera considerarse reñida con la moral socialmente aceptada.

La filiación es un bien jurídico indisponible, y por tanto, el rol que juega la voluntad en la determinación del estado civil debe estar estrictamente delimitado por la ley. Entonces, la reproducción asistida plantea las siguientes interrogantes: ¿quién es la madre del hijo que da a luz una mujer en cuyo útero se implanta un embrión ajeno?, ¿quién lo lleva en su seno o quién brindó los gametos?; y el padre, ¿es el dador de la muestra espermática o quien posteriormente asumirá su condición de tal, a través de la generación de la filiación?

Al considerar los principios ético-jurídicos que regulan las relaciones familiares y las normas del Código Civil Uruguayo, en relación con la filiación legítima, se admite al cónyuge de la mujer al momento del nacimiento, y por ende en la concepción como padre legítimo de la criatura a título presuntivo, si esta circunstancia se diera dentro del matrimonio, independientemente de las vías utilizadas para la procreación.

Si se pretende establecer la “licitud, rectitud y bondad” del accionar; o la “injustificación, ilicitud o la maldad” de lo que corresponde llevar a la práctica, no puede ser la ciencia quien lo determine, porque la ciencia, si estuviera valorando desde lo ético su accionar fáctico, se alejaría de su patrón medida. Notoriamente ese es un campo que debe ser regulado en el marco de la ética y, por ende, el Estado, porque el científico no puede ser juez y parte, su postura estará viciada por el interés directo en la actividad que realiza y el interés solo debe estar en lo social.

Hay dos argumentos que agregan luz en la valoración de estos temas. Por una parte el **argumento ético-consecuencialista** o valoración teleológica de las situaciones en función de los fines (*teleos fin*), el cual toma en cuenta los datos de la realidad preguntándose por las consecuencias. Este argumento se manifiesta a favor de las técnicas de fertilización asistida, sobre la base de que si dicha terminología soluciona problemas de parejas que carecen de la posibilidad de tener un hijo *per se*, y si es gratificante en definitiva, las técnicas deben ser consideradas éticamente lícitas.

Por otra, el **argumento ético-deontológico**, opuesto a la teoría anterior, de acuerdo con el cual todo ser humano es un fin en sí mismo —como el caso de nuestros Estados, donde el hombre es un fin donde el Estado apunta y, por ende, nuestros Estados son personalistas y no transpersonales—, y está justificado tomar las técnicas de fertilización asistida como éticamente o socialmente justificables, porque el individuo no puede ser objeto de manipulación por otro ser humano.

No obstante, a pesar de todas estas consideraciones éticas y filosóficas, estos tópicos no deben ser vistos desde la frustración de una pareja que no puede engendrar un hijo por sí misma, por distintas causas que la pueden afectar, desde la endometriosis hasta una azoospermia aguda. En ese caso, corresponderá al Estado evaluar las situaciones que den soluciones a los mismos, y en lo que respecta a la sociedad uruguaya, la problemática afecta promedialmente al 15% de las personas.

En la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, un eximio docente, el doctor Enrique Arezzo Piris, especialista en materia de Derecho de Familia, afirma que el Código Civil solo admite o considera la procreación como producto de la cópula carnal, no previendo la posibilidad de aplicar alguno de los métodos de fertilización asistida. Señala que la maternidad se vincula a la idea del parto, pero el parto no nos asegura que la madre parturienta sea en realidad quien dio las células originales que dan lugar a la fecundidad y, por ende, al cigoto.

La postura del doctor Arezzo nos lleva a pensar que existen certezas desde el punto de vista de la legislación uruguaya, donde parto y concepción son indisolubles para el Código Civil porque: 1. El parto está determinando la concreción en los hechos de la concepción, iniciada en un promedio de nueve meses antes; 2. La prueba de la maternidad radica en la prueba del parto, y 3. Toda referencia al arrendamiento de útero —contrato de tipo verbal que no pudiera suscribirse por escrito pues la licitud del objeto es comprobado desde el punto de vista explícito—, transgrediría una

norma de orden público, y una norma de orden público trasgredida determina la nulidad de lo actuado.

Entonces, este tema está vinculado al hecho de la indisponibilidad de comercio del cuerpo del hombre por el hombre; pero en la mayoría de nuestros países tenemos legislaciones que hacen lugar al trasplante de órganos, ¿cuáles son las consideraciones que nosotros podríamos hacer respecto de la doctrina uruguaya? El concepto de madre subrogante, por tratarse de un contrato verbal, nos haría considerar, primero, que podría ser de aplicación, desde un punto de vista conceptual, un viejo principio general de derecho de origen romano, como es el principio de asignación de contrato legal, o sea, que todo contrato legalmente celebrado obliga como la ley misma. Pero, ¿qué pasaría paralelamente?, ¿podríamos tener una prueba contundente exigible judicialmente de que ese contrato existe?, y que como tal, ¿la madre que aporta los gametos que se fecundan en el útero de la madre subrogante determinan el derecho a exigir que se le entregue el hijo?, porque para la legislación uruguaya, el chico que nace es hijo de la madre parturienta, independientemente de que los gametos no sean de ella.

Todo esto, dicho en la forma como fue planteado, partiendo de elementos como la investigación de la maternidad, podría ser una de las cosas que se pudieren plantear. Tenemos que la madre parturienta no es la madre biológica, pero para ello deberíamos tener una investigación de la paternidad que lo determinara y así fijar la filiación.

En la legislación uruguaya, la investigación de la maternidad solamente es válida, o tiene como objeto, determinar la realización del parto, si esa madre tuvo a ese niño, porque eso es lo que determina la filiación producto de la maternidad. Otro aspecto está determinando la posibilidad de ser aplicado en la investigación de la paternidad a través de la prueba de histo-compatibilidad. La interrogante que cabe responder es si el Estado puede participar en la regulación de una situación en la que también entra en juego el principio de libertad. La bioética apunta a regular situaciones que den legalidad a aquellos hechos que sean lo suficientemente valorados y considerados, y no a legitimar aquellas situaciones que puedan estar reñidas con la moral.

Hace un momento se comentó que en Uruguay no existe norma en carácter de derecho vigente que regule la aplicación de técnicas de alta complejidad en materia de fecundación, y que ella determine, a su vez, incidencia en el concepto de la filiación; pero sí existe un proyecto de ley que se encuentra en estudio desde 1996, el cual fue presentado por el doctor Alberto Sid, en su momento senador de la República. Esta propuesta normativa establece —señalamiento que se realiza a título enunciativo, por cuanto el texto no ha recibido aprobación— que el procedimiento de fertilización asistida se limitará a parejas heterosexuales estables, sean cónyuges o concubinos *morie uxorio*, o sea, aquellos que conforman una unión de pareja estable en calidad de comodidad de techo, lecho y mesa, avalándose además la adopción de embriones. La iniciativa regula las técnicas de reproducción asistida solamente en los centros autorizados y controlados por el Ministerio de Salud.

Según el proyecto, no cualquier pareja heterosexual de carácter estable podría pedir el procedimiento de fertilización asistida, sino que debe contar con un diagnóstico de por lo menos un año de infertilidad extrema.

Tampoco considera a las mujeres solas, viudas o solteras; lo cual hace pensar que una mujer soltera cuyo objetivo es consagrarse como madre, y que no ha tenido la posibilidad de encontrar pareja, no tendría la posibilidad de brindar toda la carga afectiva que sí estaría en condiciones de ofrecer, una mujer con pareja heterosexual constituida, punto que ha sido objeto de severas críticas y que, en mi opinión personal, resulta discriminatorio para las mujeres solas.

Asimismo, la iniciativa prohíbe eliminar o desechar embriones ordenándose la crío-preservación. Si la iniciativa tuviera carácter de derecho vigente, abriría la puerta a la eventual adopción de embriones, dado que en un procedimiento de fertilización asistida de inseminación artificial o de fecundación in vitro se implantan varios de ellos.

La inseminación artificial es el producto de la toma de una muestra espermática a la cual se le aplica un procedimiento de *suimat* o centrifugado que se realiza a la muestra cuya primera capa quedará integrada por los espermatozoides que tienen la madurez y la motilidad necesaria para fecundar un óvulo. Este componente se toma, se aspira con una cánula, se ingresa en un catéter y se insemína directamente en la matriz materna, después de atravesar el moco cervical.

En este proyecto de ley, tal vez como elemento vinculado a la filiación, se establece claramente que el donante no puede reclamar derechos de filiación. Sin embargo, es importante recordar que ello va de la mano del carácter anónimo de las donaciones de muestras espermáticas que practican en los bancos de espermatozoides que trabajan en el país.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado en 2004, introdujo una serie de cambios sustantivos en relación con la inscripción y filiación de los hijos extramatrimoniales. Allí se pone de manifiesto otro aspecto relativo a la ética social. En un principio, el Código Civil Uruguayo disponía que para reconocer a un hijo era necesario ser mayor de edad y hábil desde el punto de vista de la capacidad, pero las personas casadas no podían efectuar el reconocimiento de un hijo extramatrimonial, salvo por testamento solemne cerrado; y los menores de edad, no podían llevar adelante ese acto legítimo y humano de reconocer a otro como su hijo.

Esta situación —absolutamente injusta— daba prioridad a la estructura de la unidad de la pareja. Si un individuo casado reconocía la existencia de un hijo natural, daba prueba de adulterio y el adulterio es causal de divorcio en la mayoría de los países. En este caso, el Código de la Niñez y de la Adolescencia modifica el Código Civil y se enfoca en el niño —el interés superior—, y establece que el reconocimiento será realizado por aquellas personas independientemente de su edad y de su estado civil.

El reconocimiento se transforma en una obligación partiendo del supuesto de que la sola inscripción del hijo matrimonial implica un reconocimiento. Antes no bastaba realizar la inscripción, sino que debía realizar una declaración de reconocimiento como su hijo natural para hacer nacer la filiación natural; de lo contrario, el hijo solo tendría filiación ilegítima.

Si lo anterior se tomara en su contexto, podría afirmarse que el derecho de filiación establecido en texto expreso, se vincula indudablemente con el concepto de la verdad biológica, principio que tiene su consagración específica y la justificación jurídica en las acciones de investigación de paternidad y maternidad.

Bioética e identidad de género

La relación bioética-identidad de género se ha convertido en un tema actual y controvertido para la mayoría de nuestras legislaciones. Existe una realidad, legislada en otros países, relativa a la identidad de género y cómo ello impacta en el matrimonio entre personas del mismo sexo biológico y, en consecuencia, en la filiación.

Por ejemplo, en España se admite el matrimonio entre personas de igual sexo biológico y se asigna la posibilidad de tener todos los derechos. Hace poco el Registro Civil de Uruguay recibió un acta de un matrimonio español conformado por dos mujeres y, a su vez,

la partida de nacimiento de una niña que tenía dos madres: madre “A” y madre “B”, y era hija legítima porque nació durante este matrimonio. Conforme a la legislación uruguaya, ese matrimonio no es admitido aun cuando se le reconozcan derechos patrimoniales.

El tema de la identidad de género supone una confrontación entre el sexo social y el sexo biológico. ¿Cómo es el ordenamiento jurídico uruguayo respecto al tema del matrimonio? Solamente se admiten matrimonios de carácter heterosexual. El artículo 97 indica que tomará la declaración del marido y de la mujer, siendo el marido el varón y la mujer una hembra.

Luego de la aprobación de la Ley 18.246, la Ley de Unión Concubinaría, se produjo un hito histórico, porque es el punto de partida de la legislación donde se genera una modificación del concepto que hasta el momento venía manejando a nivel genérico el Código Civil, como es la posibilidad de que la unión de dos personas pudiera ser también de aquellas de sexo idéntico.

El concubinato hasta el momento de la Ley 18.246 admitía la existencia de relaciones de convivencia estable entre personas de sexo diferente, y la Ley 18.246 cambia sustantivamente ese concepto, estableciendo a texto expreso que la unión concubinaría podrá ser estable y, por ende, reconocida judicialmente, cuando dos personas de sexo diferente o idéntico puedan probar la existencia de cinco años de convivencia. Ello trae como consecuencia inmediata el reconocimiento de derechos patrimoniales sobre los bienes, que en el

matrimonio se le denomina balancialidad, es decir, el nacimiento de una suerte legal de bienes.

En el país, los matrimonios de carácter homosexual celebrados en el extranjero, antes de la Ley de Uniones Concubinarias, no eran de recibo por violentar los principios de orden público, pero posteriormente con esta Ley es imposible alegar la violación al principio de orden público, porque el propio Estado está reconociendo la existencia de derechos a uniones de personas de igual sexo.

Para invalidar un matrimonio homosexual celebrado internacionalmente, tampoco podríamos sustentarnos en la figura de la institución desconocida, porque en todos nuestros países el matrimonio está regulado como instituto de derecho civil. La única situación que queda, y la razón de ser de esta postura, es que no se puede admitir por la violencia al principio del orden público atenuado, que significa el reconocimiento de determinados derechos aun cuando no la validez de la figura como tal. Entonces, esta situación concede notoria apertura al reconocimiento de la identidad de género que se ve patentizada porque constituye el primer eslabón, con la aprobación que posteriormente se hizo de la Ley 18.620, del llamado muy livianamente “cambio de sexo”.

La Ley 18.620 consagra la preeminencia de la identidad de género, aun en defecto de la sexualidad de género, y aun en detrimento de la sexualidad biológica, cuando estas no coinciden con aquellas. Aquí entra un concepto internacionalmente tratado y que nació en

la Universidad de Berkeley, en Estados Unidos, denominado: “Teoría de Queer”.

¿Qué es la Teoría de Queer? Traducida al español como la disforia sexual, es la inconsistencia o la incoherencia entre el sexo biológico y el sexo socialmente manifestado por una persona. Esta teoría otorga mayor trascendencia a lo que cumplen los roles sexuales que al sexo biológico en sí mismo. ¿Por qué? Porque hay una vieja postura en los sistemas jurídicos europeos, que admiten este tipo de situaciones, en donde dicen que con el sexo se nace y el género se hace.

Este trastorno de la identidad sexual como contraposición del sexo social y del sexo biológico, nos remite a la Ley 18.620 que consagra a texto expreso, y como primera medida, el derecho al libre desarrollo de la personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia del sexo biológico, genético, anatómico, morfológico u hormonal, de asignación u otro, sin mención a límites de edad y estado civil, y expresamente sin límites en el sexo, por lo que aun así los menores estarían incluidos dentro de los posibles solicitantes. Solamente se requiere que sea alegada la disforia sexual para tener lo que desde el punto de vista jurídico se llama legitimación para solicitar una adecuación registral de nombre, sexo o ambos.

Sin duda se reafirma el derecho a ser identificado de forma tal que se reconozca la identidad de género del solicitante, pero sustantivamente vinculado al hecho de que esa identidad de género guarde

correlación con la documentación identificadora que va a exhibir, porque en nuestro país, hasta el momento, si bien todavía no se ha expedido ningún cambio de sexo, nombre o ambos conforme a esta ley, existe gran cantidad de personas que manifiestan socialmente un sexo de una forma, y cuando presentan su carnet de identidad en vez de ser María son Juan. Hay que ponerse en los zapatos de las personas de esta condición, su frustración debe ser alarmante.

Asimismo, la ley determina la inalterabilidad de las obligaciones y los derechos adquiridos por el solicitante aun cuando se produzca la reasignación de sexo y/o nombre mediante el mantenimiento de los mismos números de cédula de identidad, credencial civil y pasaporte. Nosotros podemos tener circunstancias que tienen que ver con embargos trabados o situaciones que afecten el ejercicio de nuestros derechos, si esto no estuviera establecido en esta forma, como sí lo estuvo en el proyecto original. Sería una forma sutil de borrar un antecedente, porque una persona que cambiara su sexo o su nombre, si se admitiera la reserva del trámite, y además no hubiera una vinculación posterior que identificara a la persona antes y después del cambio operado, el embargo de Juan Martínez no sería el mismo que el de María Martínez; entonces, María Martínez dejaría de estar embargada y podría vender un bien, lo cual implicaría una alteración en el ejercicio social. Podríamos decir que jurídicamente se podría generar una situación de peligro.

El procedimiento para la reasignación sexual tiene: 1. Carácter voluntario, procede solamente si la persona lo solicita y

la competencia pertenece al Estado; 2. La sentencia es judicial, no hay un trámite administrativo sino que supone una rectificación de partida y, por ende, el órgano responsable es un Juez Letrado de Familia; 3. La adecuación registral de sexo y/o nombre se implementa formalmente una vez dictada la sentencia y dispuesto de esa forma por el juez competente como una anotación marginal en la partida de nacimiento de esa persona, que indicará el número de la sentencia, el proceso y el juzgado; y quien era María pasa a ser Juan, o quien era Juan pasa a ser María; manteniendo y asentando el mismo número de cédula de identidad.

¿Cuál es la consecuencia más importante?, y ¿cuál es la verdadera razón de ser del cambio registral? No solamente adecuar los documentos, que haya una identidad entre el documento que se exhibe y el sexo de género que manifiesta socialmente, sino que permite ejercer los derechos y las obligaciones de su nueva condición en su totalidad, lo cual significa que en la legislación uruguaya no hace falta más nada para admitir el matrimonio homosexual, con la diferencia de que va a cambiar el concepto del sexo, porque vamos a tener dos personas que van a solicitar el matrimonio, teniendo dos sexos biológicos idénticos, pero sexos socialmente manifestados diferentes, y eso es lo que considera la calidad de marido y mujer que determina el artículo 97. Y si pueden casarse, pueden adoptar porque, para efectos de la adopción, las dos personas requieren estar casadas; es decir, podrán tener la vida de un matrimonio común como si fuera heterosexual, como ha sido hasta el momento en que se dictó a finales de 2009 esta ley.

¿Qué cambia con esta ley? Los conceptos de masculino y femenino tendrán un contenido diferente, se posiciona la visión de género de una forma que le da preeminencia a lo social frente al sexo biológico. Ahora bien, ¿cómo es esta situación?, ¿cómo impacta esta situación en la visión de género del Registro Civil? No en las cosas que tienen que ver con la filiación o con los derechos que determina la filiación; necesariamente, nos conecta con un aspecto conceptual respecto a cómo nosotros tenemos que pensar nuestras instituciones en el posicionamiento social.

Consideramos que el Registro Civil debe ser una institución segura que administre la identidad de las personas de manera eficaz y confiable, brinde servicios ágiles y eficientes como una expresión de deseo, con calidad inclusiva y oportunidad en todo el territorio nacional. Entonces, el mero atisbo de análisis de la gestión del Registro Civil vincula, sin mayor esfuerzo, al Registro Civil con el derecho de la identidad como derecho humano que es. Entonces, ¿qué es el derecho a la identidad? Podríamos definirlo como el interés existencial que tiene cada persona de no ver alterada o desnaturalizada o negada la proyección externa-social de su personalidad.

Este derecho se refiere a la identidad misma de la persona y a que no se discuta, distorsione, recorte o niegue lo que constituye el esencial patrimonio cultural del sujeto, integrado por una multiplicidad de aspectos como son la identidad de origen, familiar, intelectual, política, religiosa, social y profesional.

Todos nosotros nacemos libres en dignidad y en derechos y, por ende, es nuestro derecho fundamental que podamos vivir la identidad de una forma dinámica, por más que algunos puedan considerarlo no válido. El Registro Civil tiene que admitir la posibilidad de que se viva la identidad de una forma dinámica, que se vaya construyendo permanentemente y no por el concepto estático que da la condición del sexo biológicamente reclamado.

El Estado en cuanto a administración social y conformación de la sociedad, debe velar por ese derecho asegurando un lugar a las personas, sin discriminaciones, permitiendo la fidedigna individualización y materializando la inscripción del nacimiento en el Registro Civil. En esta tarea debemos aplicar las pautas de la bioética de forma clara. Parafraseando al peruano Carlos Fernández Sessarego: la identidad personal supone ser uno mismo y no otro, pese a la integración social. Hay que agregar que la identidad del ser humano se constituye, en cuanto sea libre, a través de un continuo proceso autocreativo, mediante una sucesión de hechos en que consiste la existencia por la adhesión a una determinada concepción del mundo.

Para concluir, lo que se ha estado analizando y comentando requiere de una concienzuda y sincera valoración, de forma tal que podamos reconocer que los derechos de la persona constituyen el contenido sustancial de nuestra competencia y ratificar la condición de los individuos como fin en sí mismos.

Lo cual hará, desde una visión constitucionalista, mucho más profunda la condición personalista de los Estados que nosotros representamos, al asumir como nuestra obligación reafirmar el ejercicio de esos derechos.

La publicidad de los actos registrales

...El Registro Civil debe ser público en todo momento, y las bases de datos que se generen del mismo deben respetar ese principio...

...Sin embargo, por considerarse que la publicidad de la residencia pudiese afectar la intimidad de las personas, el legislador consideró oportuno restringirla, y solamente puede obtener estos datos la persona titular de esa residencia y los órganos administrativos o judiciales que traten un asunto sobre ella...

Alejandro Herrera

Director General de la Oficina Nacional de Registro Civil

Consejo Nacional Electoral

República Bolivariana de Venezuela

En nuestro país el marco legal de la publicidad registral viene dado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de Registro Civil, el Código Civil venezolano y el Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado. En la Ley Orgánica de Registro Civil se contempla como un principio de la actividad registral a la publicidad.

Como registro público, uno de sus principales efectos es dar publicidad a los actos y hechos que se inscriben en él, por tanto, el Registro Civil debe ser público en todo momento, y las bases de datos que se generen del mismo deben respetar ese principio.

En la Ley Orgánica de Registro Civil —asociada a la publicidad—, se establece la facultad de las registradoras y los registradores civiles de dar fe pública a las declaraciones y certificaciones que realicen con tal carácter, a los fines del pleno valor probatorio de los documentos que están allí contenidos.

Este es un efecto fundamental de todos los registros, de las inscripciones y los asientos, en tanto las actuaciones de los registradores, en relación a las inscripciones y los asientos, están provistos de fe pública, produciendo plenos efectos probatorios ante terceros.

Ya en nuestro Código Civil, cuya última reforma se realizó en 1982, se señalaba que “las actas del Registro Civil eran oponibles a terceros puesto que gozan de plena fe, mientras no sean declaradas falsas”, siendo la tacha judicial la única manera de atacar en juicio estos documentos; en ese sentido, la legislación vigente en esta materia, incorpora cambios sustanciales toda vez que prevé el procedimiento de nulidad de las actas del Registro Civil por vía administrativa, el cual se activa en virtud de las causales previstas en la ley.

Lo anterior es una novedad importante, como se comentó, en caso de la duplicidad o la multiplicidad de registros, ya que era imposible resolver estas situaciones, al menos en nuestro país, porque no existía la vía administrativa expedita y eficiente que permitiera declarar la nulidad de las dobles inscripciones. Entonces, una vez que entra en vigencia esta ley, se suscitó un cambio importante en lo relacionado con el tratamiento de ese documento público.

Otra novedad de la normativa, en cuanto a la publicidad registral, constituye el Expediente Civil Único, como efecto de la automatización del Registro Civil, el cual tiene como finalidad compilar todos los actos civiles de una persona, que se encuentren inscritos en el Registro Civil. Este expediente es público, por cuanto es un expediente administrativo que reposa en los archivos del Registro Civil.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) avanza en su proyecto de automatización de Registro Civil, de digitalización de los expedientes y de los asientos registrales, con el propósito de que cada ciudadana y ciudadano posea un Expediente Civil Único, donde reposen todos los datos que creen, modifiquen o extingan su estado civil.

En tal sentido, a través del proyecto de automatización, contamos con los mecanismos tecnológicos que permitirán la creación de un archivo digital, dirigido a la certificación electrónica en el contenido. Ese archivo tendrá la facultad de certificar la información a través de los certificados electrónicos que, como lo veremos más adelante, dan plena fe al documento y la misma eficacia probatoria que un documento público manuscrito.

La prueba electrónica

De igual manera, se cuenta con la evidencia tecnológica, en la cual toda información digitalizada puede ser susceptible de ser analizada a través de un método técnico y generar conclusiones

irrefutables en materia legal. ¿Qué quiere decir esto? Que a través de una experticia tecnológica se puede generar la validez de ese documento, y en nuestro país, los certificados electrónicos tienen un marco legal con el soporte para su aplicación en todas las actividades de los órganos gubernamentales.

La prueba electrónica se define como aquella que puede ser presentada en un juicio y puede tener pleno valor probatorio. ¿Cuáles son sus características? La fiabilidad, pues el documento electrónico tiende a ser más seguro que el documento manuscrito; la integridad de los datos; la disponibilidad de ser inmediato; el respeto a las garantías de los derechos y libertades fundamentales; y la observancia de los principios del proceso judicial: la publicidad, la oralidad, la contradicción y la inmediatez, principios aplicables a los elementos probatorios y, por ende, a la prueba electrónica.

Los correos electrónicos, cuando cumplen con las disposiciones de firmas electrónicas, tienen todo el valor probatorio y certifican la autoría del mensaje o del correo electrónico. Por lo tanto, tenemos una regulación a través de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas que le da a todo correo electrónico que vaya signado con una firma electrónica el valor legal, independientemente de que se haya generado desde una forma digital o electrónica.

En relación con los medios de prueba, en nuestro país se emplean los sistemas libres de sana crítica. Vale destacar una cita del jurista de la hermana República de Colombia, Devis Echandía: “La precisión de la prueba judicial es la operación mental que tiene por

fin conocer el mérito o valor de convicción que pueda deducirse de su contenido y que la actividad procesal es exclusiva del juez”.

¿Por qué señalamos esto? Porque todas estas pruebas electrónicas, los documentos electrónicos, pueden ser presentadas como medios electrónicos, bien sea a través de los informes, de la prueba documental y de las inspecciones técnicas.

¿Cuál es la eficacia probatoria? Este es un punto bien importante. En las automatizaciones de los registros civiles debemos contar con un marco legal que sustente la utilización de las tecnologías de la información en el suministro de la información que se generan de dichos registros.

Nosotros tenemos dos instrumentos legales que reafirman el valor probatorio de ese certificado electrónico o de la firma digital: la Ley Orgánica de Registro Civil y la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas. Esta última señala que estos mensajes de datos tendrán la misma eficacia probatoria que la ley le otorga a los documentos escritos; sin embargo, para que se cumpla con esta eficacia probatoria, se deben cumplir los parámetros establecidos en la referida norma y deben estar avalados por un órgano del Estado, el cual se encarga de comprobar y certificar el cumplimiento de los estándares técnicos que se establecen en esta legislación.

Como lo habíamos dicho, y asociado también a la firma electrónica, esta permite vincular al signatario con el mensaje de datos y atribuir a este la autoría del mismo. Tendrá la misma validez

y eficacia probatoria que la ley otorga a la firma autógrafa, es decir, tenemos un marco legal que nos permite hacer uso de todos esos mecanismos tecnológicos.

En nuestro país el tema de la certificación electrónica, inclusive, ha sido valorado por los tribunales de la República. Nuestro más alto tribunal, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), ha emitido algunas sentencias en las cuales se establecen la validez probatoria y la plena validez probatoria de los documentos electrónicos o los certificados electrónicos, siempre y cuando cumplan con toda la disposición legal.

Una serie de sentencias, en algunos casos, establece la no validez de la prueba presentada cuando no cumple con los parámetros señalados en la normativa vigente y, en otros casos, el juez en el momento de valorar la prueba, establece si cumplió con ese parámetro legal y, de ser así, le otorga todo el valor probatorio posible.

Limitaciones relativas a la publicidad registral

Ya dijimos que en principio el Registro Civil es público; sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico establece algunas limitaciones a esa publicidad, como el acceso a los datos relativos a la residencia. ¿Por qué a los datos relativos a la residencia? En el Registro Civil, por expreso mandato de su ley orgánica, deben inscribirse los datos de la residencia de la persona y hacerse constar en ese Registro. Pero,

por considerarse que la publicidad de la residencia pudiese afectar la intimidad de las personas, el legislador consideró oportuno restringirla, y solamente podrá obtener estos datos la persona titular de esa residencia y los órganos administrativos o judiciales que traten un asunto sobre ella.

Por otra parte, dentro de las limitaciones de la publicidad registral, también existe un control. ¿En qué consiste este control? Si bien es cierto que cualquier persona puede solicitar a través de las bases de datos del Registro Civil la información que allí reposa, el Registro Civil y los órganos administradores del mismo deben establecer los medios de comprobación de la identidad de quien solicita esa información; es decir, para que cualquiera de nosotros pueda acceder a la información, deberá identificarse plenamente y, por ende, el Registro Civil está en la obligación de llevar un control de todas las personas que accedan a la información del Registro Civil. Eso está establecido en el artículo 65 de la Ley Orgánica de Registro Civil.

Del mismo modo, entre las limitaciones de la publicidad registral, figura la relativa a la filiación. Los datos filiatorios en materia de los niños, niñas y adolescentes tendrán carácter confidencial y solo podrán ser suministrados a los padres, madres o mandatarios, representantes o responsables y autoridades administrativas judiciales. Lo anterior, está relacionado con el artículo 56 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual dispone que los

documentos públicos de identidad no pueden hacer mención de la calificación de la filiación y, en consecuencia, los documentos que establezcan una calificación —entiéndase en casos de adopciones y la creación de un nuevo registro de nacimiento en reconocimientos posteriores de paternidad o maternidad. Estos datos relativos a la filiación no podrán ir incluidos en los documentos de identidad que se expidan en el Estado venezolano.

Tal y como se ha comentado anteriormente, a través de una disposición normativa del Consejo Nacional Electoral (CNE), quien por expreso mandato de la Carta Magna y la Ley Orgánica del Poder Electoral tiene la potestad normativa para reglamentar las leyes, se estableció en el Reglamento de la Ley Orgánica de Registro Civil que “las certificaciones de las actas de nacimiento no deberán contener la información confidencial”, ello para evitar que en las copias certificadas que se expidan se incluyan notas marginales que indiquen la calificación de la filiación, bien sea a través de una nota marginal o bien sea a través del establecimiento de filiación en una nueva acta de Registro Civil. Así lo ordenan las leyes en cuanto a las adopciones o los reconocimientos de paternidad que se dan a través de los procedimientos establecidos en las leyes que protegen la paternidad y la maternidad.

Otro aspecto relativo a las limitaciones de la publicidad registral tiene que ver con la protección de las personas en razón de amenazas a su vida o a su integridad personal. En nuestro país se aplica la Ley de Protección a los Testigos y a la Víctima, la cual es una ley

procesal en el ámbito penal en la cual se establecen disposiciones para la protección de quienes son testigos en juicios penales.

Esta ley, articulada a la Ley Orgánica de Registro Civil, persigue limitar totalmente la publicidad de los asientos registrales de esas personas y así garantizar efectivamente la protección que el Estado debe brindarle al momento de tramitar la información sobre su identidad, tutela que también debe otorgarse a las personas refugiadas, asiladas y a otras que por mandato legal, jurisdiccional o judicial, deba ser resguardada su identidad.

Los funcionarios que por cualquier medio revelen aquellas informaciones cuya publicidad es limitada, incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa; inclusive, la Ley Orgánica de Registro Civil prevé sanciones pecuniarias para los funcionarios del registro y los registradores o registradoras civiles que violenten esta disposición.

Para finalizar, quiero hacer mención de un aspecto relacionado con el tema de la publicidad registral: la digitalización del archivo histórico del Registro Civil. En definitiva, la digitalización o las bases de datos de nuestros archivos de Registro Civil garantizan la publicidad de los asientos, y para ello el CNE se encuentra en un proceso de digitalización de ese archivo histórico.

Se suscribió un convenio con el Archivo General de la Nación, el cual nos permitió inventariar la totalidad de las actas y de los libros que se encuentran en nuestras unidades de Registro Civil. Se

trata de mil ciento setenta (1170) unidades de Registro Civil donde se efectuó el inventario detallado de la cantidad de libros que allí se encuentran. Allí, se pudo observar que el 43% de las actas pertenecen al período comprendido entre los años 1990 y 2010; es decir, casi la mitad de los asientos registrales se concentran en ese período de tiempo, y por esta razón el Consejo Nacional Electoral, dentro del proyecto de automatización de los registros civiles, decidió iniciar la digitalización de los folios registrales a partir de 1990, para consolidar la base de datos electrónica del Registro Civil, que permitirá garantizar la plena publicidad de los actos registrales.

CONCLUSIONES

MESA DE TRABAJO NÚMERO 1

MARCO JURÍDICO

Una gestión eficaz del Registro Civil supone en la actualidad contar con al menos:

a. Profesionalización del talento humano.

b. Formación ética y sensibilidad humana.

En materia de Registro Civil, debe insistirse en la necesidad de establecer los mecanismos idóneos para garantizar la inclusión y el acceso de todas las personas al servicio registral, adaptándolo a las necesidades especiales que existieren, sin discriminación de ningún tipo.

Para ello es de gran relevancia la participación de las comunidades organizadas, mediante la ejecución de programas especiales de inscripción y su adecuación a las realidades geográficas, demográficas y sociales de cada país, con el fin de facilitar el acceso al servicio de Registro Civil de todas las personas, para la erradicación de los sub-registros y la construcción plena de la ciudadanía.

El Registro Civil debe ser un servicio esencial que garantice el derecho humano a la identidad, base de otros derechos fundamentales; por lo cual, debe propender a la gratuidad de su prestación con el propósito de brindar el acceso sin discriminación alguna.

c. Infraestructura y capacitación tecnológica sostenible.

Los sistemas automatizados de Registro Civil que se crearen deben ser sostenibles en el tiempo en relación con su costo económico y las migraciones y adecuaciones tecnológicas.

d. Cooperación interinstitucional e internacional entre los países latinoamericanos u otros.

Debe desarrollarse un plan de cooperación entre los países latinoamericanos en materia de Registro Civil e Identidad, teniendo en cuenta el espacio territorial y la gran movilidad migratoria entre los países hermanos.

Debe crearse una instancia en donde se realicen los estudios en torno a las semejanzas y diferencias en materia registral con el objeto de avanzar en la homologación de conceptos y procedimientos que favorezcan la integración latinoamericana y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanas y ciudadanos.

e. Marco legal adecuado al ejercicio efectivo de los derechos.

Simplificar y flexibilizar los procesos del Registro Civil procurando la resolución en sede administrativa de los trámites relativos a la inscripción de hechos vitales y actos jurídicos que incidan en el estado civil de las personas, a los fines de que se pueda lograr el acceso directo, eficaz y eficiente de toda la población.

El Registro Civil, dentro de sus competencias, debe establecer los mecanismos que respondan a las realidades y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, que propendan a proteger y conservar sus usos y costumbres ancestrales.

El Registro Civil debe crear los mecanismos idóneos para realizar la recolección de información relacionada con la situación de los grupos de mayor vulnerabilidad, al momento de la inscripción del hecho registral, con la finalidad de generar datos e información relevante para el Estado, que permitan la adopción de políticas públicas tendentes a la erradicación de las causas que afectan a estos grupos vulnerables.

Los países deben contar con una legislación especial de Registro Civil que sobre la base de la utilización de mecanismos tecnológicos necesarios, garantice el ejercicio del derecho a la identidad.

Los procesos de determinación de la paternidad que están previstos en cada país, tienen diversos tratamientos y soluciones adecuadas a la realidad de cada uno de ellos. En todo caso, los mecanismos que se adopten deben estar dirigidos a la protección del interés superior de los niños y las niñas en garantía de su identidad.

El establecimiento de mecanismos administrativos para hacer efectiva las inscripciones tardías de nacimiento constituye una herramienta efectiva para la disminución de las tasas de sub-registros.

El Registro Civil debe garantizar la publicidad de sus asientos con las limitaciones que establezca la normatividad de los países. En todos los casos debe procurarse que los asientos relacionados con las filiaciones guarden la debida confidencialidad.

MESA DE TRABAJO NÚMERO 2

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Sesión 1

Estructuras de funcionamiento del Registro Civil

Accesibilidad y cobertura de los registros civiles

Sesión 2

Estadísticas del Registro Civil

Gestión y administración de archivos de los registros civiles

Sesión 3

Auditorías de los registros civiles

Modelos de cooperación interinstitucional en materia de Registro Civil

PRESENTACIONES

Dolores Fernández

Directora Nacional de Registro Civil de la Junta Central Electoral
República Dominicana

Fanny Rosario Rivas

Vocal del Tribunal Supremo Electoral
Estado Plurinacional de Bolivia

Olga Lidia Pérez Díaz

Directora de Notarías y Registro Civil del Ministerio de Justicia
República de Cuba

Azize Azán

Directora Ejecutiva de la Vicepresidencia del Consejo Nacional
Electoral
República Bolivariana de Venezuela

PARTICIPANTES

Oscar Mena Carvajal

Secretario General del Registro Civil del Tribunal Supremo de
Elecciones

República de Costa Rica

Humberto Moleda Castiglioni

Coordinador General de Inscripciones Masivas del Registro
Nacional del Estado Civil

República de Paraguay

Juan José Alcalá

Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación
Ciudadana del Estado de Jalisco

Estados Unidos Mexicanos

Iván Noel Guerra

Subdirector Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral

República de Panamá

Tania Sagastume

Registradora Central del Registro Nacional de las Personas

República de Guatemala

Fernando Arturo Batlles

Director del Registro Nacional de las Personas Naturales

República de El Salvador

Rafaelina Peralta

Miembro del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica

República Dominicana

María Victoria Tafur

Coordinadora de Registro Civil de la Registraduría Nacional del
Estado Civil

República de Colombia

Roberto Medina Herrera

Director Nacional del Servicio del Estado Civil e Identificación

República de Chile

Organización administrativa de los registros civiles

...Implementamos un conjunto de estrategias para cumplir nuestra misión: ofrecer un servicio rápido, seguro y transparente...

...El módulo de servicios de actas por Internet permite a los ciudadanos solicitar sus actas y recibir información al respecto, vía correo electrónico... Nosotros aspiramos enviar las actas a las residencias de los solicitantes...

Dolores Fernández

Directora Nacional de Registro Civil

Junta Central Electoral

República Dominicana

Para nosotros es un honor compartir experiencias sobre la estructura funcional del Registro Civil en nuestro país, de la cual abordaremos los siguientes aspectos: 1. Organigrama, 2. Proyectos especiales, 3. Talento humano y 4. Unidades y oficinas administrativas.

Organigrama

Desde 2010 República Dominicana tiene una nueva Constitución, la cual otorga al Registro Civil, en su artículo 212, párrafo

II, rango constitucional. Este rango concede a la Junta Central Electoral la atribución de administrar y regular todos los aspectos que guardan relación con el mencionado Registro.

En República Dominicana la orden de mando se configura de la siguiente manera: primero, se ubica la Junta Central Electoral, la cual está integrada por 5 magistrados; luego, la Comisión de Oficialías, integrada por 1 magistrado coordinador y 6 directores; seguidamente, la Dirección Nacional de Registro Civil integrada por un director nacional, dos subdirectores, abogados y ayudantes.

Esta última, a su vez, consta de una Unidad Jurídica, una Unidad del Voto en el Exterior, una Unidad de Logística y una Unidad de Estadística.

Del mismo modo, tenemos la Oficina Central de Estado Civil creada a través de la Ley Número 486, en 1933, y conformada por 1 director, 2 subdirectores y diferentes equipos auxiliares. Esta dependencia es responsable de los segundos originales de nuestro archivo.

También contamos con las oficialías. Existen 164 oficialías distribuidas a lo largo del territorio de República Dominicana y 7 centros de servicios.

Proyectos especiales

¿Qué son proyectos especiales? Son el conjunto de estrategias que desarrollamos para cumplir nuestra misión: ofrecer un servicio rápido, seguro y transparente. Entre ellos es importante destacar:

1. **El Número de Identificación Único (NIU):** consiste en unificar todos los datos de los ciudadanos bajo una denominación única. A través de las Oficialías del Estado Civil, las Delegaciones de las Oficialías en los Hospitales y el Ministerio de Educación, la Junta Central Electoral comenzó a asignar a los niños, niñas y adolescentes el NIU, que identificará su cédula de identidad, su licencia de conducir, su pasaporte y el Acta de Nacimiento.

El Ministerio de Educación ha captado un número de 231 067 estudiantes, y las Oficialías, por su parte, un total de y 287 609 personas. Ello se traduce en que un total de 518 676 personas, en la República Dominicana, cuentan con su NIU.

Este programa le ha permitido al Ministerio de Educación tener un Registro Único y determinar quiénes de sus alumnos carecen de documentos.

2. **Proyecto Datos Biométricos:** el Proyecto de Captura de Datos Biométricos se inició en octubre de 2008 con el propósito de asegurar la identidad de los dominicanos, tras la incorporación de tecnología de reconocimiento de huellas dactilares y de reconocimiento facial.

La tecnología AFIS (para huellas y rostros) ha permitido detectar inscripciones no deseadas y disminuir la probabilidad de fraude o suplantación de la identidad de las personas. A la fecha, se han capturado las características biométricas de un total de 3 800 000 ciudadanos.

3. **Proyecto de Solicitud de Actas por Internet:** el módulo de servicios de actas por Internet permite a los ciudadanos solicitar actas del Registro Civil, así como consultar y recibir, vía correo electrónico, información sobre el estado de su solicitud.

Este servicio se encuentra disponible desde el mes de enero de 2010 y, hoy día, cerca de 19 000 personas han ingresado en este sistema para hacer solicitudes. Nosotros aspiramos a enviar las actas a las residencias de los solicitantes.

4. **El Formulario Prenatal:** con la finalidad de agilizar el otorgamiento de documentos a los hijos de las futuras madres sin documentación y disminuir el índice de recién nacidos sin registro en el país, se aplica el Formulario Prenatal durante la primera consulta médica de la progenitora.

A través de este formato, podemos conocer la situación de nuestras embarazadas, si tienen o no documentos, y gestionar la emisión de cédulas de identidad para aquellas que no las tienen.

5. **Régimen de Extranjería:** de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución, los “extranjeros y extranjeras tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales”, con las excepciones y limitaciones que ella y las leyes establecen; y “tienen la obligación de registrarse en el Libro de Extranjería”.

Anteriormente, debido a diversas problemáticas con la Resolución 02/2007, se hizo necesario crear un libro de registros de nacimientos para los hijos de madres extranjeras no residentes en el país, para que todo niño o niña nacido en República Dominicana tuviese derecho a un nombre, a estudiar, etc.; sin significar un otorgamiento de la nacionalidad a los extranjeros.

Talento humano

La Junta Central Electoral de República Dominicana considera que la función del Departamento de Recursos Humanos es clave en la definición de los manuales de puestos, siendo estos los elementos que conducen a una gestión adecuada en materia de personal, porque permiten elaborar un sistema uniforme de valoración y clasificación del talento humano y sirven de apoyo al subsistema de selección.

Mediante la Resolución Número 03/2007 se creó el Sistema de Carrera para los Oficiales del Estado Civil y sus Suplentes, sobre la

base de Concursos Públicos de Méritos por Oposición. Actualmente, las personas que reciben nombramiento son interinas.

Adicionalmente, tenemos la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), cuyo objetivo es fortalecer las capacidades y destrezas de los funcionarios de la Junta Central Electoral y sus dependencias. La EFEC nos ayuda como pie de amigo para determinar cuáles son nuestras debilidades, analiza perfiles y trabaja con programas claves. Hoy cuenta con su primera promoción de especialistas en Registro Civil.

Lo anterior es interesante para el desarrollo de la institución. Recursos Humanos presenta lo que es la acción del personal al Pleno, y se eligen a las personas que trabajan en Registro Civil. En el caso del Director Nacional de Registro Civil, no basta que el Pleno de la Junta se incline por un funcionario determinado; el procedimiento se realiza a la vista pública de los partidos políticos, los cuales deben refrendar lo que señale el Pleno acerca de quién debe ser el director.

Modelo de las unidades y oficinas de Registro Civil

Oficialías del Estado Civil: se encargan de registrar y expedir las actas relativas al estado civil de las personas. Se trata de 164 Oficialías cuya demarcación territorial es el municipio. Nosotros estamos trabajando con lo que establece nuestra Constitución en su artículo 196, que señala que las regiones son las unidades básicas.

Centros de Servicio: en estos centros, los usuarios no solamente pueden legalizar sus actas, sino también pueden obtenerlas sin distinción del lugar del país donde dichas actas se encuentren registradas. Tenemos 7 Centros de Servicio en el territorio nacional y fuera del país 15. Tenemos 60 delegaciones, de las cuales 30 se encuentran automatizadas.

Para finalizar, queremos terminar esta exposición ratificándoles que una buena organización funcional, con políticas bien definidas, nos conducirá al éxito y hará que nuestro Registro Civil sea la espina dorsal de un Estado social, democrático, de derecho.

Ya nosotros le hemos presentado a la ciudadanía nuestro plan estratégico 2010-2016, conocemos cuáles serán nuestras líneas de acción en el Registro Civil, y solo así creemos que podemos garantizar y respetar los derechos fundamentales.

Accesibilidad y cobertura del Registro Civil

...Hoy existe la SERECI, que cumple dos funciones relativas al Registro Civil y al tema electoral... También SERECI Departamentales y Direcciones Regionales de Registro Civil, a nivel de las provincias...

...En las capitales de los departamentos de ciudades intermedias, existen oficiales de registro que dan atención a los pobladores de los lugares inaccesibles... y hemos desplegado brigadas móviles para emitir informaciones acerca del tema de la inscripción...

Fanny Rosario Rivas

Vocal

Tribunal Supremo Electoral

Estado Plurinacional de Bolivia

Buenos días a todos los invitados de los hermanos países. El Estado Plurinacional de Bolivia, como ustedes saben, desde el año 2009 tiene una nueva Constitución Política. De ahí, se llama Estado Plurinacional. ¿Por qué decimos Estado Plurinacional de Bolivia? Porque se basa en la aceptación de que en nuestro país existen diferentes naciones, diferentes culturas.

Órgano Electoral Plurinacional

El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con cuatro órganos que cumplen funciones netamente separadas, a saber: el Órgano

Judicial por un lado, el Órgano Legislativo, el Órgano Electoral y el Órgano Ejecutivo; cuatro órganos que componen el Estado.

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es un órgano nuevo. Anteriormente no existía este órgano en la forma como funciona actualmente, basado en el principio del ejercicio de los tres tipos de democracia que existen en el país: la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. Para el ejercicio de estos tres tipos de democracia, nace el OEP, un órgano con bajos recursos económicos —en el Estado Plurinacional de Bolivia hacemos lo que podemos con los recursos que tenemos—, pero sobre el cual recaen múltiples funciones o atribuciones, como la relativa al Registro Civil.

El Órgano Electoral está compuesto, a su vez, por siete vocales de los cuales soy integrante. Mi nombre es Fanny Rosario Rivas Rojas, vocal en el tema de los campesinos dentro del Órgano Electoral, elegida por dos tercios de votos en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Nosotros, como entes del Órgano Electoral, hemos asumido la administración que antes estuvo a cargo de los tribunales departamentales electorales, o cortes departamentales electorales, de la Corte Nacional Electoral.

Dirección Nacional de Registro Cívico

Hoy existe la Dirección Nacional de Registro Cívico SERE-CI, que cumple dos funciones relativas al Registro Civil y al tema

electoral. El SERECI depende de la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral (TSE), y para realizar cualquier modificación son necesarios, por lo menos, cuatro votos de los vocales que integran la Sala Plena, a fin de que se lleven a cabo en el tema del Registro Civil.

Después de la Sala Plena del TSE se ubican los SERECI Dirección Nacional. El director nacional del SERECI, conforme a nuestra legislación, debe ser abogado. El Departamento de Registro Civil se encarga del registro de las partidas de nacimientos, matrimonios, defunciones, entre otras; y el Departamento de Tecnología de Registro Electoral, de los temas electoral e informático. Luego, los SERECI Departamentales donde, al igual que los anteriores, sus directores deben ser abogados; y las Direcciones Regionales de Registro Civil, a nivel de las provincias, a cargo de un director y donde se desempeñan un jefe de Inspectoría y un jefe de Archivo: todos abogados para fiscalizar el cumplimiento de lo que es la normatividad civil.

También contamos con las Oficialías de Registro Civil Individuales y con las Oficialías de Registro Civil Colectivas. Las primeras se denominan de esa forma porque están compuestas por un profesional quien, según reglamento recientemente aprobado por Sala Plena MAE en Santa Cruz, debe ser una persona egresada en Derecho, encargada de hacer las inscripciones. Las segundas, las Oficialías de Registro Civil Colectivas, constituyen figuras novedosas en los reglamentos establecidos en la MAE. Están compuestas por un grupo de dos a cinco personas, a cuyo cargo se encuentra la administración de las mismas. Estas personas realizan las inscripciones y dividen las utilidades, podría ser, en partes iguales.

En el sector rural, se estableció la creación de estas Oficinas de Registro Civil y se exigió que, por lo menos, quien las administre sea bachiller, y con preferencia una persona del lugar donde estas se sitúan. Por ejemplo, entre los hermanos guaraníes, preferiblemente la persona a cargo de la administración de la Oficina de Registro debe ser guaraní, que entienda el idioma para realizar los registros de forma correcta. Si hablamos de un área rural, netamente campesina, la preferencia en cuanto a la designación, apunta a que quien administre debe provenir de un territorio campesino.

Así lo consagra inclusive la Constitución Política del Estado, en relación con cualquier ocupación de cargos dentro la Administración Pública. De allí que, por ejemplo, la vocal designada para el tema del sector de los campesinos originarios del TSE, provenga del sector de Santa Cruz. Igual, en el Órgano Electoral se desempeña una persona con origen indígena, de la comunidad quechua.

Por otra parte, se estableció que en las capitales de los departamentos de ciudades intermedias existan oficiales de Registro Civil que den atención a los pobladores de los lugares inaccesibles. Hay zonas en Santa Cruz cuyo ingreso requiere traslado en avioneta, y en estos casos se fijan unidades en las referidas ciudades para prestar el servicio en la forma debida a todos los habitantes.

SERECI bajo la dirección del TSE

Ahora, ¿por qué decimos que la estructura de funcionamiento del SERECI depende del Tribunal Supremo Electoral, su creación, organización, administración y el padrón electoral? Nosotros en la MAE determinamos la creación de alguna Oficialía de Registro Civil, tomando en cuenta que, por ejemplo, esa población tenga mil habitantes, para que se cree una Oficialía de Registro Civil en el lugar.

La Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional en su artículo 70, cuando alude al servicio, indica: “Se crea el Servicio del Registro Cívico (SERECI)” —que es nuevo, como una entidad pública—, “bajo la dependencia del Tribunal Supremo Electoral para la organización y administración del registro de las personas naturales”, —porque nosotros no registramos personas jurídicas—, “en cuanto a nombres y apellidos” —que se registran en la partida de nacimiento—, “su estado civil, filiación, nacimiento, hechos vitales y defunción, así como el registro de electoras o electores, para el ejercicio de derechos políticos”, en referencia al padrón biométrico en tema de elecciones.

Reitero que este servicio de Registro Cívico tiene una doble función, por tanto, el oficial de Registro Civil hará las veces de oficial para lo que concierne al registro de las personas naturales en cuanto a su existencia, como de notario electoral en lo que compete al ejercicio de los derechos políticos de estas personas. A diferencia de la figura de notario conocida en otros países, el notario de fe

pública en el Estado Plurinacional de Bolivia tiene una función distinta, determinada por lo relacionado con el reconocimiento de firma, protocolizaciones, escrituras; mientras que el oficial de Registro Civil da fe sobre la inscripción que se realiza en el lugar, vinculado con el registro de las personas naturales.

Todos los bienes y activos del Registro Civil y del padrón biométrico serán transferidos a esa nueva entidad, desde el TSE, y del mismo modo los recursos humanos, que serán contratados de acuerdo con la estructura del servicio de registros cívicos. En este caso, lo que respecta a la contratación del personal está directamente fiscalizado y controlado por el Tribunal Electoral.

Lo anterior no significa que los directores de cada Departamento de Registro Civil no tienen facultades para realizar una preselección; ellos efectúan la preselección pero de conformidad con nuestro Manual de Puesto y Reglamento de Funciones. La persona debe tener un perfil para ser contratada, y una vez realizada esta preselección, nosotros como OEP verificamos que se hayan cumplido a cabalidad los requisitos y hacemos las designaciones. Como les comenté en principio, las decisiones deben ser aprobadas con el voto de —al menos— cuatro vocales para que se designe a la persona y pueda ser elegida para cualquier cargo.

Registro Civil accesible a toda la ciudadanía

En cuanto a la accesibilidad y cobertura del Registro Civil, considero que el servicio sí tiene alcance para todos los ciudadanos. Como les referí, nuestros recursos son escasos, somos un país pobre, el OEP se encarga de un monto de obligaciones y atribuciones importante, y con el dinero que tenemos, hacemos lo que podemos. Pero, pese a ello, hemos tratado de salir de ese esquema, y con la ayuda de los países hermanos con la “canasta de fondos”, hemos desplegado brigadas móviles en diferentes lugares para emitir informaciones acerca del tema de la inscripción.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, a diferencia de países hermanos que hacen referencia a la inscripción de menores de edad únicamente, nuestra legislación establece la posibilidad de registrar a menores de edad, a mayores de edad y a la tercera edad. De ahí que nosotros estamos suscribiendo convenios, sobre la base de la cooperación y coordinación, con otros órganos para ejecutar un trabajo completo, que no nos compete hacer a nosotros.

En cuanto a la expedición de la cédula de identidad, vale aclarar que nosotros no la extendemos, pero con base en la cooperación y coordinación con otros órganos del Ejecutivo, desplegamos brigadas móviles donde se efectúan inscripciones y saneamientos de partidas de nacimientos. De forma instantánea, mediante un procedimiento administrativo, se lleva el sistema hasta el lugar donde se encuentra el ciudadano, hacemos el saneamiento de la partida e inmediatamente

el otro órgano, que en este caso es el Ejecutivo, emite la cédula de identidad.

De esta forma hemos estado trabajando. Aquí dentro de nuestras obligaciones resalta “establecer un registro biométrico de las personas naturales que garantice la confiabilidad y la autenticidad y actualidad de datos”. Nosotros precisamente tenemos un padrón biométrico en nuestro país bastante confiable y seguro. Órganos como el Judicial han visitado nuestras instalaciones recientemente y nos han solicitado que les suministremos datos.

Por ejemplo, no es nuestra competencia, pero es competencia del Órgano Judicial la expedición de certificados de antecedentes, si una persona pertenece o no a un partido político —en nuestro país para desempeñarse como servidor público es necesario no pertenecer a partido político alguno—; en ese caso, a diferencia de los hermanos países, nosotros suministramos la información con base en convenios de cooperación suscritos con ellos, pero solamente en lo que concierne a ese punto.

En ese sentido, se ratifica la seguridad y confiabilidad de nuestro sistema, el cual está en manos de nuestros servidores que ocupan cargos dentro del Órgano Plurinacional.

Un punto que quería aclarar tiene que ver con los cónsules, quienes (al igual que en otros países) también son considerados como oficiales del Registro Civil, en función de prestar un mejor servicio

a nuestros ciudadanos, y que no haya necesidad de que ellos acudan al Estado Plurinacional de Bolivia a tramitar sus documentaciones.

Registrar nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, reconocimientos y nacionalidad de las personas naturales, previo cumplimiento de ciertos requisitos; expedir certificados de nacimiento, matrimonio y defunción; registrar el domicilio de las personas y sus modificaciones, así como hacer actualizaciones, se encuentran entre nuestras obligaciones. Ahora, con nuestra legislación, el registro de padrón biométrico tiene carácter permanente, de modo que quien realice su registro actualiza sus datos —no se almacenan datos antiguos—, en lo relacionado con la identificación de la persona.

El Registro del Estado Civil: experiencia cubana

...La oficina registral atesora el historial jurídico civil de cada ciudadano, provee al individuo de identidad y constituye un medio para la formación de estadísticas de interés social...

...El registro contribuye a la protección de la familia como célula básica de la sociedad, y coadyuva a la certificación solemne y pública del estado civil, lo que hará prueba legitimadora y habilitante para el ejercicio de las facultades que este le confiere...

Olga Lidia Pérez Díaz

Directora de Notarías y Registro Civil

Ministerio de Justicia

República de Cuba

Desarrollo normativo del Registro Civil cubano

El Registro del Estado Civil, en nuestro país, comenzó con la conquista española y con el sistema de registro parroquial. Después, el primero de enero de 1885 se crea como tal el Registro del Estado Civil con la aplicación del Real Decreto del 8 de enero de 1884.

Tras cien años de vigencia de esta legislación colonial, se promulgó el 15 de julio de 1985 la Ley Número 51 del Registro del Estado Civil, que entró en vigor el primero de enero de 1986. Junto a su reglamento contenido en la Resolución 157 del mismo año, unificaron la dispersa normativa que existía hasta esos momentos en esa materia. Esta Ley Número 51, y su reglamento, contienen los principios generales de organización y funcionamiento de la actividad registral en Cuba.

Estas son las fuentes legales que norman la actividad registral, partiendo de la propia Constitución de la República, que reconoce los fundamentos políticos, económicos y sociales que sustentan nuestro sistema; y dentro de ellas, las garantías constitucionales como el derecho al desarrollo de una personalidad integral, la dignidad plena del hombre, la plena igualdad de todos los hombres frente a la ley y otras situaciones.

Asimismo, el Código Civil que reconoce importantes instituciones en esta materia, como el reconocimiento de la personalidad, los derechos del concebido y no nacido, la presunción de muerte, la incapacitación civil, entre otras; el Código de Familia que regula instituciones como el matrimonio, el divorcio, el régimen económico del matrimonio; la Ley Número 51, la cual acabamos de mencionar, una ley desde el punto de vista formal que regula los requisitos organizativos y el funcionamiento de la actividad registral y su reglamento, que desarrolla hasta el detalle estos principios generales esbozados en la ley; la Ley Número 73 del sistema tributario que es

materia del Registro Civil, estipula y regula cuál es el impuesto sobre el documento, y de las certificaciones registrales civiles que se imponen a esta.

También estudiamos con profundidad la Ley Número 7, que es la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, en materia sobre todo de pruebas, porque en nuestro país, dentro de las funciones del registrador del Estado Civil está la conformación entre solución de los expedientes que subsanan errores u omisiones, de los cuales adolecen los asientos registrales; y otras normas complementarias del Ministerio de Justicia, porque en nuestro país el Registro del Estado Civil está sujeto a una doble subordinación. Pero antes de entrar en ese tema, vamos a explicar a la luz de nuestra legislación qué es el Registro del Estado Civil.

Particularidades del Registro del Estado Civil

El Registro del Estado Civil es una institución de carácter público a través de la cual el Estado va a garantizar la inscripción de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas y su publicidad. Esta oficina registral atesora el historial jurídico civil de cada ciudadano, provee al individuo de identidad (marcando el principio y el fin de su personalidad jurídica), y además constituye un medio para la formación de estadísticas demográficas de salud y otras de interés social. Es una función exclusiva del Estado que está

rectorada por el Ministerio de Justicia y tiene ese reconocimiento en el artículo 2 de la Ley del Registro del Estado Civil.

Señalé anteriormente que en nuestro país el Registro está sujeto a una doble subordinación; desde el punto de vista normativo, técnico y metodológico, se subordina al Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Notarías y Registros del Estado Civil; y desde el punto de vista administrativo, se subordina a los órganos locales del Poder Popular materializados en las Direcciones Provinciales de Justicia.

¿Qué es el estado civil de las personas? En nuestro Registro se inscriben hechos o actos relacionados con el estado civil, un conjunto de cualidades, atributos y circunstancias de una persona natural que la van a identificar, que la distinguen jurídicamente de otra, y que van a determinar, por supuesto, su capacidad de obrar o de realizar actos jurídicos.

¿Cuáles son estos datos? Tienen que ver la identificación, el nombre, los apellidos, el sexo, la filiación según el caso, la edad, la residencia o vecindad civil —como en muchas legislaciones se reconoce—; también tiene que ver con otros actos relacionados con el matrimonio que pueda formalizar esa persona, la nacionalidad, la causa de su fallecimiento y la incapacitación en sentido general.

Respecto a la figura del registrador del Estado Civil, la Ley del Registro del Estado Civil no conceptualiza qué es el registrador pero, sin duda, cuando estudiamos sus funciones, las atribuciones,

las prohibiciones y la responsabilidad a que se encuentra sometido, estamos hablando de un funcionario público; es decir, es aquella persona en quien el Estado ha delegado esa función pública y la ejerce en el ámbito extrajudicial como una función pública registral civil en este caso.

Según nuestra norma, las Oficinas del Registro del Estado Civil estarán a cargo de un registrador, y este registrador tendrá también un sustituto que lo supla en caso de ausencia temporal, o en otros casos previstos por la ley y el reglamento. Este sustituto va a tener también los mismos deberes, atribuciones y funciones del registrador mientras dure la ausencia de este.

Así lo plantea la norma, pero en la práctica ha cambiado y les voy a explicar por qué, producto no de la demanda, no de las actividades que desempeña el Registro en los últimos tiempos en el país y además por el proceso, no de informatización a que está abocado el Registro.

¿Cuáles son los requisitos en nuestro país que establece la norma para ser nombrado registrador o sustituto? En primer lugar ser ciudadano cubano, tener la mayoría de edad —a partir de 18 años—, poseer buenas condiciones morales y gozar de buen concepto público, lo cual resulta indispensable porque, si estamos diciendo que se trata de un funcionario, esto debe probarse y, además, haber aprobado el examen de suficiencia en la materia. Ello tiene que ver con un proceso de habilitación; es decir, son requisitos de acceso. No

basta que este aspirante a registrador tenga buenas condiciones morales y goce de buen concepto público, sino que debe demostrar pericia y capacidad en esa función que después va a desempeñar. En Cuba se implementa a través de un curso que se imparte sobre la materia, y al final del curso, que generalmente tiene una duración entre 6 meses a un año, se le aplica un examen teórico y práctico. Si él vence ese examen teórico y práctico, calificado por un tribunal examinador, se habilita como registrador del estado civil y posteriormente es nombrado, si tiene competencia en el municipio o en la provincia, por el director provincial de Justicia, y si tiene competencia en todo el territorio nacional, lo nombra el ministro de Justicia.

¿Cuáles son las funciones del registrador? Dice nuestra norma que el registrador tiene que tomar declaraciones, recibir solicitudes y documentos concernientes al estado civil de las personas y, además, calificarlas.

Cuando nosotros hablamos de calificación —uno de los problemas que tenemos en nuestro país es que la mayoría de los registradores del estado civil, no son titulados en Derecho—, se exige el grado de bachiller. De los 614 registradores que hay en el país, solamente el 17% es licenciado en Derecho.

El registrador tiene dentro de sus funciones calificar y emitir juicios, y además debe identificar a las personas que ante él comparecen. Si el acto admite la representación voluntaria o la representación legal, el registrador debe estar capacitado para emitir un juicio

de suficiencia de esa representación y, adicionalmente, emitir el juicio de capacidad de las personas que ante él comparecen, y soliciten la inscripción de determinado hecho o acto.

Este tipo de función se aviene con un jurista. Estamos valorando la posibilidad de calificarlos a todos y de incluir una modificación en la norma, que consiste en incorporar, como uno de los requisitos de acceso a esta función, que el registrador sea titulado en Derecho o que pueda ostentar cualquier otra calificación, pero siempre que sea de nivel superior.

La norma también apunta que, si el registrador tiene dudas cuando califica esas declaraciones, esas solicitudes o esos documentos que sirven de fuente documental para practicar la inscripción sirven para comprobar la veracidad o autenticidad de estos documentos. De acuerdo con otra de sus funciones, él está capacitado para extender o disponer que se extiendan, bajo su dirección y responsabilidad, las inscripciones y notas que deban practicarse; custodiar y conservar los libros, documentos, expedientes o legajos que obren en esa oficina registral; expedir certificaciones basadas en los asientos y documentos que obren en las oficinas del Registro y las negativas que resulten de estos.

La anterior es una función muy importante a la que nosotros prestamos atención y que tiene que ver con la denegación de las solicitudes de inscripciones, cuando estas no reúnan los requisitos establecidos, y con los procesos de confrontación.

En nuestro país la persona que confecciona la certificación, al momento de expedirla, tiene que ser diferente. Esa persona generalmente es el auxiliar de Registro, pero el registrador es quien está obligado a confrontar. ¿Qué significa confrontar? confrontar los datos que obran en esa certificación con los que obran en el asiento registral, para reducir los riesgos y vulnerabilidades de que pueda circular en el tráfico jurídico una certificación falsa o que no esté dotada de autenticidad.

También el registrador tiene facultad para subsanar errores u omisiones materiales en las inscripciones, la cual ha tomado auge en nuestro país, como resultado de un proceso de la Disposición Especial Séptima de la Ley Número 52 emitida en España, que ofreció la posibilidad a los descendientes de españoles de optar por la ciudadanía española. El hecho provocó que las personas se interesaran por sus asientos y certificaciones registrales, generando que un número considerable de expedientes haya debido conformarse para subsanar errores u omisiones en ese sentido.

Otra facultad del registrador consiste en tramitar y resolver el cambio, adición o modificación de nombres y apellidos, y autorizar la formalización de matrimonio, competencia que comparte con el notario; no obstante, este debe remitir a la oficina registral correspondiente ese expediente, porque la ley dice que la prueba o el documento acreditativo de que ese matrimonio sea formalizado es la inscripción registral y la certificación que expide el registrador.

Finalmente, dentro de las funciones de este último se encuentra la dirección, control y supervisión del trabajo de información de estadísticas y otras —además del trabajo de oficina, desde el punto de vista administrativo y de su personal, y las demás que establece la ley.

Organización del Registro del Estado Civil

¿Cómo se organiza este sistema del Registro del Estado Civil en Cuba, que se conforma por esa inscripción y además por las notas que se disponen al margen de esas inscripciones principales? Se organiza en:

- 1. Registros municipales:** nuestro país hoy tiene 16 provincias y un total de 171 municipios en todo el país. De ellos hay un registro especial en el Municipio de La Isla de la Juventud, y registros instalados en localidades, en asentamientos poblacionales ubicados en zonas montañosas, en tanto que amparados en un proceso de simplificación y agilización de trámites. Se trató de llevar el servicio a los lugares más recónditos, de forma que en todo asentamiento poblacional se gozase de esta garantía constitucional.
- 2. Registros provinciales:** son duplicados de los registros municipales y su función viene dada porque atesoran toda la información, y en caso de que suceda alguna contingencia respecto a los primeros, por destrucción o pérdida de información, la tenemos garantizada en los segundos, en tomos duplicados.

3. **Palacios de los matrimonios:** se instrumentaron para incentivar la formalización de matrimonios en el país, debido al incremento sufrido, en los últimos tiempos, del porcentaje de recién nacidos fruto de uniones no matrimoniales o uniones de hecho. Para estimular la formalización del matrimonio y la creación de la familia, en tanto célula fundamental de la sociedad, estos palacios cuentan con una sola sección, la sección de los matrimonios: los formalizan, los inscriben y expiden las certificaciones respectivas.
4. **Registros especiales:** tenemos un Registro Especial a cargo del Ministerio de Justicia. En este Registro se inscriben los actos de vital importancia, que por ser de interés para el país, el ministro de Justicia ha dispuesto su creación. También contamos con las oficinas consulares. La ley dispone que los funcionarios consulares o diplomáticos cubanos en el exterior, ejercen y desempeñan funciones de registrador del estado civil; de esta manera, los actos que inscriban en sus Oficinas Consulares, se transcribirán después en un registro especial que nosotros hemos denominado “Registro de hechos y actos de cubanos en el exterior”, y que se subordina al Ministerio de Justicia. Los registradores que allí laboran tienen competencia en todo el territorio nacional.

En Cuba contamos con un total de 303 unidades registrales, de las cuales 40 son palacios de los matrimonios, 2 registros especiales y las demás constituyen registros municipales, provinciales o de localidad.

Se trata de la organización del Registro del Estado Civil, que bien encuentra su basamento legal en los artículos del 24 al 53 del reglamento, los cuales refieren que cualquier oficina registral civil en Cuba se estructura en cuatro secciones: nacimientos, matrimonios, defunciones y ciudadanía. Esta última desempeña menor actividad en comparación con las otras secciones, pues se encuentra abocada a la inscripción de los ciudadanos extranjeros a quienes se les ha concedido la ciudadanía cubana por naturalización, situación que ha disminuido.

En todas estas secciones se instrumentan los asientos registrales o las inscripciones, y estas inscripciones se ponen en movimiento a través de las notas marginales que son las notas accesorias que modifican y complementan los asientos principales de inscripción. Estos últimos reposan en libros originales y en los duplicados existentes en los registros provinciales.

Principales servicios de los registros del estado civil

¿Cuáles son los servicios fundamentales que prestamos en nuestros registros? Ya lo explicamos. Son asientos principales los nacimientos, matrimonios, defunciones y adquisiciones de la ciudadanía. La ley reconoce que, para que los actos que afecten el estado civil de las personas, y los documentos en que ellas consten, tengan valor probatorio, deberán inscribirse o anotarse previamente en el Registro del Estado Civil.

Por ejemplo, si un matrimonio es formalizado por un notario, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la realización del acto, el notario debe remitir la copia de la escritura de matrimonio y el expediente matrimonial al Registro, y una vez que el Registro inscriba ese matrimonio, este se convertirá en la prueba de que dicho matrimonio se ha formalizado. Posteriormente se expedirá la certificación que corresponda, la cual circulará en el tráfico jurídico.

Además, se inscribirán los asientos accesorios o notas marginales, consignadas al margen de los asientos principales, como las ejecutorias sobre filiación, el divorcio, la incapacitación civil o la tutela, la subsanación de errores u omisiones, la presunción de muerte, el reconocimiento de filiación, y el cambio, modificación o supresión, de nombres y apellidos.

En cuanto a las formalidades de las actas, vale acotar que los asientos y las notas marginales circulan en el tráfico a través de certificaciones que pueden extenderse de dos maneras: en extracto (fundamentado en el principio de generalidad, y literales) (tratadas por nuestra legislación como una excepción).

Ustedes saben que la certificación literal es una transcripción fiel y exacta del asiento registral, pero nosotros atribuimos a la certificación en extracto el principio de generalidad, y se diferencian de las certificaciones que se otorgan en la mayoría de los países del área porque estas contienen los datos imprescindibles y necesarios. En ellas se acredita quién extendió el acta o quién practicó la inscripción.

Logros en la actividad registral

¿Cuáles son los principales logros que hemos alcanzado durante todos estos años en nuestra actividad registral civil?

1. **La simplificación y agilización de trámites en materia de nacimientos, antes del año 1964:** en ese sentido es importante señalar que en 1961, bajo la rectoría del Ministerio de Justicia, se ejecutó la “Operación Familia”, un operativo que tuvo como propósito formalizar matrimonios colectivos, con especial énfasis en casos de personas que mantenían uniones de hecho en zonas rurales. En principio, se buscó fomentar la formalización del acto referido; no obstante, se produjo una inscripción masiva debido a que una gran cantidad de personas —antes del triunfo revolucionario en 1959—, no se encontraban inscritas en el Registro Civil, y fue una voluntad política de la naciente Revolución lograr la inclusión de todas las personas en nuestros registros del estado civil. Años más tarde, a partir de 1964, se potenció la inscripción de los recién nacidos en los hospitales maternos. Hoy día, con las actas de cooperación suscritas con el Ministerio de Salud Pública y la Oficina Nacional de Carné de Identidad y de Registro de la Población, además de inscribir a todos los recién nacidos antes de su egreso del hospital, se les entrega un documento de identificación conocido como Tarjetita del Menor. En esta tarjeta consta un dato relativo a la oficina registral donde se encuentra inscrito el nacimiento, el tomo y el folio. Según datos ofrecidos por la Oficina Nacional

de Estadísticas de Cuba, en el país se inscribe el 99% de los nacidos al momento de acontecer este hecho en los hospitales maternos. En cuanto a la inscripción de matrimonios, se dio pie a la creación de los Palacios de los Matrimonios; y en el caso de las defunciones, el asentamiento y tramitación de las mismas se asume institucionalmente y los interesados solo acuden a la oficina registral a obtener la certificación de la defunción.

2. **La gratuidad del servicio:** las inscripciones y las certificaciones registrales civiles son gratuitas, y solamente en el caso de las certificaciones se requiere un “sellito de timbre” por valor de cinco pesos, que no alcanzan los veinticinco centavos de dólar; por tanto, es accesible para toda la población. Las actas se expiden en papel común. El carácter gratuito del servicio parte del interés del Estado por garantizar que se inscriban todos los actos o hechos relacionados con el estado civil de la personas.
3. **Extensión de los horarios de atención a la población:** dos veces a la semana, el Registro del Estado Civil brinda atención desde las 8 de la mañana hasta las 7 de la noche, de manera que las personas interesadas en obtener alguna certificación no pierdan su horario de trabajo y puedan acudir después de las 5 de la tarde a realizar sus trámites: se busca la eficiencia y eficacia en todos los procesos.
4. **Sistema Automatizado SIREC:** desde el año 2006, se viene implementando en nuestros registros un sistema de automatización

denominado SIREC. Actualmente, nuestras oficinas notariales están provistas de computadoras y nos encontramos en el proceso de conectividad. De las 303 oficinas registrales que existen en el país, hemos logrado conectar 221, de manera que si usted nació y está inscrito en Santiago de Cuba, y hoy vive en ciudad de La Habana, puede dirigirse al Registro de su domicilio y, de estar conectado por vía telemática, se le envía allí la certificación en un lapso de 24 horas. Hay celeridad en el trámite, y además garantiza la seguridad jurídica y la calidad en la expedición de la certificación.

Bondades de la informatización

Antes de 2006, en nuestros registros civiles se efectuaba un trabajo eminentemente manual, se utilizaba correo postal, teléfono y había un solo registrador en las oficinas, por tanto, el tiempo de respuesta era prolongado. Volvamos al ejemplo anterior, si yo residí en La Habana y nací en Santiago de Cuba, se utilizaba el teléfono y a veces no estaba la persona, o se dificultaba la búsqueda. No es lo mismo un dictado por teléfono que recibir la información vía telemática. Además, la información se encontraba desactualizada y esto implicaba un deterioro de las valiosas fuentes atesoradas en los archivos.

A partir de 2007, se implementaron algunos cambios estructurales y se creó la figura del registrador principal. En aquellas oficinas ubicadas en municipios cabeceras de provincia —los cuales,

copan la mayor demanda del servicio— se ubicó a un Registrador Principal y un Registrador por cada sección. El registrador principal supervisa el trabajo del resto de los registradores y es responsable de la dirección organizativa y funcional de cada oficina, pero cada registrador de sección será responsable de los asientos que se inscriban en su ámbito respectivo.

Los beneficios de la informatización son claros. Elevan la calidad y eficiencia, tanto en la inscripción de los hechos y actos relacionados con el estado civil, como en su publicidad, lo que redundará en la seguridad jurídica, en la humanización del trabajo, y en el mejoramiento notable de las condiciones de trabajo del personal —no es lo mismo un trabajo manual que alimentar la base de datos, y una vez que los datos reposen en esa base, es más fácil, después de confrontado, expedir la certificación. La informatización otorga celeridad en la prestación de los servicios, reduce los términos de tramitación y el tiempo de espera de los usuarios en las oficinas y además implica una disminución de los costos materiales.

Programa de inscripción de nacimientos

Quisimos traer una pincelada relativa a los artículos 7 y 8 de la Convención de los Derechos del Niño —tratado que Cuba suscribió en 1990 y ratificó en 1991—, para mostrar que en nuestro país la voluntad política materializada desde el año 1964 ya había hecho realidad los principios que se esbozan en la Convención, sobre todo en lo relacionado con los derechos de los niños a ser inscritos

inmediatamente después de su nacimiento, y los posteriores derechos a recibir un nombre, adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidados por ellos.

ARTÍCULO 7.1: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos”.

ARTÍCULO 7.2: “Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera”.

ARTÍCULO 8.1: “Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño, a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”.

Una explicación. Después del triunfo de la Revolución, con el Programa de Inscripción de los niños —el cual se ha convertido en una prioridad del Estado—, hoy en nuestro país tenemos más de 101 centros de asistencia de salud que disponen de las condiciones básicas para el parto, y de ellas, 65 son especializadas en maternidad.

De allí, el cien por ciento de los partos, sin lugar a dudas, se producen en unidades del Sistema Nacional de Salud, lo cual

representa una ventaja y una garantía para nosotros, porque a cada hospital o a cada centro de salud, se traslada el registrador diariamente para realizar una revisión del modelo que confecciona el personal del hospital, que acredita que el niño nació vivo. También hay presencia de funcionarios de la Oficina Nacional del Carné de Identidad para la entrega de la Tarjetita del Menor.

Retomando el tema inicial, otras leyes como la Ley 1215 en 1964, la Resolución Número 169, potenciaron la inscripción, y en 1987, cuando oficialmente se suscribió el convenio entre el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Justicia y la Dirección Nacional de Carné de Identidad y Registro de la Población logramos garantizar la inscripción de los recién nacidos dentro de las 72 horas.

Finalmente, acotamos la apoyatura legal en el artículo 30 de la Ley del Registro del Estado Civil, que regula el auxilio registral dentro de los propios registros civiles, pero además, entre las autoridades de orden público y, según el caso, con el personal de las unidades del Sistema Nacional de Salud que tributa a este programa.

Este es un problema que quisiera compartir con ustedes, y tiene que ver con el lugar donde se practica la inscripción del nacimiento. Hoy, con en este proyecto de modificación de la ley, el artículo 40 dispone que la inscripción de nacimiento se practicará de conformidad con la declaración de la madre y el padre conjuntamente, o de ellas, ante el director de la unidad del Sistema Nacional de Salud donde ocurre el nacimiento, y el director podrá delegar esta función en la persona que designe.

Generalmente, el director es quien suscribe ese modelo de solicitud de inscripción de nacimiento, dado que es el facultativo que da fe de que ha ocurrido el nacimiento, pero generalmente lo delega en un funcionario del propio hospital, quien confeccionará ese modelo. Si por circunstancias excepcionales la madre o el padre no pueden realizar la declaración, será el director de la unidad de salud quien la efectuará y hará prueba filiatoria con respecto a la madre solamente.

Si el parto no ocurre en un centro de salud, la declaración se hace directamente ante el registrador del estado civil, aunque es poco usual. No obstante, se han verificado partos durante el traslado de la gestante hacia el hospital, y cuando ello ocurre, una vez que ingresa en el centro de salud, recibe la asistencia debida y se practica la inscripción de esa manera.

¿Cuál es la importancia que nosotros concedemos al Registro del Estado Civil? Reiteramos que el Estado debe tener una voluntad política para potenciar el trabajo que aquí se atesora, porque tributa información de esencial valor para la planificación socioeconómica y para la toma de decisiones relativas a los nacimientos ocurridos, la clasificación según el territorio, la fecha y el sexo.

Un problema que nos afecta y que está relacionado con el principio de territorialidad, está vinculado al tema de que los nacimientos se inscriben no en el lugar donde ocurren, sino en la oficina registral del lugar donde esté domiciliada la madre. Está previsto modificar este aspecto en la ley pues, si nosotros estamos potenciando

ahora que el nacimiento se inscriba en el lugar donde ocurre el parto, ello nos facilitará realizar el cien por ciento de las inscripciones antes del egreso del recién nacido del hospital.

El Registro también contribuye a la protección de la familia como célula básica de la sociedad y, sin lugar a dudas, coadyuva a la certificación solemne y pública del estado civil, lo que hará prueba legitimadora y habilitante para el ejercicio de las facultades que forman el correspondiente estado civil.

Finalmente, por la importancia y prioridad que el Estado confiera a los programas de desarrollo social, es imprescindible que continuemos perfeccionando la organización y funcionamiento de los registros civiles, en aras de garantizar informaciones certeras que sirvan de base para la planeación económica y social del país, y así lograr la excelencia en los servicios que se brindan a la población.

Sistema Nacional de Registro Civil

...El Sistema Nacional de Registro Civil consiste en un entramado de relaciones de coordinación, con otros entes del Poder Público, los cuales ejecutan acciones en materia de Registro Civil...

...Por primera vez, las instituciones se hermanaron y se lograron establecer procedimientos conjuntos para la emisión de la cédula de identidad, los formatos y el otorgamiento de las actas de nacimiento, y la supervisión del Registro Civil...

...Además, hemos entendido, como un mecanismo eficiente para un Registro Civil inclusivo y oportuno, que involucrar a la comunidad salda la deuda social que tienen los Estados con los ciudadanos...

Azize Azán

Directora Ejecutiva de la Vicepresidencia

Consejo Nacional Electoral

República Bolivariana de Venezuela

Colaboración institucional para un óptimo servicio de Registro Civil

A lo largo de las sesiones del Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, se ha hecho referencia a la importancia de la cooperación en materia de Registro Civil. La República Bolivariana de Venezuela, con la reciente aprobación de

la Ley Orgánica de Registro Civil, incorporó este tema en su marco legal para que quedare normado y estipulado.

El Sistema Nacional de Registro Civil fue creado por la ley, que fue aprobada el 15 de septiembre de 2009 y entró en vigencia a partir del 15 de marzo de 2010, la cual sentó un lapso temporal en sus disposiciones transitorias que le otorga al Consejo Nacional Electoral (CNE) la facultad de administrar de prestar el servicio de Registro Civil a partir del 15 de septiembre de 2011.

Esto quiere decir que uno de los propósitos que persigue la realización de este Encuentro consiste en evaluar y compartir las mejores prácticas de los demás países en el área del Registro Civil. En los actuales momentos, el CNE avanza en el proceso de transformación del sistema de Registro Civil. Contamos con un texto normativo que consideramos novedoso, sobre la base de conceptos de avanzada, que incluye elementos como el Número Único de Identidad, el reconocimiento y el registro de uniones estables de hecho, la obligatoriedad de la automatización del Registro, entre otros aspectos importantes que fortalecen a nuestro sistema, y que también incluye la cooperación interinstitucional en materia de Registro Civil.

Este Sistema Nacional de Registro Civil consiste en un entramado de relaciones de coordinación con los otros entes del Poder Público, los cuales ejecutan acciones en materia de Registro Civil, a saber: CNE u órgano rector del servicio, el Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) —como órgano generador

de los certificados de nacimiento y defunción—; el Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia (MPPIJ), que analizaremos más adelante; y el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos y Comunidades Indígenas (MPPPCI). Respecto a este último, es importante resaltar que nuestra legislación reconoce la existencia de las comunidades indígenas, su idioma, territorio, costumbres y tradiciones; por tanto, se ordena llevar libros de registro en lengua indígena, respetando la idiosincrasia de dichas comunidades como parte integrante de nuestra sociedad.

Se incluye, además, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, a cuyo cargo se encuentran los consulados, pues al igual que los demás países de la región, los consulados tienen la facultad de ejercer acciones en materia de Registro Civil.

Estos órganos se clasifican en órganos de gestión y órganos de cooperación. Los órganos de gestión realizan, propiamente, la actividad registral. A nivel del territorio se distinguen como las oficinas y unidades de Registro Civil, que dependen del Consejo Nacional Electoral, por órgano de la Comisión de Registro Civil Electoral y de la Oficina Nacional de Registro, de Registro Civil. Estas oficinas y unidades tienen presencia municipal —los 335 municipios del país— y las unidades de Registro Civil que se dividen de la siguiente manera:

1. Unidades parroquiales en las 1100 parroquias del país.
2. Unidades hospitalarias en centros de salud públicos y privados.

3. Unidades de Registro Civil en cementerios.

También existen Unidades de Registro Civil Auxiliares, creadas por el CNE cuando considere que es necesario. Por ejemplo, nosotros tenemos una morgue muy grande en la ciudad de Caracas, la Morgue de Bello Monte, y se decidió, para agilizar y facilitar los trámites del Registro Civil, que se instalase una unidad especial en esa institución para que la gente salga con el difunto y con su registro.

La ley contempla como órgano cooperante al Servicio Administrativo para la Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) y el Servicio Autónomo de los Registros y Notarías (SAREN). El primero se encuentra adscrito al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Poder Popular del Interior y Justicia, y se encarga de otorgar la identificación: cédulas de identidad, pasaportes y los documentos relativos a la nacionalidad. El CNE trabaja conjuntamente con el SAIME sobre el entendido de que es un único proceso que se inicia con el nacimiento y termina con la defunción, pero que a lo largo de la vida de las personas, tiene unas actuaciones que generan documentos de identificación.

En cuanto al SAREN, resulta importante aclarar que en los actuales momentos el servicio del Registro Civil solo es prestado por los registros civiles, valga la redundancia; sin embargo, anteriormente los registros o notarías recibían los duplicados de los libros del Registro Civil en resguardo, y tenían la facultad de emitir certificaciones sobre esas actas duplicadas. La ley establece un período de transición,

el cual se extiende hasta marzo del año 2012, para la transferencia de los duplicados de todos los libros al Poder Electoral.

Líneas de gestión con órganos cooperantes

Hoy día el SAIME otorga el número de la cédula de identidad a cada ciudadana y ciudadano. El Poder Electoral trabaja en ese mecanismo en función de la construcción del Número Único de Identidad que se asignará a cada persona a partir de su nacimiento, y que será el enlace de todos los documentos de los hechos vitales y actos jurídicos que la persona realice. Así, esta codificación redundará en un eficiente manejo del Registro Civil, además de ofrecer múltiples facilidades y garantías de seguridad a los usuarios en la realización de los trámites. Por ejemplo, el cambio de nombre. Conforme a la ley, una persona puede cambiar su nombre en solo una oportunidad, cuando es menor de 18 años, y luego de los 14 años, si este resulta infamante, no corresponde con su género cuando somete a la persona al escarnio público; entonces, el Número Único de Identidad será el mecanismo que nos aportará la seguridad suficiente para efectuar este procedimiento sin ningún problema.

También se trabaja con los manuales de normas y procedimientos que están por publicarse, un manual conjunto. Por primera vez, en mucho tiempo, las instituciones se hermanaron y se lograron establecer procedimientos conjuntos para todo lo que tiene que ver con la emisión de la cédula de identidad, con los formatos y la emisión de las actas de nacimiento, y con la regulación de la supervisión

del Registro Civil. En el caso del CNE, existe una Oficina Nacional de Registro Civil, y una Oficina de Supervisión del Registro Civil y la Identificación, encargada de supervisar la emisión de la cédula de identidad y la emisión de las actas.

Los manuales de normas y procedimientos se han convertido en una herramienta útil, porque uno de los aspectos fundamentales para el éxito del Registro Civil tiene que ver con la estandarización de los procesos. Anteriormente, el Registro Civil era competencia de las Alcaldías, y cada Alcaldía establecía su propio esquema de registro, modelos de acta, requisitos, etc. Ahora, el Consejo Nacional Electoral ha señalado pautas de organización, de funcionamiento y modelos, lo que ha permitido utilizar criterios únicos en todos los registros civiles.

Como se señaló anteriormente, el CNE y el SAREN se encuentran abocados a la transferencia de todos los libros duplicados. La ley establece que para garantizar la prestación del servicio de Registro Civil, una vez que sea asumido por el órgano rector de los procesos electorales, todos aquellos inmuebles de las Alcaldías o de dominio público donde funcione el Registro Civil deben ser transferidos al mismo. Ello supone un despliegue en todo el país, en tanto que tenemos registros civiles en toda la geografía nacional, con una red de asistencia y cobertura territorial amplias.

Otra de las líneas de acción y gestión, que se ha establecido con el SAREN, tiene que ver con la gratuidad de los trámites. El Registro Civil en Venezuela es, según la ley, un servicio público

gratuito. Usted puede acudir al Registro Civil a solicitar diez copias certificadas de sus actas y las obtendrá completamente gratis; una gratuidad que se entiende como un derecho constitucional que se debe respetar. En tal sentido, coordinamos con este órgano para extender el servicio, y que no se cobre bajo ningún concepto.

En Venezuela las actas de nacimiento vencían una vez que transcurrían 6 meses, contados a partir de la fecha de emisión. Entendiendo que durante esos 6 meses podría haber alguna modificación, se generaba un negocio permanente en los registros con la expedición de actas. Hoy, el CNE ha sido muy enfático en declarar que las actas no tienen fecha de vencimiento, lo cual ha contribuido a descongestionar la labor del Registro.

Respecto a las actas de nacimiento, el CNE en conjunto con el Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) han definido criterios comunes para el tratamiento del certificado de nacimiento, de forma que ese certificado se materialice eficientemente en el acta de nacimiento. Dichos criterios han abarcado los procedimientos para el llenado de los certificados de nacimiento que se realizan en los centros de salud, pero que, en ocasiones, presentaban deficiencias atribuibles al desconocimiento de los médicos y enfermeras que tenían a su cargo esta tarea. Asimismo, se hizo lo propio con los certificados de defunción.

En materia de mecanismos de fiscalización, el CNE y el MPPS también han avanzado mecanismos de revisión mensual de los certificados de nacimiento que se emiten, para evitar el subregistro.

Se tuvo conocimiento de que, en algunos casos, existían más registros que certificados debido a los partos atendidos por parteras. De allí, se efectuó un censo de parteras y se comenzó a regular la forma como ellas daban fe de los nacimientos. Con este censo se pretendía conocer quiénes estaban autorizados para atender los partos, y lograr un control sobre el registro de muertes fetales —que, en algún momento encontramos, se emitían actas de nacimiento y de defunción a neonatos.

Se han establecido lineamientos para que quede claro cuándo se deben inscribir las actas. Es necesario que el niño nazca vivo para emitir el acta de nacimiento. Se verificaron casos de nacimientos de fetos pequeños que no eran registrados o no eran reclamados. Estas reuniones mancomunadas han servido para abordar el tema de las muertes fetales y el control de la tasa de mortalidad infantil.

Por otra parte, con el Ministerio de Relaciones Exteriores hemos suscrito un proyecto para construir un sistema en línea para los Consulados. En función del Registro, se trabaja en un manual conjunto sobre pautas para la inscripción de nacimientos, reconocimientos, inserción de extractos y actas extranjeras en el país y los actos relativos a la nacionalidad, la renuncia y la pérdida de la nacionalidad. Esto último constituye una novedad: se ha abierto un libro para registrar la nacionalidad con el cual no se contaba anteriormente.

Hay otras instancias que no forman parte del Sistema Nacional de Registro Civil, pero con las cuales hemos venido ejerciendo acciones, como lo son:

1. **Tribunal Supremo de Justicia (TSJ):** en el país, el Estado tutela los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El niño que nace tiene derecho de ser registrado, sin tomar en cuenta la condición de los padres, si estos se encuentran indocumentados o no tienen carnet de identificación de otro país, etc. Siempre se registran porque son venezolanos, y en ese sentido, hay un intercambio de información permanente con el Poder Judicial para garantizar esta protección.
2. **Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas (CICPC):** como se comentó anteriormente, se creó una Unidad de Registro Civil en la Morgue de Bello Monte y los funcionarios del CICPC son responsables del llenado de los certificados de defunción en casos de muertes violentas. Se tuvo conocimiento de que debido a formas inadecuadas para el llenado de los certificados, las actas presentaban datos insuficientes y muchas veces los registradores civiles no contaron con los elementos suficientes para el levantamiento del acta. Entonces, se han dictado líneas para el correcto llenado de los certificados por parte de los funcionarios del CICPC, de modo de corregir errores y evitar que se repitan situaciones como las mencionadas.
3. **Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios:** el CNE ha desplegado jornadas especiales de registro de niños y de reconocimientos posteriores de la filiación en centros penitenciarios del país. Esta experiencia ha sido gratificante, por

cuanto el sistema excluye a estas personas, y con este tipo de iniciativas los niños que tienen padres penados por lo menos tienen la oportunidad de tener una identificación y una identidad oportuna.

4. **Ministerio del Poder Popular para la Educación:** se trabaja en un concepto denominado Ferias Escolares, que incluye jornadas especiales de sensibilización que se llevan a cabo en los centros educativos, sobre el entendido de que los niños son multiplicadores en la familia. Como parte de la actividad, se realizan obras de teatro y juegos didácticos que les enseñan sobre la importancia del nombre propio, del derecho de conocer a sus padres biológicos y de todos los derechos que se generan con la inscripción en el Registro Civil.
5. **Ministerio del Poder Popular para las Comunas:** también se trata de una experiencia fructífera, relacionada con el despliegue de operativos especiales en las comunidades, y esta organización comunal nos ayuda a entrar a la comunidad más efectivamente. Ellos realizan un trabajo previo, conocen cuántos niños, cuántas personas no están inscritas en el Registro Civil y cuántas de ellas tienen algún problema en sus documentos de identidad. Se atienden de manera integral en conjunto con el SAIME para que las personas mayores de edad y ancianas puedan obtener su acta de nacimiento, su cédula de identidad y su inscripción en el Registro Electoral. Se hacen esas jornadas intensivas, pero utilizando a la

comunidad como mecanismo para entrar a ellos. Es mucho más eficiente que simplemente llegar e instalarse en una plaza pública.

6. **Fiscalía General de la República (FGR):** se desarrolla la cooperación en materia de resguardo de niños, niñas y adolescentes. Si ellos requieren cualquier acta o expediente del Registro Civil, se les concede prioridad cuando hay niños, niñas y adolescentes en el proceso.

En general, con el Poder Popular se ha otorgado atención a las solicitudes de todas las organizaciones, de las necesidades de personas transgénero, lo relacionado a la diversidad sexual, las comunidades indígenas, los estudiantes, entre otros.

Hemos entendido, como un mecanismo eficiente para un Registro Civil inclusivo y oportuno, que involucrar a la comunidad salda la deuda social que tienen los Estados con los ciudadanos (la persona que no tiene registro o que tiene un error en él, no tiene acceso o se ve con dificultad de acceder a las políticas públicas de un país).

Al tener un registro, una persona existe legalmente para el Estado y se le proveen mejoras en su calidad de vida. Esto ha sido una política del CNE que, por un lado, ha abordado el tema de la modernización y la automatización, y emprende un proyecto de cambio transcendental, pero por otro lado, mantiene al ciudadano como prioridad absoluta para la inclusión del Registro Civil.

CONCLUSIONES
MESA DE TRABAJO 2
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

1. El acceso al Registro Civil se constituye en un derecho para las personas y en una obligación para el Estado, en función de la cual la mayoría de los países han instrumentado programas y campañas especiales para promover el Registro Civil como mecanismo de inclusión social.
2. Todos los países manifestaron la necesidad de brindar un servicio de calidad a toda la población, y se encuentran trabajando en la aplicación de políticas en este sentido; especialmente en la capacitación de los funcionarios.
3. Cada país ha venido desarrollando una estructura de Registro Civil diferenciada y con adscripción a distintos órganos del Estado. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los países de la región el Registro Civil depende del órgano de competencia electoral.
4. La organización de Registro Civil, generalmente, ha tenido una cobertura hasta un nivel municipal o su equivalente, con lo que —en las zonas rurales o de difícil acceso— han sido exitosas las unidades de registros móviles, itinerantes o especiales.
5. En algunos países, los ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a las comunidades, prestan apoyo a las actividades de Registro

Civil en su localidad, con autorización, capacitación o calificación del órgano con competencia en materia de Registro Civil.

6. Durante el intercambio de experiencias, no se evidenciaron criterios comunes sobre el perfil del personal del Registro Civil. Sin embargo, los países han establecido que apuntan a la capacitación de sus funcionarios, no solo en la gerencia de oficinas y el manejo de las herramientas disponibles, sino también en la formación de funcionarios a través del establecimiento de principios y valores relacionados a la importancia del Registro Civil como garante de la identidad de las personas. Se tienen experiencias enriquecedoras en este sentido, como la indicada por República Dominicana, que cuenta con una escuela especial de formación en Registro Civil.

7. Cada país ha desarrollado esquemas diversos para el financiamiento del Registro Civil; no obstante, la inscripción y la primera certificación es gratuita en la mayoría de los países.

8. Con la digitalización de las actas, la incorporación de datos biométricos y demás avances tecnológicos, los registros de los hechos vitales y actos jurídicos son más seguros, confiables, oportunos y transparentes, siempre y cuando esté garantizada la confidencialidad de la información de los ciudadanos y ciudadanas contenidas en las bases de datos.

9. El Número Único de Identidad constituye una herramienta útil para la seguridad y orden en el Registro Civil.

10. El subregistro es un problema general que las instituciones abordan de diferente manera. Sin embargo, la mayoría de los países promueven y motivan el registro a través de programas sociales y trabajo coordinado con diferentes instituciones del Estado.

11. Como estrategia para combatir el subregistro, algunos países cuentan con unidades de registro en los centros de salud que garantizan el registro de hechos vitales.

12. La información de Registro Civil es necesaria para la generación de estadísticas que permitan la planificación de políticas públicas y debe ser producto del trabajo coordinado entre las instituciones que participan de la actividad de Registro Civil.

13. Se resalta la importancia de registro de las defunciones, en atención a la necesidad de depurar permanentemente el padrón electoral, eliminar la usurpación de identidad y atender los requerimientos de las personas. En este sentido, los países han aplicado estrategias orientadas a la disminución del subregistro de este tipo.

14. Es importante que los órganos que administran el Registro Civil dispongan de facultades y normativas para regular la prestación del servicio. En este sentido, se destaca la fortaleza del Poder Electoral venezolano que le permite presentar iniciativas legislativas y reglamentar la legislación en esta materia, al igual que en otros países de la región.

15. El lugar de inscripción de nacimiento en algunos países está determinado por la aplicación de criterios de territorialidad, y en otros se privilegia la residencia de la madre o, en último caso, donde los padres lo dispongan.

16. En la actualidad, en algunos países la legislación en materia de Registro Civil contempla el cambio de nombre por causales específicas o por solicitud del interesado. El cambio de nombre no implica la variación de la filiación de la persona.

17. Algunos países plantearon la necesidad de reformar su ordenamiento jurídico para movilizar su sistema de Registro Civil. Recientemente destacan iniciativas como la de Venezuela, cuya legislación actual garantiza el tránsito hacia un registro inclusivo y acorde con los cambios tecnológicos.



MESA DE TRABAJO NÚMERO 3

ASPECTOS TECNOLÓGICOS

Sesión 1

Sistema automatizado de Registro Civil

Sesión 2

Digitalización de los archivos históricos de Registro Civil

Sesión 3

Seguridad digital y certificación electrónica en los procesos de Registro Civil

PRESENTACIONES

Celia Antonia Saravia Bonifacio

Gerente de Procesos del Registro Nacional de Identificación y
Estado Civil

República del Perú

Claudia Jack

Gerente de DATAPREV y miembro de la Comisión Nacional de
Registro Civil de Nacimientos

República Federativa del Brasil

David Pantoja

Subdirector de Informática del Registro Civil de Ciudad de México

Estados Unidos Mexicanos

Gabriel Moliné

Superintendencia de Certificación Electrónica del Ministerio del
Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias

República Bolivariana de Venezuela

Carlos Quintero

Director General de Informática del Consejo Nacional Electoral
República Bolivariana de Venezuela

PARTICIPANTES

René Antonio Torres Villafuerte

Jefe de la Unidad de Servicios Informáticos del Tribunal Supremo
Electoral
República de El Salvador

Carlos Sánchez

Ingeniero en Sistemas y Computación
Dirección de Registro Nacional de las Personas Naturales
República de El Salvador

Federico Velarde

Director de Informática y Estadística del Registro Nacional de las
Personas
República de Guatemala

Wilheim Schmidt Cuadra

Director de Informática de la Dirección de Registro Civil

República de Nicaragua

Héctor Ramea

Encargado del Sistema de Gestión de Calidad del Registro Civil del
Tribunal Electoral

República de Panamá

Jorge Augusto Ramírez

Informático del Instituto Paraguayo del Indígena

República de Paraguay

Ana Asuaga

Ingeniero de Sistema de la Dirección de Identificación Civil

República Oriental de Uruguay

Freddy Salgueiro

Oficial de Desarrollo y Aplicaciones del Tribunal Supremo Electoral

Estado Plurinacional de Bolivia

Dennis Cascante Hernández

Subjefe del Departamento de Tecnologías de la Información y

Comunicaciones

República de Costa Rica

Claudia Jack

Gerente de DATAPREV

República Federativa del Brasil

Patricia Cruz

Directora de Gestión y Tecnología de la DIGERCIC

República de Ecuador

Automatización de los procesos de Registro Civil

...Las actas del estado civil son etiquetadas, se realiza un registro previo del libro... se separan aquellas actas que no requieren un proceso de depuración o regulación administrativa... Además se ha establecido un control de calidad de imágenes digitalizadas, y se emplean escáneres de alta producción...

Celia Antonia Saravia Bonifacio

Gerente de Procesos

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

República del Perú

Buenos días. Quisiera agradecer a Venezuela por la invitación y por concedernos la oportunidad de compartir con ustedes la experiencia de la República del Perú en materia de Registro Civil. Para mí es importante participar en este Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, dado que el intercambio de experiencias nos permite mejorar cada día. Hemos copiado experiencias de México, Chile y otros países; en los niveles de procesos, sistemas y normas, a fin de erradicar el subregistro.

A lo largo de esta presentación se abordarán los siguientes aspectos: 1. La evolución del Registro Civil, 2. Los procesos de automatización, y 3. Los servicios de los registros civiles que se ofrecen a la fecha.

1. Evolución del Registro Civil

El Registro Civil se implementa en Perú con base en el Código Civil de 1852 y el Reglamento del Estado Civil en 1913 a través de procesos manuales. El Código Civil sufrió modificaciones en 1936 y en 1984, y fue posteriormente cuando el Registro Nacional de Estadística e Informática comienza a hacerse cargo de los registros civiles.

Años más tarde, con la Constitución política de 1993 y la Ley Número 26497 de 1995, nace el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En ese año, el Registro Civil sufrió una reingeniería, sin la cual hubiera sido imposible alcanzar los logros que se han obtenido hasta la fecha.

En 2003 se dictó una Resolución Jefatural que aprobó la creación de la base de datos de los registros civiles, y en 2005 se estableció el procedimiento para llevar a cabo la automatización de los procesos.

Vale recordar que en 2003 se estableció la base de datos como un medio para que todos los registros civiles que tenían procesos manuales y estaban a cargo de las municipalidades, tuvieran como ente rector al RENIEC. Recién en 2005 se instala una Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles encargada de realizar un estudio en función de la automatización de los procesos.

Seguidamente, surgió la preocupación por garantizar la conservación de los documentos. En ese sentido, se dictó una ley que

contempló los procesos de digitalización y se ordenó que los documentos —digitales— tuvieran valor legal —como los documentos físicos—; es decir, se estableció la digitalización bajo un marco de certificación de micro formas que daban valor legal a las imágenes.

En 2006 se estableció digitalizar el registro dactiloscópico y los certificados de nacidos vivos en los cuales se captura la impresión digital del pie de los bebés para identificarlos. En 2007 nació el Departamento de Depuración de Registros Civiles, no solo para llevar a cabo la digitalización y consolidar una base de datos de registros civiles, sino para regularizar los vicios registrales que se desprendieron de las capturas manuales hechas en las municipalidades.

Otra preocupación consistió en la formación del funcionario que va a estar a cargo de los registros civiles como carrera, pues en la República del Perú cada cuatro años se elige a un nuevo alcalde, y como la actividad de Registro Civil se desarrolla en las municipalidades locales, se reemplaza su vez a los registradores civiles ya capacitados.

De esta situación se generan vicios, errores registrales que perjudican a los ciudadanos por aplicación inadecuada de la ley, y trae como consecuencia que los afectados deban iniciar procesos de rectificación administrativa que implican gastos para los ciudadanos y las ciudadanas.

También en 2007 se creó la Gerencia de Registros Civiles. Adicionalmente, para fortalecer los procesos que adelantaba RENIEC

se certificó la línea con ISO 9001 en diciembre de 2008. Posterior a ello, se creó en 2010 la Gerencia de Procesos de Registros Civiles, y en ese mismo año se instrumentó el acta electrónica que eliminó el uso del papel, con valor legal suficiente y se conserva en el tiempo.

2. Procesos de automatización

Como se comentó anteriormente, la Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles fue creada en el año 2005 para desarrollar la línea de procesamiento permanente, denominada así porque se trata de un proceso continuo de inventario y análisis realizado a los documentos registrales: actas de nacimiento, matrimonio y defunción. Se trata de aproximadamente 50 millones de actas.

Para ello se establecen tres subgerencias, a saber: la Subgerencia de Integración de los Registros Civiles, la Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles y la Subgerencia de Depuración de Registros Civiles, cada una con su función específica.

La primera está relacionada con el ordenamiento y pre-inventario de los libros en las Oficinas Registrales (OREC) que se encuentran ubicadas dentro de las municipalidades locales —1836 distritos y 1836 oficinas registrales—; la función de la segunda tiene que ver con la línea de procesamiento —los registros de las actas de nacimientos, matrimonios y defunciones son trasladados para ser digitalizados e insertados en una base de datos y de imágenes—, y la tercera está vinculada al proceso de evaluación.

A pesar de que esas actas se encuentran calificadas y provistas de valor histórico y legal, son analizadas para verificar si contienen omisiones o vicios. Si llegaren a observarse estos últimos, las actas son regularizadas de oficio, y cuando el ciudadano acude y hace uso de su acta registral, no tiene objeción.

Actualmente, nuestra línea centralizada se encuentra en Lima, Distrito de San Borja, y estamos con miras a diversificarla y establecerla en dos puntos del país: Chiclayo y Arequipa. Se contrató personal capacitado del Archivo General de la Nación para la labor del pre-inventario, incluyendo las comunidades nativas y centros poblados de las zonas más alejadas.

Como se comentó anteriormente, en la República del Perú existen 1836 distritos, 2111 comunidades nativas y 2840 centros poblados. La sumatoria de lo anterior constituye el total de registros civiles que se deben incorporar al nuevo sistema.

Las actas del estado civil son etiquetadas, se realiza un registro previo del libro, se evalúan las actas y se separan aquellas actas que no requieren un proceso de depuración o regulación administrativa. Se ha establecido un control de calidad de imágenes digitalizadas, y se emplean escáneres de alta producción.

Los libros son desempastados, por cuanto los lomos son portadores de larvas y microorganismos que deterioran el papel. Se digitaliza un promedio de 100 actas con anverso y reverso por minuto. Se realiza una digito-verificación de la data básica: nombres

y apellidos, la fecha y ocurrencia. También se digitaliza la data complementaria, pero no se sigue un proceso de revisión sobre ella.

Cada persona digita un total de 180 actas en un lapso de 8 horas de producción. Una línea de producción trabaja de lunes a viernes en 3 turnos de 8 horas para lograr 20 000 registros por día.

El “cuello de botella” surge con la digitalización de la data. Debe introducirse en cada campo la información contenida en el acta. En el apartado de evaluación registral, se asigna un motivo de observación, por ejemplo, el problema que se presenta con mayor frecuencia tiene que ver con la omisión de firma y el sello por parte del registrador civil de la época. Más del 60% de las actas muestran esta omisión.

Anteriormente, la situación podía regularizarse y el proceso en las municipalidades demoraba alrededor de 6 meses. En la actualidad, se realiza de forma automática. Cuando se observa que el acta reúne ciertas condiciones, se regularizan de oficio las omisiones.

Otro problema que afecta al 25% de las actas es la omisión de salvedad. Cuando se verificaba una inconsistencia en el registro manual, este se colocaba entre paréntesis y al costado; en el campo de observación en el acta, se debía colocar la omisión de salvedad para que tuviese valor. Esas regularizaciones debían realizarse en el momento de efectuar el registro manual, si el registrador de la época no lo ejecutaba, las instituciones ni las organizaciones del Estado o privadas aceptan estos vicios y rechazan esta acta observada. Este

proceso tenía un costo administrativo para el ciudadano y un costo de tiempo.

Hoy día en la República del Perú hay políticas, resoluciones y directivas que regularizan de oficio todos los problemas que son subsanables. Vale reiterar, una vez más, que los documentos digitalizados tienen valor legal. Por ejemplo, si los archivos registrales físicos se encuentran deteriorados, estos se digitalizan, pasan por un proceso de control de calidad y son dotados de fe pública. La Gerencia de Informática utiliza micro-archivos grabados en discos ópticos, los cuales son almacenados en espacios pequeños.

Paralelamente, el Archivo General de la Nación conserva los documentos en un archivo físico, puesto que las actas registrales peruanas han sido declaradas documentos históricos que deben conservarse en el tiempo. Sin embargo, las municipalidades no conservan los archivos en óptimas condiciones. Al RENIEC se han remitido libros totalmente deteriorados y, por tanto, es necesario reponer estas actas.

A tales efectos, existe la Ley de Reposición, que permite la reposición de oficio de las actas. De esta manera, cuando el ciudadano acude al Registro ya cuenta con su acta y no se da por enterado de las condiciones en las cuales se encontraba la misma. Anteriormente, en el Perú, en la época del terrorismo, diversos grupos provocaban incendios en los registros civiles. Todas esas actas están siendo recuperadas y digitalizadas, de modo que si ocurriera un hecho

similar sea innecesario el tema de la Ley de Reposición para efectuar el reemplazo de las actas, al ser estas almacenadas en archivos físicos y electrónicos.

En el año 2009, el RENIEC se hizo merecedor del Premio de Buenas Prácticas Internas del país por la automatización de los registros civiles y la emisión de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción desde cualquier oficina a nivel nacional; pues si el ciudadano desea una copia certificada, puede obtenerla donde este se encuentre.

Anteriormente, las copias certificadas de los documentos del estado civil de las personas solo podían solicitarse en el Registro donde se realizaba la inscripción del nacimiento o en el lugar de residencia. En el Perú hay mucha inmigración, la gente que habitaba las zonas andinas debía trasladarse a sus lugares de origen para obtener sus documentos. Actualmente, si estos se encuentran en el sistema automatizado, se pueden solicitar en cualquier oficina del RENIEC sin ningún problema y la entrega es inmediata.

En el año 2010 también concursamos en Creatividad Empresarial con el Sistema de Gestión Interna sobre el acta registral electrónica de cero papel, y promueve el uso de documentos electrónicos.

En relación con el tema de la depuración, las actas observadas son estudiadas a fin de su rectificación, reposición y vinculación. Al margen de que las actas tengan vicios y sean rectificadas de oficio por parte del RENIEC, ha sido necesario establecer la vinculación, sobre todo en materia de matrimonios, dado que se han localizado casos

de ciudadanos que se han casado en múltiples oportunidades en diferentes puntos del país.

Si existe un acta de registro de matrimonio, lo comunicamos a los registros civiles del lugar donde se inscribió el nacimiento —porque un requisito básico para el acto de matrimonio es la presentación de la partida de nacimiento—; pero cuando no presentan la partida de nacimiento, y no han hecho la vinculación, es decir, la anotación de que el estado civil de la persona es casada, esta puede ser utilizada cuando se desee.

Lo propio ocurre con el tema de las defunciones. Si las actas de nacimiento y defunción no se encuentran vinculadas, estas son susceptibles de ser utilizadas por terceros para obtener otra identidad.

El procedimiento indagatorio de los casos irregulares es el siguiente: se forman expedientes para cada uno de los casos con base en las actas incorporadas en el archivo digital, y si es posible se contacta a los ciudadanos si es necesario que ellos aporten algún dato para ser regularizado. Se notifica al interesado y procede la cancelación por duplicidad de las actas, sean de matrimonio, nacimiento y defunción.

Anteriormente, si los padres no acudían a registrar un nacimiento en el lapso de 30 días —90 días en la actualidad—, el médico debía hacer el registro, pero no estaban facultados para colocar nombres, solamente apellidos. Se cruzaba esa información y si se trataba de actas registradas de oficio, se cancelaban de oficio para que el acta registrada por los padres fuera el acta válida, siempre y cuando los datos fueran iguales.

En ocasiones, los vicios han generado un acta judicial, un acta extemporánea por cambio de nombres, fecha de nacimiento, padres, etc. Esos casos pasan por un proceso indagatorio a la Procuraduría, a Asesoría Jurídica para que se genere la denuncia que corresponda ante el Poder Judicial.

Con todo el trabajo que se adelanta a través de la digitación, la digitalización de data y la vinculación a nivel de los registros civiles, se persigue incrementar la seguridad jurídica de la información que administramos, tanto la identidad como los servicios que se prestan a las instituciones del Estado y otros organismos privados, los cuales se basan en la información que manejamos para realizar sus actividades y procesos.

3. Servicios de los registros civiles que se ofrecen en RENIEC

Como les comenté, RENIEC efectúa inclusiones de nacimiento, matrimonio y defunción de todos los registros incorporados, su reposición y restitución. Aún resta un alto porcentaje de actas por ingresar.

A la fecha, contamos con aproximadamente 13 millones de registros incorporados de forma centralizada y 8 millones de registros digitalizados, de un universo de 50 millones.

El procesamiento de actas para la emisión de certificaciones registrales y el registro de rectificación de actas registrales, se realizan de oficio. La certificación registral es necesaria para solicitar pasaporte,

seguros, permisos de viaje, procesos judiciales y pensiones, y sustentar la afiliación, el vínculo matrimonial, acreditar el parentesco con una sucesión testada y tramitar el DNI.

Actualmente, las actas registrales para tramitar la cédula única o DNI, no requieren soporte, porque si estas se encuentran incorporadas en el sistema digitalizado, no se debe solicitar documentos que obran en estos archivos.

Ello representa un costo cero para el ciudadano quien, anteriormente, debía consignar su partida de nacimiento para obtener su documento de identificación. En el Perú, para registrar un DNI transmitimos la imagen digitalizada y de ahí realizamos el cruce de la información, así se evita el tráfico jurídico de la falsificación de documentos que para nosotros era común.

Por ese lado, hemos alcanzado un alto porcentaje de seguridad jurídica, y por ello, desde hace más de 6 años, el RENIEC es la institución que tiene mayor credibilidad debido a los procesos de cruces de información y depuración de sus archivos.

Una de las posibilidades que ofrece RENIEC a través de su portal de Internet, tiene que ver con la consulta del estado civil. Hoy, más de 2 millones de peruanos no han actualizado el estado civil y, de los registros incorporados, entre primer y segundo contrayente (el hombre y la mujer, respectivamente), no acostumbran a declarar el estado civil y todos figuran como solteros.

Producto de la incorporación de los registros civiles se emitió una Resolución, en la cual se otorga un plazo a los ciudadanos para que actualicen sus datos. Sin ánimo de generar un trámite adicional para el ciudadano, basta con que este se acerque y pague la actualización de su DNI, porque el dato a corregir se encuentra en el documento de identificación.

Nosotros trabajamos en línea con distintas instituciones privadas y públicas del Estado, a las cuales se puede acceder libremente para obtener información actualizada.

El ciudadano realiza su consulta de certificación de registros civiles, por medio de la página *web*, y si su acta se encuentra incorporada en el sistema, pueden ir avanzando a modo de preinscripción, acudir a una agencia RENIEC y recibir su copia certificada.

Partiendo de que el acta registral y la información se encuentran en la base de datos, los ciudadanos pueden hacer su cambio de estado civil o su requerimiento de trámite de modificación del estado civil en su DNI, a través de la página *web* sin necesidad de acudir a una oficina registral.

Como les comenté, tenemos más de 13 millones de actas incorporadas a nivel nacional, casi 8 millones digitalizadas, 284 000 repuestas en virtud de la Ley 29312, 605 475 depuradas de oficio, 2463 centros poblados y correlativas autorizadas (notificación de las OREC por incumplimiento de la Ley 29312).

Es importante acotar que se insta a todas las OREC distritales a reportar cuántas actas se encuentran en mal estado, pues cuando el ciudadano acude a sacar una copia certificada, se entera del estado del acta, y si esa actividad se efectúa en la municipalidad a través de las OREC, el trámite demora desde 6 meses hasta 2 años, dependiendo de la dificultad. De allí, se les solicita que nos comuniquen la situación con la finalidad de buscar soluciones de oficio y posibilitar a los ciudadanos que sus actas sean regularizadas.

Cuando ellos no cuentan con la información y la misma reposa en los archivos regionales o en el Archivo Nacional centralizado en Lima, se piden los libros, se digitalizan, y como ya tienen valor legal, se imprimen y se les entregan las copias, cuyas actas tienen la indicación, en la parte superior, de Acta Repuesta, las cuales pasan a tener el valor de original. Entonces, cuando el ciudadano acude, se le suministra una copia que tiene valor legal, y en caso de que se le realizara alguna rectificación judicial o notarial, puede inscribir esta en el margen del libro o en cualquier asiento posterior a la imagen digitalizada, de tal forma que tenga las mismas condiciones de un original.

Asimismo, se producen las actas electrónicas de forma centralizada, y nuestro objetivo es llegar a la descentralización. En RENIEC, de acuerdo con la ley, se está implementando la certificación digital, tanto para el sector público como el privado. La idea es generar actas electrónicas con firma digital.

El organismo atiende un promedio de 84 000 solicitudes de certificación, debido a que la incorporación de los distritos obliga a la

consolidación de bases de datos e imágenes. En general, los distritos carecen de bases de datos, pero existen algunos que han realizado inversiones para ese efecto; no obstante, dichas inversiones son, a nuestro juicio, infructuosas por la incompatibilidad de los sistemas.

La consolidación de las nuevas bases de datos se verifica dentro de una fase que denominamos “fase ciega”, la cual se inicia durante los días jueves y se desarrolla hasta los días domingo. El criterio que se aplica en ese sentido es el siguiente: si la municipalidad demora 24 horas para generar una copia, RENIEC debe entregar copias de las actas a los ciudadanos en el mismo tiempo para evitar que surjan inconvenientes.

Los ciudadanos, por su parte, están informados que, una vez que se realice la incorporación, no necesitarán realizar solicitudes de copias certificadas. La idea es sistematizar y automatizar toda la información (acta de nacimientos, otorgamiento de DNI) de las personas.

En la República del Perú se lleva a cabo una campaña exhaustiva para documentar a todos los niños del país, desde 0 hasta 16 años. Nosotros otorgamos el DNI a los 17 años y a los dieciocho 18 años, que son cerca de 20 millones y restan 10 millones para documentar.

Se ha sacado provecho de un decreto de urgencia del gobierno para digitalizar las actas registrales a nivel nacional y tenemos un avance de 15 millones en tan poco tiempo. Esta experiencia ha sido positiva y le ha aportado seguridad jurídica a toda la información que administramos a la fecha.

Sistema Nacional de Informaciones de Registro Civil

...En la República Federativa de Brasil, los registros civiles se realizan a través de cartorios o notarías privadas. Solo en el estado de Bahía los registros civiles son públicos, pero no son eficientes...

...Avanzamos hacia la implementación de un sistema que tiene como objetivo capturar las informaciones del Registro Civil de forma automatizada y crear una base de datos centralizada, de la cual carecemos hoy...

Claudia Jack

Gerente de DATAPREV

Empresa de Tecnología de la Información de la Asistencia Social
DATAPREV

Miembro de la Comisión Nacional de Registro Civil de
Nacimientos

República Federativa del Brasil

A lo largo de esta presentación se darán a conocer aspectos sobre el Sistema Nacional de Informaciones de Registro Civil, objetivo, principales características, modelo operativo, escenarios de funcionamiento de dicho sistema, módulos, marcos del proyecto (el sistema se encuentra en fase de piloto), interoperatividad del sistema, conexiones con las diferentes áreas del gobierno y tecnología.

Para recapitular el tema de Registro Civil en la República Federativa del Brasil, es importante mencionar que en este país los registros civiles se realizan a través de *cartorios* o notarías privadas. Solo en el estado de Bahía los registros civiles son públicos, pero no son eficientes; y más del 90% de los registros civiles funcionan a través de la modalidad antes mencionada. Los *cartorios* se encuentran presentes en todo el país y son diferentes desde el punto de vista de su organización, recursos, tecnología, entre otros. Hay *cartorios* automatizados, otros no cuentan con equipos de computación; entonces, hay una diversidad de escenarios que se deben considerar para poder desarrollar un Sistema Nacional de Informaciones de Registro Civil.

Desde 1994 existe un sistema llamado SISOBI (Sistema de Óbitos) que captura la información sobre defunciones y que es remitido por todos los *cartorios* al Instituto Nacional del Seguro Social, a cargo de la cancelación de jubilaciones, pensiones y la previsión social en la República Federativa del Brasil. Por mandato de ley, los *cartorios* están obligados a enviar esta información a fin de hacer cesar el pago indebido de jubilaciones, pensiones, etc., cuando los ciudadanos han fallecido. Ello continúa operativo y el sistema que actualmente se está desarrollando representa un avance en tanto se plantea la captura de informaciones de óbitos, de nacimientos, casamientos y demás actos susceptibles de inscripción en el Registro Civil. Es un proyecto a largo plazo por las dificultades que se comentarán a continuación.

¿Cuál es el proyecto? Los dos sistemas funcionarán de forma paralela hasta cuando se pueda desactivar el sistema antiguo que cuida

solamente de óbitos y sea reemplazado por el otro sistema ¿Cuál es el objetivo del sistema? Capturar las informaciones del Registro Civil de forma automatizada, empadronizada, y crear una base de datos centralizada (de la cual carecemos) que pueda ser utilizada por todas las áreas de gobierno de la República Federativa del Brasil.

La compañera de Perú señaló que un ciudadano peruano debía ir de una provincia a otra para obtener una copia de su certificado de nacimiento; lo mismo ocurre en Brasil. Por ejemplo, una persona que nació en el nordeste del país y trabaja en São Paulo, debe solicitarla a un pariente o viajar para conseguir su copia de certificado de nacimiento, porque aunque el *cartorio* sea automatizado, su base de datos funciona a escala local. De esta manera, además de los perjuicios que se causan al ciudadano, el gobierno enfrenta dificultades para diseminar las informaciones a los organismos que la necesiten.

En el desarrollo del sistema se deben tomar en cuenta las diferentes situaciones en relación con la disponibilidad de recursos de tecnología de la información en los *cartorios*. En este momento, el sistema no contempla necesariamente la automatización de las actividades internas de los *cartorios* porque hay muchos de ellos en las ciudades y en las regiones más desarrolladas del país. Además, hay otras iniciativas de interés, como en el estado de Pernambuco, donde se ha implementado un sistema (en fase piloto) que sí implica la automatización de las actividades internas de los registros civiles, y se ha previsto su integración con el sistema que queremos desarrollar.

Otro avance importante constituye la creación (reciente) de un Código Nacional de Serventía o *cartorio*. Los *cartorios* tienen un código nacional de persona jurídica, como debe tener toda empresa en territorio brasileño. Algunos no contaban con el mismo por razones como la falta de control. Entonces, con el sistema antiguo de óbito, por ejemplo, se creó *ad hoc* un código interno de la previsión social para su identificación. Ahora, el Consejo Nacional de Justicia del Poder Judicial ejerce control sobre los *cartorios* y se otorgó un código de identificación a nivel del territorio nacional a cada uno de ellos, siendo esto fundamental en cualquier sistema de informaciones.

Asimismo, se instrumentó la matrícula única para la identificación de ese registro ¿Cómo eran los registros? Simplemente se identificaban por el número del libro, el número de la hoja y el número de secuencia de la anotación. Ese número de libro y de la hoja alfanumérico podía tener las dos letras A, las dos B; es decir, un tipo de organización inadecuado para un control electrónico. Entonces, un grupo de trabajo del Ministerio de Previsión Social (DATAPREV) y otras entidades, que tiene una disposición legal por la cual se creó esta matrícula única de identificación que tiene el código del *cartorio* que emitió el registro y un código de acervo (importante porque a veces un determinado *cartorio* se extingue y su acervo pasa a ser administrado por otro y hay que diferenciarlo de su acervo propio); entonces esa matrícula incluye esos datos estructurados que permiten identificar de forma unívoca a nivel nacional los registros. Identifica también el tipo de registro, si se trata de nacimientos, casamientos, etcétera.

Adicionalmente, la Casa de la Moneda de Brasil está desarrollando un sistema (se trabaja en conjunto para que los sistemas se comuniquen) para producir un formulario especial de seguridad que será distribuido en los *cartorios* en función de la emisión de las actas del estado civil a los ciudadanos. Por el momento se emplea un papel cualquiera; no obstante, próximamente se utilizará ese papel especial y la Casa de la Moneda contará con un mecanismo a través del cual controlará el envío y el uso del mismo. La comunicación con nuestro sistema se realizará a través de una interfaz.

En cuanto a los medios de los cuales debemos hacer uso para actualizar la base de datos centralizada, tenemos los *cartorios* que se encuentran en una situación más avanzada de tecnología de la información, con equipamiento propio, acceso a Internet, etcétera; estos pueden utilizar una modalidad *online* para remitir los registros *online* a la base a través de Internet directamente, si así lo desean.

Para otros que tengan sistemas propios, o aquellos que no los tengan o quieran usar el nuestro, desarrollamos un módulo que permite una interfaz entre el sistema de ellos y el nuestro. A través de *web service* pueden mandar la información que ya está digitalmente lanzada en su sistema al nuestro, para alimentar la base de datos.

En los casos de los *cartorios* que cuenten con computadoras y red, pero se encuentren en lugares del país donde se dificulte el acceso a Internet, se pondrá a su disposición un módulo en el cual podrá lanzar la información, grabarla en un *pen drive* o en un disco y entregarla a la Gerencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Seguridad

Social (INSS) más próximo, la cual a su vez transmitirá por Internet la información al sistema.

Otro escenario tiene que ver con los *cartorios* que trabajan con papel, los cuales se localizan en lugares de difícil acceso en el país. En estos casos, ellos van a trasladar las informaciones en papel (generalmente no son volúmenes grandes) a la Gerencia Ejecutiva del INSS, la cual a través de un módulo intranet digitalará la información y de allí, *online*, se transmitirá a la base de datos.

Debido a estas razones, el sistema se compone de varios módulos Internet e intranet, para hacer la actualización en la base de datos cuando los archivos son enviados por Internet o por *web service*.

Existe un módulo *desktop* desarrollado para el *cartorio* que carezca de sistema propio, y otros módulos *download* de informaciones por Internet para proveer la interoperatividad en virtud de las áreas del gobierno que requieren la información del Registro Civil. Estos datos tienen una cierta periodicidad y se pondrán a disposición en un área especial en Internet para que se puedan descargar las informaciones.

Está prevista una serie de interfaces de servicios para enviar datos de esta base que alimenten otros sistemas de información. Existen grandes bases de datos como el Catastro Nacional de Informaciones Sociales que se emplean en el ámbito de la previsión social y del Ministerio de Trabajo, y que posibilitan el reconocimiento de los derechos del ciudadano para la obtención de beneficios de previsión

social. La información sobre si la persona está viva o está difunta, el cruce de informaciones es crucial con esta base de las informaciones del Registro Civil.

Finalmente, hay otro módulo que llamamos “de comunicación” que establece una serie de mensajes de comunicación con los *cartorios*. Hay una disposición legal por la cual ellos son obligados a enviar los datos de óbito dentro de un plazo determinado. Si incumplen la normativa, están sujetos a multa y el sistema debe verificar si se envió la información. Si no hay registro de algún movimiento, están obligados a dar cuenta de la situación para dejar claro que están cumpliendo con su deber. Entonces, ese módulo cuida de esa comunicación y el sistema les hace recordar que lo tienen que mandar.

Acerca de los marcos del proyecto, es importante destacar que el primer piloto se elaboró a partir de agosto de 2010, se inició con 9 *cartorios* y se implementó el módulo vía Internet. A partir de enero de 2011, se desarrolló el módulo de carga, o sea, la transmisión de archivos para actualización en lotes de la base de datos. En este sentido, los *cartorios* que tienen sistema propio pueden enviar la información vía *web service*; los que no, usan una modalidad del propio sistema para remitir los datos. La fase piloto comenzó con 23 *cartorios* ubicados en diferentes regiones del país.

A partir de abril de 2011, está previsto no solamente el envío de la información sobre nacimientos, sino las funciones de monitoreo, informes gerenciales, etc., para verificar si estamos cumpliendo con la obligación legal.

Los próximos pasos son los siguientes: a partir de junio de 2011 se remitirá información concerniente a los datos de casamiento; a partir ese septiembre de 2011, estarán disponibles las funciones del sistema *desktop*; la interoperatividad o los *downloads* se pondrán en marcha a partir de noviembre de 2011; y el desarrollo de servicios para interfaces con otros sistemas, a partir de diciembre.

Es claro que nos encontramos en fases piloto por cuanto hay situaciones que el propio comité está administrando, considerando que esas instituciones son privadas, y es necesario vencer una serie de resistencias. La base centralizada y esa disponibilidad de información a nivel de país, eventualmente es vista como una amenaza para un negocio particular; de allí que debe realizarse paso a paso, y en piloto se van ajustando detalles del sistema e introduciendo mejoras.

Olvidé mencionar algo que se previó dentro del rol de informaciones que se capturan: hay un número que es la declaración de nacido vivo. A los niños y niñas que nacen en maternidades, u hospitales, el Ministerio de Salud le atribuye un número o la declaración de nacidos vivos. Se trata de una codificación a nivel nacional que permite identificar a ese niño o niña; entonces, esta información también forma parte del Registro Civil y posibilita la integración con los órganos de los sistemas de salud.

Hay un sistema en desarrollo: el Registro de Identificación Civil. En la República Federativa del Brasil no existe hoy un documento único, y ello representa una dificultad para identificar a los ciudadanos y ciudadanas que se encuentran en los diversos catastros.

Con el proyecto que se ha planteado, podremos contar con datos de identificación biométricos, un documento único en la República Federativa del Brasil, y está prevista la interoperatividad con la base de datos del Sistema de Informaciones del Registro Civil.

En cuanto a la tecnología, debemos resaltar que la base de datos es Oracle, utilizamos Java, seguimos las líneas, los estándares de desarrollo establecidos por el e-PING, que es una serie de normativas del gobierno electrónico en cuanto al desarrollo del sistema, patrones de accesibilidad, etc. Los datos transitan encriptados y comprimidos y el patrón que utilizamos es XML.

Un gran paso será la captura de las informaciones que hacen parte de las bases locales de cada uno de esos *cartorios*, y otro paso es digitalizar las informaciones que yacen en papel; pero, por ahora, nuestro foco es construir nuestra base de informaciones, hacer que funcione de aquí en adelante y empezar a trabajar con la misma, construyendo todos esos puentes con esas otras áreas del gobierno. Reiteramos que no es un proyecto a corto plazo, es de medio a largo plazo.

Proceso de captura y digitalización del acervo histórico de la Ciudad de México

...La realización de la totalidad del proyecto de captura y digitalización del acervo histórico de la ciudad de México, al evitar el outsourcing, permitió desarrollar la capacidad de tecnología de la institución... Así se asegura un legado de conocimientos para las futuras generaciones del Registro Civil...

David Pantoja

Subdirector de Informática del Registro Civil

Dirección General de Registro Civil

Estados Unidos Mexicanos

Ciudad de México - Distrito Federal

La República mexicana tiene 32 estados. El más grande de ellos es el Distrito Federal. Allí se ubica el Valle de México, integrado por el estado de México, Ciudad de México y algunas partes de otros estados.

Según la historia del país, México fue invadido en el año 1525 por los españoles. En ese entonces, Ciudad de México era un valle que posteriormente se dividió desde el punto de vista político-territorial, pero geográficamente permaneció en el mismo lugar de aquel entonces.

Este hecho ha generado un índice grande de sobre-registro en la Ciudad de México, porque la expedición del acta de nacimiento, es fundamental para que los pobladores logren acceso a sus derechos.

De acuerdo con el censo realizado por el Registro Nacional de Geografía y Estadística mexicano, un número de 8 851 000 habitantes hacen vida en el país, y sin embargo, tenemos un archivo de 27,5 millones de registros desde el año 1861, cuando se dio apertura al Registro Civil con la Ley de Registro Civil que promulgó Benito Juárez en 1859.

La totalidad del *software* desarrollado es libre y se puede compartir sin necesidad del pago de licencias. Así, basta con solicitar el código a la Ciudad de México, se firme un acuerdo acerca del intercambio de dicho código, y el interesado podrá hacer uso del mismo en el lugar donde se encuentre.

Hay propuestas muy interesantes, esta es la primera. La segunda es que no se contrataron empresas para llevar a cabo la digitalización o para desarrollar tecnologías. Esta decisión radica en que cuando se adquiere tecnología del exterior se enajena al desarrollo y, en el caso de la tecnología de información, se enajena el conocimiento de esas nuevas tecnologías. Además, las empresas se crean y se “descrean”, y las instituciones no deben depender de ellas. Entonces, se optó por *software* libre y la propiedad intelectual del mismo queda en manos del gobierno del Distrito Federal. Este *software* se puede compartir tanto con los demás estados de la República, como con cualquier otro país hermano que lo solicite.

En relación con la digitalización, el aspecto tecnológico del Registro Civil es amplio, incluye la expedición automatizada de copias certificadas con firma electrónica, la verificación, la corrección de las actas o la corrección de los errores en las actas, ya sea de manera tipográfica o por medio de sistemas creados para ello.

Vamos a centrar la exposición en la digitalización de nuestro acervo. Los libros fueron sometidos a un proceso de selección para evaluar si cumplían las condiciones requeridas para su digitalización. Hay libros que están deteriorados, especialmente los que corresponden a los años 1896 y 1897.

Otro dato importante tiene que ver con los criterios que se emplearon para determinar cuál fracción de los archivos se debía digitalizar primero. Usualmente se atiende a criterios de temporalidad; es decir, se parte de una fecha específica.

Para tal efecto, se llevó a cabo un estudio sobre el grupo de población que hacía mayor uso del servicio. Esto arrojó como resultado que las personas en edades comprendidas entre los 25 y 35 años de edad —población económicamente activa—, eran quienes acudían al Registro Civil a hacer sus requerimientos con mayor frecuencia.

En Ciudad de México se produjo una explosión demográfica en 1973, y a partir de allí se comenzaron a realizar las capturas de imágenes hacia adelante y hacia atrás y, paralelamente, se dieron respuestas oportunas a las demandas de copias certificadas de los pobladores.

Para realizar las capturas se emplearon cámaras digitales Canon Digital Rebel, las cuales se adquirieron por el precio de mil dólares, siendo un ahorro significativo si se compara con el costo de un escáner planetario (treinta mil dólares). No obstante, las imágenes requirieron un procesamiento especial a través de un programa informático.

Otra ventaja que ofrece este sistema es que no hay necesidad de desmembrar los libros; básicamente este se abre, se toma la foto y se da la vuelta. ¿Cuántas partidas pueden fotografiarse por operador? Cerca de 400 por cada 20 minutos por operador. Se trata de un sistema eficiente, y el *software* que se necesita para limpiar las imágenes es un producto consolidado.

Posterior a la digitalización, el libro es estudiado en el área de captura donde se extraen los datos esenciales del acta para ser ingresados en una base de datos. En una oportunidad se emplearon a 600 capturistas en tres turnos, y queremos advertir que había una eficiencia superior al 20 % cuando se daba lectura al libro directamente, lo cual permite que los datos sean localizados con mayor rapidez.

A lo anterior se suma que existen diversos formatos: algunos a máquina de escribir y otros —las actas más antiguas correspondientes al año 1800— son documentos manuscritos.

Entiendo que en algunos países las condiciones geográficas dificultan el traslado de los libros a un punto central, y en este caso, la pérdida en el tiempo de captura es de un 20%. El tipo de captura

que se emplea es la captura ciega (una por cada lado, y una tercera de validación).

En cuanto al *software* con el cual se limpia la imagen, vale acotar que en un primer momento la fotografía sale a color, y es a través del *software* que se obtiene la limpieza de la imagen. Esta pesa cerca de 3,5 MB u 80 Kbp/s, el formato es TIF 4, ambiente Linux y la aplicación se encuentra en GTK - Perl.

Se decidió hacer “reconocimiento de patrones”, mas no contrastes con la imagen porque se pierde un montón de información. El acta tiene mayor calidad en comparación con una fotocopia y este método permite un gran ahorro en los recursos.

Sin embargo, es necesario aclarar que el escáner planetario corrige la curvatura del acta. Cuando se abre el libro queda una curvatura en el centro, pero nos dimos cuenta de que la corrección, o no corrección, de esta no producía efecto en la calidad de las actas.

Cada cámara digital tiene un ciclo de vida de 300 000 disparos, pero ello no tiene mayor incidencia cuando se toma en cuenta los costos, además que la velocidad de captura es superior a la velocidad de trabajo de un escáner planetario.

Se toma una fotografía cada 2 segundos, por cámara. Un libro de 400 actas se procesa en un lapso de 15 ó 20 minutos, dependiendo de las condiciones físicas del libro. En ocasiones, es necesario reconstruir los folios para que se pueda fotografiar.

Quien se encuentre interesado en digitalizar el archivo, esta es la opción más barata y rápida para implementar. En general, el proceso implica primero la fotografía del libro y luego la captura de los datos. Son dos procesos paralelos a los cuales sigue la edición digital (el control de calidad, básicamente), y se efectúan dos procesos de captura y un tercero de validación. Posteriormente, el material se introduce en la base de datos.

Si el libro pertenece a un Juzgado o a la Oficina Central, este debe ser devuelto después de un cierto tiempo a la dependencia de origen.

Un aspecto que no fue precisado, pero es necesario resaltar, tiene que ver con la transferencia de las imágenes a las computadoras. Se decidió que en primer lugar se toman las fotografías, después se extraen las memorias de las cámaras y finalmente se introducen (estas memorias) en los lectores de las computadoras.

La mayoría de las cámaras tienen control USB, pero el protocolo es lento. No obstante, la transferencia es más rápida cuando se efectúa de esta manera. Si bien el procedimiento es rudimentario, la tarea que debemos adelantar justifica estas acciones.

Posteriormente, las imágenes son ajustadas mediante un programa que permite fijar parámetros en función de la limpieza. A veces hay libros que cambian los parámetros dependiendo de cuán amarillos están y cuántas manchas tengan. Una vez que se obtiene una imagen aceptable, se pasa al procesamiento en un servidor.

Actualmente, contamos con un servidor con ocho procesadores, para convertir los archivos de JPG a TIF 4, de forma que tengan bajo peso. Hay un área de control de calidad en la cual los operadores “tachan” los elementos de las actas que se encuentren en mal estado, y se vuelven a reprocesar.

Características del proceso de indexación asociado a la digitalización

A nivel nacional, se definió un estándar para la identificación de las imágenes. El primer dígito se refiere al tipo de acto: uno (1) nacimiento; los tres siguientes corresponden al año; los dígitos posteriores se refieren al juzgado y los últimos seis campos se refieren al acta. Con esta codificación se puede conocer de dónde proviene la imagen.

Ello es importante porque cada archivo debe estar clasificado correctamente ¿Por qué? El Registro Civil sufrió un par de desastres informáticos. En 1992 se llevó a cabo un proceso de modernización: se almacenaba en la base de datos el URL de la imagen, pero no se guardaba una secuencia lógica en la identificación de los archivos. Los archivos se identificaban con números: uno (1), dos (2), tres (3), cuatro (4), cinco (5), seis (6), y así sucesivamente. Cuando se perdió la base de datos, se perdió todo. En caso de que se pierda la base de datos con este mecanismo que estamos aplicando, el contenido se puede regenerar a partir del nombre de los archivos.

Adicionalmente, por control de calidad, se rechaza un acta cuando está repetida, se tacha una de ellas. Es lo propio si aparecen manchas sobre la imagen que no permiten ver claramente la información. Hay alteraciones que vienen del formato de origen de los documentos; por ejemplo, el agente que elaboró el acta le propinó rayas y le puso de manera correcta el nombre, y es difícil distinguir las alteraciones hechas a través de una acción ilegal en el archivo.

En caso de dudas se acude a una parte de archivología, ante un perito, y le indicamos cuáles son las actas que quedaron en reserva para que sean revisadas. Sabemos que los archivos están en manos de personas que son corruptibles o susceptibles de corrupción y por ello deben ser analizadas. También hay un control en la base de datos que señala el nombre que debe llevar el acta, y si no corresponde se rechaza. Si surgió algún incidente durante el proceso, este se repite.

Medios de almacenamiento de imágenes, políticas de respaldo y seguridad, posibilidades de crecimiento

Actualmente, en el Registro Civil contamos con un equipo para almacenar las imágenes que se denomina “Eva”, es un RAID de discos duros que permite el intercambio de los mismos en línea. Tiene capacidad de 24 TB, de los cuales se ha utilizado el 50%.

Cada disco virtual puede estar acomodado a su vez en un volumen virtual, con la posibilidad de ir añadiendo más discos

virtuales cuando se necesiten. ¿Qué queremos decir con esto? Que a este sistema (distribuido por HP) se puede sumar otra Eva, y añadir esta al espacio del anterior. En el Área de Informática, cuando los discos duros llegan a su límite, solo pueden ampliarse cambiando de disco o añadiendo ligas virtuales; sin embargo, con este tipo de equipos se añade tanto espacio como sea requerido y las posibilidades de crecimiento son infinitas.

Recomendamos que los archivos no se almacenen en bases de datos, debido a que ellas se “inflan” y luego resulta difícil hacer respaldos. En ese sentido, se sugiere que sean manejadas de forma separada.

En algunos países, el Estado está obligado a suministrar las actas de Registro Civil de manera gratuita. A diferencia de los anteriores, el gobierno del Distrito Federal, en toda la República, cobra el derecho de tener una copia certificada.

Cada imagen que sale directamente de la cámara tiene un tamaño promedio de 3,5 MB. El programa de procesamiento digital crea una versión comprimida de la imagen de 350 Kbp/s a 150 kbp/s. Esto trae múltiples beneficios, y en las bases de datos solo guardamos el índice de la imagen, que está disponible en un servidor Apache. A través del índice o URL, la base de datos traslada la imagen cuando se consulta el registro.

Lo anterior permite que se puedan construir respaldos independientes de la base de datos de imágenes y textos. Los servidores

Apache implican un gasto inferior de recursos de red, mientras que sistemas de archivos diferentes producen un *broadcasting* en la red.

Vale precisar que nuestras bases de datos de “ventanilla” son PostgreSQL y MySQL, pero la base de datos principal del Registro Civil es Oracle. La licencia tuvo un costo de 400 000 pesos, equivalentes a 40 000 dólares. El resto del proyecto se realizó en *software* libre.

Este tipo de base de datos (Oracle) se justifica cuando la cantidad de registros es superior a 20 millones; en cambio, en caso de cantidades inferiores de registros, pueden utilizarse otro tipo de bases de datos.

Recurso humano utilizado y su perfil

El factor humano es de suma importancia en esta etapa del proceso, dado que el manejo de los programas implica capacitar a los usuarios para su manejo y con criterios de control de calidad.

El perfil requerido no es el de un profesional especializado; sin embargo, hemos tenido noticia de procesos en los cuales se contratan a abogados, inclusive para la transcripción de las actas, en función de la validez legal de dichos procesos. Ello conlleva altísimos costos y una gran inversión de recursos.

Nosotros, en cambio, contratamos a personas que saben leer y escribir bien. Para la fase de captura se empleó a casi dos mil capturistas, fotógrafos y editores de imágenes.

Habitualmente, las empresas que se dedican al área de la captura de imágenes pagan a destajo; es decir, el cálculo del salario se efectúa conforme al número de capturas que el empleado realiza durante la jornada.

De allí, evitamos formular esquemas de pago sobre producto, fijamos un salario fijo y desarrollamos una serie de controles, entre los cuales destacó el tiempo para la entrega de los proyectos. Adicionalmente, establecimos un promedio de captura y es posible adelantar proyecciones en torno a este aspecto.

Este personal depende del Área de Informática, a cargo de un coordinador general. Cuando estuvimos al tope, contamos con 9 supervisores y alrededor de 600 operarios.

Plan de trabajo y líneas de producción

Los libros pueden provenir de tres lugares: la Oficina Central (donde estamos ubicados), los acervos propios de cada Juzgado y el Archivo Judicial. Se debe definir el lugar donde se encuentran los materiales para hacer copias antes de su traslado y coordinar la logística para la devolución de los mencionados libros.

Así, mientras se lleva a cabo el proceso de captura, hay personas que esperan copias de sus actas; de allí la importancia de que este se lleve a cabo durante la menor cantidad de tiempo posible.

En primer lugar, los libros pasan por los anaqueles de fotografía donde son revisados y fotografiados; seguidamente pasan a los anaqueles de captura donde los supervisores velan por que cada libro sea capturado en dos ocasiones. Ahí se desempeña la gente con mayor experiencia en la lectura de las actas. Luego, los libros son trasladados a validación, donde se comparan con las dos capturas realizadas y se hacen las correcciones pertinentes; y finalmente, son devueltos a su sitio de origen.

Todo lo anterior se realizó dentro de los espacios de la Oficina Central del Registro Civil, donde se digitalizaron más de 27 millones de actas. También se solicitó transportar los libros desde los Juzgados Exteriores su copia en la Oficina Central.

En relación con los costos, reiteramos que una vez que las cámaras digitales efectúan 300 000 disparos, comienzan a fallar en su funcionamiento. Su valor alcanza 1000 dólares. Se adquirieron 210 computadoras, 6 servidores *blade*, un sistema de almacenamiento SAN y una licencia de ORACLE. Se tuvieron períodos variantes de personal, en un número comprendido entre 90 y 600 capturistas, trabajando en tres turnos, desde 2007 hasta principios de 2010.

Además, se invirtió en la renovación de la infraestructura de más de 50 Oficinas, su intercomunicación, el desarrollo de

programas para el levantamiento de nuevos registros del estado civil de las personas y múltiples formas de obtención de copias certificadas: en centros comerciales, kioscos digitales, Internet y oficinas móviles.

Este proyecto requiere una inversión de cerca de 11 millones de dólares, aproximadamente. Empero, ello estará supeditado a distintos factores. Algunos costos pueden abarataarse con el uso de la energía eléctrica de la institución, la infraestructura administrativa, entre otros.

Conclusiones del proyecto

Sugerimos que se utilice *software* libre, donde la institución es la titular del código fuente y la propiedad intelectual del *software* pertenece al gobierno. Asimismo, debido a sus características, pueden agregarse módulos a proyectos existentes, utilizar *frameworks* de desarrollo libres y librerías desarrolladas, sin que surjan problemas de tipo legal.

Por otra parte, la realización de la totalidad del proyecto evitando el *outsourcing* o la tercerización, permitió desarrollar una capacidad tecnológica dentro de la institución de los recursos humanos y aprender nuevas tecnologías. Así, se asegura un legado de conocimiento para las futuras generaciones de ciudadanos y trabajadores del Registro Civil.

Si bien es cierto que en algunos casos la contratación de empresas resulta ser la única vía existente para realizar determinadas

tarefas en un proyecto de tal dimensión, es necesario que la institución lleve la batuta de manera directa en cuanto al proyecto, pero sí debe advertirse que se deberá contar con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo con éxito esta labor.

En este caso, el presupuesto con el que se contó para el proyecto limitó la contratación de *outsourcing*, siendo la solución existente el trabajo de la propia institución. Nosotros no llevamos un costo de ganancias a diferencia de las empresas, el cual se le conoce como plusvalía.

La plusvalía duplica, triplica o cuadruplica los costos. Muchas empresas subcontratan *software* y ese *software* implica licencias. Cuando no tienen un componente, este se adquiere a través de una segunda empresa, que a su vez traspasa el componente a la primera con un precio adicional al costo original.

Si bien ello permite dejar la responsabilidad del proyecto en manos de una empresa, también deja a la institución a la expectativa del trabajo que la empresa pueda ejecutar.

Se puede hacer mención de algunos ejemplos. En los estados de Colima y de Chiapas, las capturas pertenecían a la empresa que las había realizado, la cual las arrendaba al Estado. Si no había presupuesto para mantener el arrendamiento de las capturas, los ciudadanos retornaban a las fotocopias. Si durante el período siguiente se contaba con presupuesto suficiente, las copias electrónicas estaban garantizadas. De allí la importancia de analizar los esquemas

de contratación. Debo aclarar que no estoy en contra del desarrollo de las empresas; sin embargo, siendo el Registro Civil una de las instituciones más antiguas de la República y de Latinoamérica, cuya existencia está garantizada para los próximos años, es necesario que cuente con archivos y *software* propios.

Para finalizar, quisiera comentar el caso de la República del Ecuador, donde el presidente Correa emitió un decreto para el uso obligatorio del *software* libre en toda la administración pública, con lo cual nosotros estamos contentos. Ojalá que pronto en los Estados Unidos Mexicanos sea obligatorio.

Ciberseguridad y Certificación Electrónica

...Hay un conjunto de leyes que permiten o impulsan el uso de tecnologías de la información dentro de la Administración Pública Nacional...

...En el ámbito interno, se han empezado a generar sinergias para el uso de certificación electrónica, no solo a través de leyes sino a través de normativas internas...

...Cuando utilizamos certificación electrónica en el mundo digital, el tema de la copia no existe. Son originales digitales y puedo tener tantos como quiera...

Gabriel Moliné

Superintendencia de Certificación Electrónica (SUSCERTE)

Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias

República Bolivariana de Venezuela

Buenas tardes a todos. En primer lugar, quisiera agradecer al CNE por la invitación al Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, y la oportunidad de dar a conocer cómo ha sido el desarrollo de la seguridad cibernética dentro del Estado y, en el caso particular, de la certificación electrónica.

Fundamentos legales de las certificaciones electrónicas

La ciberseguridad o seguridad cibernética es un mandato de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). El desarrollo de este concepto, no es otra cosa que aplicar criterios de seguridad de la información en todos los procesos tecnológicos que se verifican en nuestras instituciones; lo cual involucra que, desde el mismo diseño, este se plantee desde una perspectiva en que se aplique la seguridad de la información.

Una de las aristas de esa seguridad es la certificación electrónica. Indiscutiblemente, estarán de acuerdo conmigo —más quienes se desempeñan en el área del Registro Civil—, que uno de los grandes retos del uso de tecnologías de la información, en cualquier ámbito, es el cambio de paradigmas. Cambio de paradigmas, porque venimos de cinco mil años expresándonos en forma escrita, a través de la transferencia de un papel; emitir mi aceptación, mi respuesta ante un comentario, en un documento manuscrito; y el cambio a utilizar certificación electrónica, o utilizar medios digitales, produce un choque en la cadena de los grupos sociales que involucran estos procesos. No se debe perder de vista el elemento social que rodea las tecnologías de información, pero tampoco estas deben verse como un elemento que va a cambiar completamente los procesos.

Otro aspecto primordial en relación con las tecnologías, el cual representa uno de los retos que afrontamos, se pone de manifiesto cuando estamos conectados y no sabemos quién se encuentra al

otro lado del computador. Puede ser una persona que esté conectada y se intente pasar por cualquier otra persona. Este problema que se presenta lo estamos intentando atacar a través de la certificación electrónica.

En Venezuela, básicamente tenemos cuatro elementos sobre los cuales desarrollamos lo que se conoce como gobierno electrónico, entendido desde el marco de la ciberseguridad. Uno es la Ley de Delitos Informáticos, vigente desde el año 2001, que tiene gran importancia cuando se generan procesos desde Internet y que van fuera de nuestra institución, porque los sistemas son diseñados pensando en la buena fe, en que estamos ofreciendo un servicio que necesita la colectividad; pero pueden presentarse ciber-gestores, estafas, falsificaciones de documentos electrónicos y debe existir un marco legal que me proteja cuando estoy ofreciendo ese tipo de servicios.

El segundo elemento, está relacionado con la Ley de Firmas y Mensajes de Datos, que da el nacimiento a la Superintendencia de Servicio de Certificación Electrónica (SUSCERTE) y que involucra a la institución que dicta las reglas del juego de cómo van a funcionar los certificados electrónicos.

El tercero tiene que ver con la evolución de las tecnologías y con el concepto de ciberseguridad, sobre el entendido de que no solamente con la certificación electrónica es suficiente para poder cubrir el ofrecimiento de servicios de lo que se llama gobierno electrónico. Hay otras aristas en materia de seguridad que deben ser tomadas en cuenta, como por ejemplo, el hecho de que se utilice un rotulado

para la documentación en su carácter público, privado, confidencial, secreto.

Y, finalmente, otro elemento es la Sección de Incidentes Telemáticos. Cuando se plantea una falla de seguridad de los sistemas en las administraciones, el conocimiento no se encuentra solamente en una institución y debemos contar con algún canal de comunicación con instituciones parecidas a las nuestras, ante problemas de seguridad que se plantean, para poder solucionarlos, y ahí es donde se crean estos grupos de trabajo. Se debe considerar el intercambio de información de una manera segura para resolver los problemas de seguridad que podamos enfrentar.

El marco legal que habilita el trabajo es un poco amplio, y va desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pasando indiscutiblemente por la Ley Orgánica del Registro Civil, que sin duda es una ley de avanzada la Ley de Registro Público y Notario, entre otras.

Hay un conjunto de leyes que permiten o impulsan el uso de tecnologías de la información dentro de la Administración Pública Nacional. En el ámbito interno, se han empezado a generar sinergias para el uso de certificación electrónica, no solo a través de leyes sino a través de normativas internas, como podemos ver el caso de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN).

La SUDEBAN, a principios de este año, invitó a todos los bancos del país a utilizar certificados electrónicos generados por proveedores de servicios venezolanos, dando importancia al uso de esta herramienta. También generamos una normativa en la cual exhortamos a toda la administración pública a optimizar la certificación electrónica en todos los procesos y servicios que ofrezca el Estado, no solamente en el tema del Registro Civil, sino en cualquier servicio que se preste dentro del Estado.

Un logro reciente representa la constitución de la Autoridad de Certificación, que estará abocada a lo relacionado con la cédula electrónica, y cada venezolano tendrá dentro de su cédula un certificado que lo va a permitir identificar con el gobierno nacional y vamos a poder masificar mucho más este uso. Nosotros esperamos empezar a generar, dentro de poco tiempo, las primeras cédulas piloto para que a finales de año se pueda contar con la producción masiva del cambio de la cédula actual por la cédula electrónica. Cuando hablamos de la cédula electrónica es necesario aclarar que sigue siendo un documento de identificación, pero poseerá un chip que contendrá información almacenada como certificada.

Gestión de riesgos tecnológicos

SUSCERTE no solo toca el tema de la certificación electrónica, sino también la gestión de riesgos tecnológicos. ¿Cuándo se detecta un proceso? cuando detectamos la necesidad de que se genere

un nuevo servicio del Estado, entonces realizamos un levantamiento de información sobre cuáles son los riesgos inherentes al manejo de esa data. ¿Qué criterios necesitamos de almacenamiento?, ¿qué cantidad de servidores se necesitan para prestar un servicio de esa naturaleza?, son los puntos que tratamos en ese sentido.

El Sistema Nacional de Gestión de Incidentes Telemáticos es una especie de cuerpo de bomberos electrónicos. Cuando ocurre el ataque de un *hacker* hay una vulnerabilidad, y cuando hay una vulnerabilidad, hay una afectación a un servicio. Este grupo de trabajo atiende esas áreas. El Centro Nacional de Informática Forense es un laboratorio forense que interviene cuando se produce un incidente informático, una falla técnica y un delito informático. La atención de ese delito requiere de un grupo experto que esté conformado por técnicos, abogados y personal oficial que permita el levantamiento de la información del incidente de seguridad que ocurrió para que pueda ser utilizado como una prueba en cualquier proceso judicial.

La confianza en la generación de certificaciones electrónicas

La certificación electrónica es un punto fundamental de las tecnologías, pero debe entenderse no solamente como un hecho tecnológico, sino también como un hecho de generación de confianza en la tecnología que se está usando. Recordemos que al principio de la presentación hablé de romper paradigmas. Al romper paradigmas, debo ofrecer mecanismos, normas que garanticen seguridad a las

personas que utilicen estos nuevos servicios, y de allí la importancia de tener una ley, de contar con una superintendencia que verifique, regule y permita hacer seguimiento al uso de los certificados electrónicos, de la firma acompañada de la utilización de tecnologías de información que tengan los criterios de ciberseguridad que dicte el Estado, y que dicte evidentemente las mejores prácticas.

Bien, si desglosamos el certificado, podremos ver que este se encuentra vinculado a dos elementos fundamentales: una clave privada o la herramienta con la cual cada ciudadano, o cada registrador, o cada institución, va a firmar electrónicamente el documento, y una clave pública, que me permitirá identificar quién firmó ese documento.

La certificación electrónica se basa en criterios de criptografía. La criptografía está dividida en dos tendencias: la criptografía simétrica —por ejemplo, empleada en los correos electrónicos donde las dos partes (usuario-servidor) deben conocer la clave para poder acceder al correo electrónico— y la utilizada en el caso de la certificación electrónica, donde la clave privada solamente será conocida por la persona que la posea. Es decir, ese bolígrafo digital no va a tener ninguna copia, va a existir un único bolígrafo digital por cada certificado electrónico que exista. Y paralelamente va a existir una única clave pública para cada uno de estos certificados, con lo cual va a haber una relación inequívoca uno a uno dentro de lo que es la clave pública, que podría llamarse documento de identidad o la cédula electrónica, con algunos datos adicionales y la clave privada remontándonos otra vez a ese bolígrafo digital.

Plan estratégico de certificación electrónica y seguridad

Bien, dentro del Estado, las metas que nos hemos trazado durante el período 2011–2012, están enfocadas en las siguientes áreas:

1. **La identidad ciudadana:** dentro del Estado se han realizado varios procesos de esta naturaleza. El primero de ellos fue el pasaporte electrónico. Con orgullo podemos decir que fuimos el primer país de América en cumplir la norma ICAO y contar con el certificado electrónico. Ya otros países de la región lo tienen. Otros procesos en los cuales estamos trabajando son la cédula electrónica y el Registro Civil.
2. **Despliegues de certificados:** uno de los aspectos que hemos percibido que atrasan los procesos dentro del Estado, y que seguramente es una realidad en todos nuestros países, es la dependencia de la firma para la generación de contratos, para la entrega de donaciones, etc. Desde el año pasado se emprendió desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología un proyecto llamado Canaima Educativa, que consiste en entregar un *laptop* a cada niño del país, y se presentó un gran problema: teníamos los equipos, estaban todos los *laptops* instalados, pero una sola persona estaba autorizada para entregar más de 600 000 computadoras portátiles. De esta cantidad, tendríamos que generar tres copias del documento, una para la persona a quien se le entregaba el equipo (el representante del niño), una para CANTV (compañía de

teléfonos de nuestro Estado), y otro documento que quedaba en el registrador, con lo cual estábamos hablando de que una persona tenía que firmar 1 800 000 documentos en un período de dos meses, sin duda una tarea completamente inhumana. Creo que jamás lo hubiéramos podido lograr sin el uso de la certificación electrónica. Con una pequeña aplicación redujimos esos tiempos a horas para poder entregar esas 600 000 computadoras.

3. **La banca electrónica:** se trata de un servicio que ha crecido muchísimo en Internet, en el cual hemos dado bastantes avances en el tema de la ciberseguridad y estamos progresando en la certificación electrónica, para que cada banco tenga un certificado emitido por una autoridad de confianza venezolana.
4. **El comercio electrónico:** entendido como el comercio electrónico no dentro de las fronteras del país, sino como el establecimiento de relaciones de comercio electrónico con otros países. Hay varios esfuerzos para generar certificados electrónicos que permitan la importación de bienes terminados, lo cual permitirá garantizar que ese bien terminado contemple todas las piezas y partes que han sido generadas y que provengan de ese país, lo que provoca un proceso bien interesante.
5. **E-trámites APN:** dirigido a que todos los trámites del Estado utilicen certificación electrónica.

Bondades de la certificación electrónica

El certificado electrónico se encuentra asociado a un tema económico, relativo a la disminución del uso de papel, en tanto que este ya no será necesario. Antes de realizar la presentación, hicieron referencia a que en algunos sitios se utilizaban las copias, entonces, cuando utilizamos certificación electrónica en el mundo digital, el tema de la copia no existe. En realidad, son originales digitales y puedo tener tantos originales digitales como yo quiera. No es una copia de otro, porque es exactamente el mismo documento.

Otorgar validez probatoria a los documentos electrónicos tiene suma importancia por dos elementos: demostrar que cuando se generó el documento, se generó y no ha sido una copia; y que no ha sido alterado durante el tiempo. Es factible, que un documento electrónico como un documento físico, sea alterado. Al utilizar certificación electrónica en seguridad no hablamos de eliminar, mas sí de minimizar a cero el riesgo de poder contar con un documento alterado en sus elementos. Con la certificación electrónica hablamos de integridad y no repudio de los documentos que se generan. Si usted firmó, es responsable de lo que ha firmado, y si está firmado electrónicamente, certificamos que el documento no ha sido cambiado.

Ahora bien, para describir los procesos en los cuales trabajamos actualmente, por ejemplo, podemos citar que las exportaciones deben contar con un Certificado de No Producción en el país. También se han generado documentos electrónicos como el pasaporte y

la declaración jurada de patrimonio; y a través del mecanismo de la firma electrónica se efectúan las declaraciones de impuestos, entre otros trámites.

De momento, la aplicación está hecha de cara hacia adentro. Además, estamos trabajando en el tema de la cédula electrónica, el comercio exterior, un ticket electrónico para el servicio de transporte del Metro de Caracas (para intentar integrar el subterráneo y la vía del tren en un mismo boleto) y las tarjetas débito y crédito. A partir de este año, todas las tarjetas de débito y crédito en el país estarán provistas de chip y utilizarán una variación del certificado electrónico que viene de un formato Visa y MasterCard, pero regidos por el funcionamiento de la Superintendencia.

Respecto al proceso de certificación electrónica y su impacto en la estructura de confianza, uno de los valores agregados de dicha certificación, contra otros elementos de clave asimétrica, es que cuenta con un elemento “raíz”, que va a ir verificando cada uno de los certificados que se están emitiendo. En el caso venezolano, tenemos un certificado raíz, un primer bolígrafo digital que es almacenado y custodiado por la SUSCERTE, él va a firmar a los proveedores del servicio, es decir, a los fabricantes de los bolígrafos y las cédulas electrónicas, y va a autorizar el funcionamiento de estos proveedores.

En el caso venezolano contamos con la Fundación Instituto de Ingeniería (de carácter público), y Proxer que es de carácter privado. Tenemos dos casos especiales, el caso de identidad electrónica y el otro, que será proveedor de servicio también, el Consejo Nacional

Electoral (CNE) a través del Registro Civil. Entonces, estas fábricas serán las que generan el bolígrafo de cada uno de los ciudadanos o de cada una de las personas que necesitan un certificado, y entonces se establece una relación de confianza.

¿Cómo sucede esto? Hablemos del caso de la empresa. la primera vez que se va a generar este certificado la empresa tiene que ir al sitio para establecer una primera identificación visual; no hay otro mecanismo porque no tiene el certificado electrónico en el momento para poder generar el primer certificado. Ahí se permite el primer nivel de confianza, y el segundo nivel de confianza que se establece es la raíz nacional auditando a los fabricantes.

Esto permite también que cuando los fabricantes o proveedores del servicio dejasen de funcionar, la autoridad raíz, dada la existencia de una relación en términos abuelo-padre-hijo, pueda suplantarse o ejercer sus atribuciones para mantener el funcionamiento de esa cadena de certificación. SUSCERTE, por su parte, constituye la autoridad de certificación raíz, ese bolígrafo nacional, la firma de Venezuela; los proveedores de servicio de certificación electrónica constituyen estas manufactureras de bolígrafos digitales. Ahí es cuando producimos la firma electrónica. Este es el documento electrónico, pues si ustedes lo conocen, y usuario finalmente es el signatario quien produce la firma electrónica.

Existen diferentes tipos de certificados dependiendo de la necesidad del ente. En el caso de Venezuela no hay para personas naturales, para personas jurídicas, para equipos. Tienen una

característica especial: si es una persona, tiene que haber alguien que nos represente como tal (un profesional registrado que puede ser un registrador, por ejemplo). Es un certificado especial que dentro del campo de la cédula tiene unos elementos que lo identifican como registrador, firma de código cuando se ejecutan aplicaciones y se suelen firmar electrónicamente, para garantizar que no sean alteradas y, las que son más utilizadas que serían las de correo electrónico.

El Registro Civil va a constituir un proveedor de servicio de caso excepcional, por su naturaleza, pero bajo lo que prevé la ley. Inicialmente, se ha planteado que estos certificados tengan una validez de tres años, los cuales podrán ser renovados o revocados, dependiendo de la naturaleza, de manera automática. Se va a conseguir la posibilidad de que, de manera centralizada, se puedan generar y revocar los certificados, pero incluyendo un elemento fundamental que dentro del proceso de certificación electrónica llamamos “autoridad de registro”, que es la capacidad de que desde, cada región (que son las que conocen a los funcionarios que están en cada una de sus áreas) puedan identificar fidedignamente y aprobar la generación de esos certificados.

Se establece esta cadena de confianza, con la capacidad de las autoridades del Registro Civil de poder actuar en caso que un registrador no se encuentre y poder suspender automáticamente el funcionamiento de un certificado (por ejemplo, una persona que se va de vacaciones, durante ese período de tiempo no puede emitir certificados).

Otro elemento muy importante que estamos introduciendo también en este proceso de registro civil es lo que se conoce como “estampado de tiempo”. Si bien con el certificado electrónico obtenemos el quién, con el estampado de tiempo podemos determinar el cuándo. El estampado de tiempo es la inclusión de la hora legal nacional en la firma del documento, entonces podríamos tener certeza de que el documento fue firmado y generado.

Esos dos elementos tienen mucho peso en este proceso para poder determinar cuándo se hizo el cambio; por ejemplo, respecto a mis datos de domicilio, si los estoy haciendo vía *web*, se debe establecer un estampado de tiempo de cuándo se produce ese proceso y garantizar la trazabilidad y la buena prueba de que eso no se está haciendo fuera de los horarios establecidos. En cuanto a esto último, hay que tomar en consideración que el registro de una persona se abre por un período de tiempo para poder garantizar la auditoría de estos procesos.

Ya para concluir, la certificación electrónica no es un proceso del cual, de la noche a la mañana, se convenza a todo el mundo y se empiece a utilizar masivamente: es un elemento gradual. En los últimos tres o cuatro años hemos empezado a tener auge, mayor crecimiento en los procesos en los cuales se está utilizando. En el 2008 tuvimos un crecimiento del 13%; en el 2009, 39% y en el 2010 casi logramos un 50% de crecimiento respecto a la cantidad de certificados que hemos generado o las emisiones que hemos certificado.

Proyecto de automatización del Registro Civil venezolano

...Las políticas tecnológicas del órgano se orientan de acuerdo con la visión del Poder Electoral, con una perspectiva hacia el futuro... Se trata de una tarea crucial que amerita preparación...

...Tenemos un proyecto de capacitación de formación del nuevo funcionario del Registro Civil, adaptado a los cambios que se están implementando...

Carlos Quintero

Director General de Informática

Consejo Nacional Electoral (CNE)

República Bolivariana de Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela avanza hacia la materialización de un proyecto de gran envergadura para el Estado, como es la automatización de su Registro Civil. Hay variables importantes a favor de Venezuela, entre las cuales se puede mencionar el marco jurídico que regula la materia.

La Constitución promulgada en 1999 delega en el Poder Electoral la competencia de administrar y organizar el Registro Civil venezolano, que anteriormente reposaba en la esfera de las alcaldías y era ejercida por el Poder Ejecutivo. La Ley Orgánica del Poder Electoral ratifica la obligación de la Comisión del Registro del Poder Electoral frente al Registro Civil; y la Ley Orgánica del Registro

Civil, recientemente aprobada, establece la automatización de dicho registro.

Es importante recordar que el Poder Electoral está integrado por tres órganos subordinados: la Junta Nacional Electoral (JNE), la Comisión de Registro Civil y Electoral (responsable del proyecto), y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (COPA-FI); cada uno conformado por rectores principales y suplentes, y con funciones específicas dentro de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral (CNE).

De igual manera, vale resaltar que existe un Registro Civil manual con cerca de 30 millones de venezolanos y venezolanas inscritos, y la responsabilidad —del Poder Electoral— de automatizar el mencionado sistema.

La Comisión del Registro Civil y Electoral, a través de la Oficina Nacional de Registro Civil, ha asumido un proyecto legal para dictar las normas que complementan la Ley Orgánica del Registro Civil (con su impacto en los procesos que se llevan a cabo en las oficinas del Registro Civil de forma cotidiana). Hay un líder del proyecto y un equipo de analistas encargados de la adecuación de la ley.

Asimismo, tiene lugar un proyecto organizacional. Se analiza la estructura organizativa y las funciones de las oficinas y unidades de Registro Civil, para configurar la nueva estructura y crear la cultura del funcionario de Registro (quien seguramente ya tiene una cultura que impactará cuando se dé el salto hacia la automatización).

Es necesario tener presente la visión de prestación de servicio y la división político - territorial —estado, municipio y parroquia— del país, para la distribución de las unidades y oficinas de registro. La meta consiste en instalar unidades del Registro Civil en cada parroquia, que garanticen el servicio a todas las ciudadanas y ciudadanos.

Por otra parte, tenemos un proyecto de capacitación o plan estratégico orientado a la formación del nuevo funcionario del Registro Civil, adaptado a los cambios que se están implementando; y finalmente, el proyecto tecnológico, liderado por el Comité Tecnológico que encabeza la presidenta del órgano, Tibusay Lucena Ramírez, y lo integran directores de las dependencias del CNE especializadas en tecnología.

Desde esta instancia se orientan las políticas tecnológicas del órgano, de acuerdo con la visión del Poder Electoral, con una perspectiva hacia el futuro, sobre los propósitos que persigue la implementación de las plataformas tecnológicas, el significado de estas y los planes de mantenimiento y mejoras que estos sistemas requieren. Se trata de una tarea crucial que amerita preparación.

En el proyecto tecnológico participan elementos propios del negocio del Registro Civil y otros aspectos que, sin ser técnicos, ayudan en la ejecución de los proyectos, como la gerencia y la gestión de proyectos, la conformación de los equipos de gerencia de proyecto, el modelado de procesos y el Número Único de Identidad (NUI).

El proceso de cedulación continuará en manos del Poder Ejecutivo, pero en el caso del Registro Civil, responsabilidad del Poder Electoral, se está creando el mecanismo de NUI que se asignará a las personas a partir de su nacimiento, y una vez que alcancen la edad de 8 años, tendrán derecho a ser cedulados. El CNE administrará los rangos de números y se facilitarán al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Interior y Justicia, para que tengan claro cuántas personas son aptas para ser ceduladas.

Tenemos un componente importante que es el componente de la arquitectura de *software*, también el portal *web*, la digitalización de la data histórica, la infraestructura tecnológica, el desarrollo de *software*, el *call center* o centro de llamadas de atención a todas las ciudadanas y ciudadanos, y los temas de seguridad, capacitación, transferencia tecnológica, implementación del sistema y la certificación electrónica. Todos esos elementos están considerados en el desarrollo de los proyectos.

El proyecto de automatización fue concebido con una visión a largo plazo y tenemos que definir las fases para no empezar a rotular un proyecto y este termine convertido en un proyecto de papel, no ejecutable en el tiempo. Decidimos dividir los componentes en productos que serán insumos para productos que se deben ejecutar en la siguiente fase. A corto plazo, vamos teniendo productos propios del sistema automatizado del Registro Civil. En la fase uno, se desarrolló un portal *web* informativo sobre normas, reglamentos, jornadas de registro, avances del proyecto civil. En el tiempo, ese portal *web*

ofrecerá las opciones para que el ciudadano y la ciudadana ingresen y tengan acceso a todos los servicios de Registro Civil.

En la fase uno también hemos definido un plan de digitalización de data histórica que servirá de insumo para la fase dos, referida a la digitalización de la data histórica en sí. Pero, ¿qué significa un plan de digitalización? Primero, el Consejo Nacional Electoral quiso conocer el estado de los libros de Registro Civil y realizó un trabajo de campo en el cual evaluó el archivo de registro existente desde 1890 hasta la fecha, para determinar —además de las condiciones físicas de los libros— el número de actas registradas en los libros disponibles en las Unidades del Registro Civil y otras variables de interés.

Hoy día conocemos con precisión qué vamos a digitalizar con dominio claro del proceso; no se trata de una empresa que señaló pautas, cantidades, años y libros. Una vez que estuvo definido el plan de digitalización, podemos continuar con la digitalización de data histórica.

Hay un aspecto importante discutido acá. Nosotros orientamos el análisis y diseño del modelo de procesos como paso anterior a la automatización. Actualmente desarrollamos el modelado de procesos (una de sus fases dura 10 meses), y básicamente consiste en entender el funcionamiento del sistema actual del Registro Civil y definir cuál es el modelo requerido según las disposiciones de ley, cuáles son los flujos de información entre los procesos internos y con los entes externos que tienen que ver con el sistema del Registro

Civil. Este sería el insumo para el desarrollo e implementación del sistema automatizado.

Luego tenemos el diseño de alto nivel de la infraestructura tecnológica. Se efectuó un análisis completo de las telecomunicaciones, la infraestructura a nivel de servidores; se realizó un estudio nacional acerca de la infraestructura tecnológica del Poder Ejecutivo en las unidades del Registro Civil para ver qué se podía reutilizar. Este será el insumo que servirá para el diseño corporativo de la infraestructura tecnológica.

Otro elemento fundamental es la certificación electrónica. La metodología del proyecto es tipo *Pen Ball*, la cual nos indica cómo debe administrarse la ejecución del proyecto en la etapa de inicio, planificación, ejecución y finalización.

Hay nueve áreas de conocimiento fundamentales: integración, recurso humano, comunicación, riesgo, adquisiciones, alcance, costos, calidad y tiempo; de las cuales las últimas cuatro mantienen el equilibrio de la gestión del proyecto. Si se altera alguna de ellas existe un riesgo para el desarrollo del proyecto.

Nosotros tenemos una estructura donde un especialista en PMI (Project Management Institute) con su equipo de trabajo está a cargo de llevar la gerencia de los proyectos tecnológicos, que nos permite tener claridad en el tiempo para saber, una vez que se define la clasificación, cuándo vamos a tener cada producto.

El portal *web*, como dije en principio, fue concebido —en una primera fase— para cumplir con las políticas de imagen de la institución, divulgar información sobre Registro Civil, normativas, jornadas, entre otros fines, y ofrecer un buzón a los usuarios para que puedan formular denuncias. Un equipo a nivel central se encarga de analizar permanentemente la información.

El portal fue creación propia. Se utilizaron estándares abiertos *HP*, en Framework tenemos el Symphony versión 2.4 y 2.6, servidor Web Apache versión 2.2 y 2.15 como manejador de base de datos y el sistema operativo es Linux. En la fase de proyectos es un producto terminado, escalable en el tiempo.

Después tenemos el proyecto de análisis y diseño de modelado de procesos. ¿Qué buscamos en esta etapa? Primero, elaborar los modelos de los 15 actos y hechos jurídicos que deben inscribirse en el Registro Civil, conforme a la Ley Orgánica del Registro Civil y las normas y reglamentos de las Unidades del Registro Civil.

Segundo, elaborar un modelo de los procesos externos ¿Cuáles son los procesos externos? Por ejemplo, el Ministerio del Poder Popular para la Salud apoya el sub-proceso de defunciones, el Instituto Nacional de Estadística (INE) (como generador de las estadísticas vitales) brinda apoyo con el intercambio permanente de información.

Tercero, utilizar herramientas que permitan plasmar en plantillas la información que se recaba al nivel del modelado, para tener

claridad del flujo de las tareas que se ejecutan en cada uno de los procesos.

Además, otro punto importante es la definición de objetivos. El alcance de esta etapa es llegar a casos de uso de negocio, que sería el paso próximo a la automatización y, pese a que no estamos viendo automatización, el modelado está orientado hacia ella, a través de la filosofía VPN (*Visual Private Network*).

En la fase de ejecución del modelado de procesos, dos productos en desarrollo son la capacitación (al inicio y en todas las etapas del proyecto) y el análisis y diseño de proceso de negocio, el modelaje de los procesos con vista a la automatización y diseño e indicadores de gestión de estadísticas vitales que posibilitarán monitorear los procesos una vez que estén automatizados.

¿Cómo está organizado nuestro recurso humano? Por un equipo de analistas capacitados en VPN y en las herramientas que se utilizarán en el modelado de proceso, el cual conoce la ley (desde hace más de un año) y ha realizado encuestas y reuniones en las unidades de Registro Civil en diferentes partes de Venezuela (zonas indígenas, rurales, urbanas); es decir, un equipo que conoce la materia y está claro en los fines del proyecto.

Antes de la contratación de la empresa que está proveyendo el servicio de modelado de procesos, se elaboró un RFP (*Request for Proposal*) o documento de requerimiento de especificaciones que recogió nuestras exigencias en cuanto al proyecto.

En ese particular, al darse apertura a la fase de licitación, se explicó a las empresas qué deseábamos, de forma tal que las ofertas no se ajustaran a lo que ellos consideraban que nosotros necesitábamos. Así, logramos claridad al respecto.

El esquema de trabajo con la empresa que está proveyendo el servicio de modelado de procesos involucra a un comité por parte de la empresa y una instancia que ocupa el comité tecnológico del CNE. Esta es la última instancia donde se aprueban los productos que se están generando en el desarrollo del proyecto. Hacia abajo hay un gerente de proyectos (tanto del CNE como de la empresa) y líderes (tanto del CNE como de la empresa) en cada una de las áreas: funcional, legal, técnica y de riesgo. Para nosotros eso representa una garantía de la transferencia tecnológica real de la construcción y el desarrollo de este proyecto.

Plan de digitalización

Al principio de esta exposición comenté que la primera fase del plan de digitalización se llevó a cabo durante 2010, con el objetivo de analizar las condiciones en que se encontraban las actas y libros de Registro Civil a nivel nacional, y evaluar y seleccionar la tecnología existente en el mercado; y hoy, uno de los motivos de esta mesa de trabajo, es acercarnos a las experiencias que ustedes han adelantado en la materia y examinar qué nos puede servir para mejorar nuestra propuesta (*software*, esquemas de dimensionamiento, infraestructura

tecnológica, criterios de definición por rangos de fecha considerados para la digitalización, mantenimiento y manejo de los documentos, entre otras).

En esa primera etapa se elaboraron 971 instrumentos para desplegar un trabajo de campo que nos ayudara a evaluar las condiciones de nuestro Registro Civil (archivos físicos). Se aplicaron, finalmente, 938 porque surgió la necesidad de contar con los resultados del trabajo rápidamente y se procesó el 96% de la muestra. No fue un trabajo estadístico, sino un trabajo de todas las Unidades de Registro Civil.

¿Qué se buscaba con ello? Primero, determinar la demanda de solicitudes de copias certificadas de los actos y hechos jurídicos de las personas por mes; es decir, cuál era la demanda en cada una de las Unidades de Registro Civil de nacimientos, defunciones y matrimonios o cuáles actas solicita la ciudadana o el ciudadano con mayor frecuencia en el Registro Civil. Segundo, conocer la cantidad de libros a nivel nacional, folios usados —porque también existen folios sin usar—, actas registradas en esos folios, condición física de los libros y de los duplicados de libros del Registro Civil Principal en el estado. Nosotros manejamos un duplicado del libro que se encuentra en la Unidad de Registro Civil, el cual se localiza en la capital de cada estado, y se analizaron tanto los libros principales como los respaldos.

El estudio arrojó los siguientes resultados: un total de 65% de las ciudadanas y ciudadanos solicita actas de nacimiento certificadas para trámites administrativos; un 11% actas de defunción; y 5%

matrimonio, unión estable de hecho y otros. Asimismo, las personas que realizan mayor cantidad de solicitudes se encuentran en edades comprendidas entre 18 y 30 años.

En cuanto al estado de los libros, desde 1890 hasta la fecha, 54% se encuentra en buen estado, 29% regular y 17% se encuentra en estado defectuoso. Especialistas del Archivo General de la Nación, quienes tienen criterios para definir cuáles son libros buenos, regulares y defectuosos, nos acompañaron en este proceso.

Durante el rango de 1890 a 1950 se produjo el 11% de la cantidad de actos registrales inscritos; de 1950 a 1970 el 16%; de 1970 a 1990 un 30%, y desde 1990 hasta 2010 un 43% de los actos registrados en un total de libros 86 809, 14 800 076 actas y 13 689 933 folios.

Ahora bien, dados estos resultados, vamos a trabajar sobre lo que mayor demanda tiene. Hasta ahora está definido que ese 43% de los registros producidos entre 1990 y 2010, se van a digitalizar; siendo que 83% de los libros se encuentran en buen estado, 15% en estado regular y 2% en estado defectuoso.

Para efectos del plan de digitalización, sostuvimos reuniones con varios entes del Estado como el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, el cual tiene a su cargo los registros públicos y la identificación y, por ende, ha efectuado procedimientos de ese tipo. De tal manera, fue importante el intercambio de conocimientos en esas mesas de trabajo, porque nos dio luces sobre

temas a considerar. Uno de los flancos que causa mayor preocupación es cómo hacer para no afectar la continuidad del servicio, porque la gente acudirá a las unidades del Registro Civil a solicitar actas certificadas; sin embargo, tenemos una estrategia para afectar lo menos posible el servicio de Registro Civil.

Diseño de alto nivel de la infraestructura tecnológica

El objetivo principal de esta etapa es evaluar la infraestructura del núcleo topológico de la red existente, analizar la información contenida en las unidades de Registro Civil para verificar qué se puede reutilizar desde lo que se tiene, analizar la infraestructura tecnológica del Consejo Nacional Electoral y diseñar la topología de alto nivel como producto definitivo.

Al respecto surgió una inquietud. El Consejo Nacional Electoral ha venido creciendo en materia tecnológica, tenemos un *host* satelital, cerca de 3500 antenas satelitales (empleadas para todos los servicios y convenios que se suscriben con otros entes y por otros países), la plataforma electoral automatizada (la totalización, el acto de escrutinio, votación y emisión de resultados). También el sistema del Registro Electoral, servicios no centralizados sino que se ofrecen a las ciudadanas y ciudadanos en edad para votar.

Entonces, ¿qué hacer con el Registro Civil? un proyecto mucho más grande y de mayor envergadura, ¿cómo abordarlo desde el punto de vista de la tecnología? porque hemos venido creciendo

más por demanda que de forma planificada. Nos enfocamos en crear un estándar interno sobre la base de políticas tecnológicas en función de seguridad física, seguridad lógica, redundancia, respaldo y recuperación de datos, prestación del servicio, alta disponibilidad, entre otros aspectos. Es importante definir una directriz corporativa y que cada plataforma pueda instalarse a partir del momento del cumplimiento de esas políticas.

Por el momento nos encontramos en la labor de diseño de la infraestructura topológica de alto nivel de los servicios. Acá hemos expuesto un diseño preliminar. Hoy adelantamos la construcción del *data center* y la definición de las políticas perimetrales en cuanto a los accesos a la plataforma. Este nuevo centro contempla un centro de datos alterno, que busca en las plataformas medulares replicar la información y tener un *backup* de la plataforma activo-activo en caso de desastre, y si desapareciere, garantizar la prestación del servicio.

Tenemos tipos de Unidades de Registro Civil de acuerdo con los elementos geográficos del territorio nacional, donde podemos tener enlaces de telefonía fija, móvil y satelital. La idea es tener un diseño que cubra a nivel de telecomunicaciones todo el territorio nacional, tanto por línea fija, como móvil o satelital.

Esta es la orientación del proyecto que impacta en nuestra visión sobre Registro Civil y en el esquema tecnológico del Consejo Nacional Electoral. Aprovechamos la coyuntura para redefinir las políticas en materia de seguridad, prestación de servicio redundancia y que debe cumplir cada una de las plataformas que ingresan a nuestra administración de las áreas tecnológicas del portal.

Esta es la visión que quería compartir, es importante que ustedes sepan el proyecto que Venezuela aborda en estos momentos y por eso valoramos los aportes que ustedes puedan realizar. Para nosotros es enriquecedor porque necesitamos suficiente información para, en la medida en que vayamos abordando cada uno de esos proyectos, considerar los aspectos que se puedan definir como conclusiones.

CONCLUSIONES

MESA DE TRABAJO 3 - ASPECTOS TECNOLÓGICOS

a. Digitalización de los Archivos Históricos del Registro Civil

1. La automatización de los procesos del Registro Civil debe considerarse como aspecto primordial el proceso de digitalización, con miras a la preservación del acervo histórico y a la prestación del servicio para toda la población.
2. La administración de los procesos medulares del Registro Civil debe estar en manos de sus órganos rectores, definiendo los lineamientos para la supervisión y control de los procesos.
3. Identificar y modelar los procesos del Registro Civil antes de iniciar un proceso de automatización.
4. Establecer políticas claras en las instituciones que garanticen la transferencia tecnológica.
5. Definir estándares de control de calidad que aseguren la calidad de los datos obtenidos a través del proceso de digitalización.
6. Crear los mecanismos legales que validen, a través de la certificación electrónica, los actos y hechos jurídicos del Registro Civil.

7. Crear mecanismos de cooperación entre los países participantes para el intercambio de soluciones informáticas y conocimiento en las áreas tecnológicas.
8. Procurar el uso preferente de estándares abiertos y la utilización de *software* propietario solo cuando sea necesario.
9. Las instituciones deben procurar que los cambios administrativos no impacten en la continuidad de los procesos, operatividad de los sistemas, transferencia de conocimiento y estabilidad laboral del recurso humano.

b. Automatización de los procesos del Registro Civil

1. Monitorear permanentemente los procesos del Registro Civil para generar indicadores que coadyuven en la toma de decisiones.
2. Impulsar reformas legales y normativas que permitan la legalidad del documento digital, en función de disminuir el consumo de papel, y contribuir con prácticas ecológicas, y agilizar la prestación de servicios a la población.
3. Los sistemas deben registrar las trazas de todas sus transacciones para garantizar los procesos de auditoría.
4. Aplicar políticas de respaldo y esquemas de replicación de datos para garantizar la seguridad lógica de la información.

5. Planificar y gestionar recursos presupuestarios anuales que garanticen el mantenimiento, investigación, actualización y desarrollo de las plataformas tecnológicas.
6. Diseñar modelos de procesos de negocio orientados a los objetivos estratégicos de la institución.

c. Certificación electrónica en los procesos del Registro Civil

1. Reforzar la función del Estado como promotor en el uso y funcionalidades de la certificación electrónica para validar la seguridad y eficiencia de los trámites administrativos.
2. Flexibilizar las normativas legales que rijan las tecnologías certificadoras para garantizar la permanencia en el tiempo de la entidad emisora de certificados.
3. Utilizar estándares abiertos en la infraestructura de clave pública de modo de minimizar el impacto que el dinamismo de las tecnologías tenga en el futuro de la entidad certificadora.
4. La implementación de la certificación electrónica debe ser suficientemente amplia a nivel de utilización de estándares y tecnológicamente neutra.
5. Promover la utilización de la certificación electrónica en los servicios y trámites de la Administración Pública Nacional orientada al concepto de gobierno electrónico.

P

PLENARIA

Propuesta de Declaración del Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil

Sandra Oblitas Ruzza

Vicepresidenta del Poder Electoral

Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral

Buenos días. En principio, mi agradecimiento a todas y todos por su participación estos días, durante este Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, el cual considero ha sido fructífero, enriquecedor, hemos compartido experiencias, y hoy tenemos nuestros mismos retos, quizás engrandecidos por los conocimientos y los contenidos que hemos puesto de manifiesto en estas mesas de trabajo.

Les comento lo siguiente: en la medida en que surgieron las conclusiones de las mesas, el equipo de Secretaría, procurando recoger el espíritu que se transmitía en los debates, consolidó los contenidos que después de cada sesión fuimos trabajando. Hoy propondremos la Declaración Final del Encuentro y, a continuación, se dará lectura a fin de identificar si tenemos consenso para que así quede establecido. Escuchemos:

Nosotros y nosotras, autoridades electorales, registrales, expertas y expertos en Registro Civil de Latinoamérica, reunidos en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, durante los

días 30, 31 de marzo y primero de abril de 2011, en un intercambio horizontal, solidario, de conocimiento y experiencia en el manejo de Registro Civil, concluimos lo siguiente:

1. El Registro Civil es el servicio público esencial que garantiza el derecho humano a la identidad de las personas. Es obligación del Estado asegurar la inclusión social a través de mecanismos que adecuen a la diversidad social y geográfica de los países, abriendo un espacio bajo el principio de corresponsabilidad a la participación de las comunidades organizadas para asegurar progresivamente la erradicación del subregistro.

2. Para garantizar el derecho a la identidad, el Registro Civil debe ser confiable, accesible y oportuno, favoreciendo la simplificación y flexibilización de los trámites. Se debe procurar la resolución, en sede administrativa, de los procedimientos relativos a la inscripción de hechos vitales y actos jurídicos que incidan en el estado civil de las personas.

3. La gratuidad del servicio favorece el acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación.

4. El Registro Civil debe ser la fuente idónea de información para la elaboración de políticas públicas del Estado.

5. El principio del interés superior de niñas y niños prevalecerá en el resguardo de su derecho humano a la identidad.

6. La coordinación entre los distintos órganos de las ramas del Poder Público, que realizan acciones relacionadas con el Registro Civil, favorece la consolidación de las estadísticas vitales en nuestros países.

7. Los marcos legales y procedimientos del Registro Civil deben respetar las realidades y necesidades de los grupos vulnerables y, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, desarrollar y garantizar la protección y conservación de sus usos y costumbres ancestrales.

8. Es importante que los órganos que administran el Registro Civil dispongan de facultades normativas para regular la prestación del servicio. En este sentido, se destaca la fortaleza del Poder Electoral venezolano, que le permite presentar iniciativas legislativas y reglamentar la legislación en esta materia. Al igual que en otros países de la región, se reconocen los avances en la legislación venezolana en el sentido de garantizar la transición hacia un Registro Civil inclusivo y acorde con los adelantos tecnológicos.

9. La aplicación de mecanismos tecnológicos en los procesos de Registro Civil permite la mayor accesibilidad, fiabilidad de los datos, cobertura, agilización de los trámites y seguridad.

10. La automatización de los registros civiles debe considerarse como aspecto primordial el proceso de digitalización para la preservación del acervo histórico y la optimización en la prestación del servicio, incorporando los mecanismos de certificación electrónica que asegure la integridad de la información almacenada en los archivos digitales y su pleno valor probatorio.

11. Establecer políticas que garanticen la transferencia tecnológica y el uso de estándares abiertos de manera permanente, debiendo garantizarse el manejo y administración de los procesos medulares automatizados por parte de los órganos administradores de los registros civiles.

En consecuencia, recomendamos:

1. Promover el intercambio de información y experiencias, en materia registral, entre los organismos y autoridades del Registro Civil, así como entre las y los representantes, expertas y expertos especialistas de los países latinoamericanos, a los fines de crear nuevos espacios y ampliar los existentes en el proceso de integración de nuestros pueblos, construyendo sólidas garantías del derecho de identidad de las ciudadanas y ciudadanos de nuestra patria latinoamericana.

2. Organizar un Tercer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, que permita evaluar los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en este encuentro.

3. Remitir copia de este acuerdo a todas las autoridades registrales de nuestro países, a las autoridades del Poder Público de nuestros países y a los organismos internacionales multilaterales.

Queda abierta la posibilidad de establecer sugerencias a lo propuesto como la Declaración Final de este encuentro.

Paulo Rodríguez

Director General

Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación

República del Ecuador

—Creo que es correcta la manera como están expuestas las recomendaciones y las propuestas. Sin embargo, en cuanto a la mesa de trabajo número uno, también se había considerado conveniente, quizá, hacer una precisión para darle un giro pragmático sobre la recomendación de compartir experiencias. Somos conscientes de que la historia de los países latinoamericanos se ha escrito de manera similar. Ahora nos encontramos en un momento especial, en virtud de que nuestros mandatarios, recogiendo el verdadero sentir de los mandantes, promueven como política nacional el acceso sin restricciones de las ciudadanas y los ciudadanos a sus derechos; derechos que estuvieron conculcados hasta antes del advenimiento de estos nuevos gobiernos,

que se orientan con pasión a la causa de las y los ciudadanos de sus propios países, y por qué no admitirlo, orientados a la consolidación de la gran patria latinoamericana. Vivir en estos tiempos y trabajar en función de estos objetivos, nos anima a proponer que todos nosotros debemos sentir mucho orgullo de ser latinoamericanos.

David Pantoja

Sub-director de Informática del Registro Civil de México, D.F.

Dirección General de Informática de Registro Civil de México, D.F.

Estados Unidos Mexicanos

—Por encargo de mi director, licenciado Hegel Cortés Miranda, quiero expresar que cualquier sistema aplicado en el Registro Civil de nuestro país está disponible para cualquiera de los países que quiera disponer de él. Las licencias y los códigos se pueden intercambiar por las características que presentan, y tengo el encargo de ofrecerlo al país que lo requiera, en los módulos que sean convenientes para su estadio de desarrollo. Muchas gracias.

Sandra Oblitas Ruzza

Vicepresidenta del Poder Electoral

Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral

República Bolivariana de Venezuela

—Muchas gracias. Solicito que se incorpore la excelente oferta que nos hace México, a través de su representante, que pone a nuestra disposición sus avances en materia de tecnología. Esto es parte del intercambio y la cooperación horizontal que se propone, y de la cual comenzamos ya a ver frutos. Muchas gracias.

Roberto Medina

Director Nacional

Servicio de Registro Civil e Identificación

República de Chile

—Un tema que nosotros consideramos importante en la mesa y me gustaría dejarlo aquí en el debate: nosotros en la Declaración, observamos que hay un punto relevante, pero entiendo que hay un tema de atención del ciudadano o atención del público que no está reflejado en el documento. En Chile, donde llevamos varios años con el

proceso de movilización de tecnología, lo más importante es solucionar el problema de la congestión en las oficinas. Creo que es relevante su consideración, y de alguna manera reflejarlo en el documento. Se trata de una situación que a lo mejor no viven muchos países, pero cuando se dan pasos adelante, se debe pensar en que el ciudadano es cada día más exigente. Es lo concerniente a la atención del usuario en términos de infraestructuras, en términos de capacitación de personal, en términos de que ellos sientan que los estamos atendiendo como se merecen.

Alejandro Herrera

Director de la Oficina Nacional de Registro Civil

República Bolivariana de Venezuela

—Buenas tardes, quería presentar algunos acuerdos a los que llegamos en la mesa de trabajo número uno. Ya los compañeros de México y Ecuador hicieron referencia a esos acuerdos. Comentar que los países participantes en esta mesa coincidimos en recalcar los avances que, en el proceso de modernización de los registros civiles, ha llevado adelante la Dirección de Identificación de Registro Civil de la República del Ecuador, teniendo como punto de referencia lo mostrado en el Primer Encuentro de Especialistas en Registro Civil, realizado en la ciudad de Caracas en 2007. La mesa tomó como una de las

recomendaciones mostrar en la plenaria los grandes avances de modernización que ha tenido la República del Ecuador en sus registros civiles, al igual que dejar por sentado que en las conclusiones de la mesa, fue consignado un documento por la Asociación Divas de Venezuela, en el cual expresan algunos apuntes sobre la visión de género en el Registro Civil, punto que fue establecido como conclusión de la mesa uno: marco jurídico. Gracias.

Rummie Quintero

Asociación Divas de Venezuela

República Bolivariana de Venezuela

—Rectora Oblitas, mi intervención tiene que ver con la posibilidad de incorporar, dentro de la categoría que corresponde a los grupos vulnerables. Así como se visibiliza a los compañeros y compañeras en situación de discapacidad, sería importante que igualmente se identifique a la comunidad transexual y transgénero. Que no haya discriminación por su identidad de género, con el derecho a la identidad de género. Gracias.

Representante de la República de Perú

—Estuve trabajando en la mesa 3, en la cual se abordó el tema de la tecnología, y quisiera que, dentro de las recomendaciones, el primer punto, que reza “derecho a la identidad de las ciudadanas y ciudadanos de nuestra patria latinoamericana”, se refiera a todos: niños, niñas, jóvenes y adultos. Si se utiliza la palabra ciudadanía sería una recomendación con limitaciones. Entonces, se debe emplear el término correcto, a fin de manejar estándares, porque a veces hablamos de subregistro, hablamos de indocumentados, etcétera. Yo elevaría a la mesa a que también consideraran un punto que se refiere a la estandarización de términos; entendemos que, de acuerdo con nuestra legislación o con nuestras costumbres, manejamos conceptos iguales pero con nombres distintos, lo que no quiere decir que sean cosas diferentes. Yo propongo que se podría apuntar a que manejemos un lenguaje estandarizado. Por ejemplo, con la certificación digital, tuvimos también la diferencia de lo que es certificación digital y certificación electrónica, que en términos generales es lo mismo. a partir de este Segundo Encuentro, es importante tratar de manejar un lenguaje común; de tal forma que se puedan formalizar los términos. Muchas gracias.

Sandra Oblitas Ruzza

Vicepresidenta del Poder Electoral

Presidenta de la Comisión de Registro Civil y Electoral

República Bolivariana de Venezuela

—Sí. Una consideración en relación con la estandarización de términos. Creo que hacia allá debemos apuntar, y parte de la propuesta realizada por Ecuador —la cual hemos acogido en aras de establecer un espacio disciplinado, de intercambio en esta materia— pudiera llevarnos en algún momento hacia ese escenario, aunque haya algunos términos empleados en nuestras legislaciones y estas rijan en cada país. En Venezuela hemos sido celosos con la denominación de ciudadanas y ciudadanos es, justamente, por el ímpetu que significa la otorgación de ciudadanía; y la fuerza, el compromiso y la responsabilidad que, desde el Registro Civil, tenemos para que todas y todos seamos ciudadanos y ciudadanas en nuestra patria. ¿Alguna otra consideración?

—Enseguida daremos lectura a la Declaración Final del Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, toda vez que se han incorporado sus sugerencias y recomendaciones. Escuchemos.

Declaración Final

Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil

Nosotras y nosotros, autoridades electorales, registrales, expertas y expertos del Registro Civil de Latinoamérica, reunidos en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, durante los días 30, 31 de marzo y primero de abril de 2011, en un intercambio horizontal, solidario, de conocimientos y experiencias en el manejo del Registro Civil, concluimos lo siguiente:

1. El Registro Civil es el servicio público esencial que garantiza el derecho humano a la identidad. Es obligación del Estado asegurar la inclusión social a través de mecanismos que se adecúen a la diversidad social y geográfica de los países, abriendo espacio, bajo el principio de la corresponsabilidad, a la participación de las comunidades organizadas, para asegurar progresivamente la erradicación del subregistro.
2. Para garantizar el derecho a la identidad, el Registro Civil debe ser confiable, accesible y oportuno, favoreciendo la simplificación y flexibilización de los trámites. Se debe procurar la resolución en sede administrativa de los procedimientos relativos a la inscripción de hechos vitales y actos jurídicos que incidan en el estado civil de las personas.

3. La gratuidad del servicio de registro favorece el acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación.
4. El Registro Civil debería ser la fuente idónea de información para la elaboración de políticas públicas del Estado.
5. El principio del interés superior de niñas y niños prevalecerá en resguardo de su derecho humano a la identidad.
6. La coordinación entre los distintos órganos de las ramas del Poder Público, que realizan acciones relacionadas con el Registro Civil, favorece la consolidación de las estadísticas vitales en nuestros países.
7. Los marcos legales y procedimientos del Registro Civil debería respetar las realidades y necesidades de los grupos vulnerables y, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, desarrollar y garantizar la protección y conservación de sus usos y costumbres ancestrales.
8. Es importante que los órganos que administran el Registro Civil dispongan de facultades normativas para regular la prestación del servicio. En este sentido, se destaca la fortaleza del Poder Electoral venezolano, que le permite presentar iniciativas legislativas y reglamentar la legislación en esta materia. Al igual que en otros

países de la región, se reconocen los avances en la legislación venezolana en el sentido de garantizar la transición hacia un Registro Civil inclusivo y acorde con los adelantos tecnológicos.

9. La aplicación de mecanismos tecnológicos en los procesos de Registro Civil permite la mayor accesibilidad, fiabilidad de los datos, cobertura, agilización de los trámites y seguridad.
10. La automatización de los registros civiles debe considerar como aspecto primordial el proceso de digitalización para la preservación del acervo histórico y la optimización en la prestación del servicio, incorporando los mecanismos de certificación electrónica, que asegure la integridad de la información almacenada en los archivos digitales y su pleno valor probatorio.
11. Establecer políticas que garanticen la transferencia tecnológica y el uso de estándares abiertos de manera permanente, debiendo garantizarse el manejo y administración de los procesos medulares automatizados, por parte de los órganos administradores de los registros civiles.

En consecuencia, recomendamos y proponemos:

1. Promover el intercambio de información y experiencias, en materia registral, entre los organismos y autoridades del Registro Civil, así como entre las y los representantes, expertas, expertos,

especialistas de los países latinoamericanos, a los fines de crear nuevos espacios y ampliar los existentes, en el proceso de integración de nuestros pueblos, construyendo sólidas garantías del derecho de identidad.

2. Organizar un Tercer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, que permita evaluar los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en este Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil.
3. Remitir copia de este acuerdo a todas las autoridades registrales de nuestros países, a las autoridades del Poder Público de nuestros países, y a los organismos internacionales multilaterales.
4. Promover la creación de una instancia que brinde Servicios de Estudios Registrales Latinoamericanos, cuyas siglas serían “SER Latinoamericanos”.
5. México pone a disposición de todos los países de la región su experiencia en el desarrollo de mecanismos tecnológicos.
6. Reconocer los avances presentados por la dirección del Registro Civil e Identificación de la República del Ecuador, en la modernización de sus procesos de Registro Civil e Identificación,

tomando como punto de partida la situación presentada durante el Primer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, celebrado en Caracas en el año 2007.

7. Se reconoce la necesidad de brindar un servicio de calidad a toda la población; en este sentido, los países se encuentran trabajando en la aplicación de políticas destinadas a la capacitación de los funcionarios.

Tibisay Lucena

Presidenta del Poder Electoral

República Bolivariana de Venezuela

Unas brevísimas palabras, después de dos días y medio de arduo trabajo y de un trabajo, además, tan hermoso como el que se ha llevado aquí. No cabe la menor duda de que este evento constituye uno de los eventos más importantes realizado por nuestro Poder Electoral en los últimos años.

La calidad de este Segundo Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, la calidad y la riqueza del conocimiento y el intercambio, no tiene comparación. Felicito y hago un reconocimiento a la Comisión de Registro Civil y Electoral, a la Oficina Nacional de Registro Civil, que lideraron este evento, y que han liderado, con gran certeza, los avances que, en la materia abordada, hemos compartido con ustedes.

Asimismo quiero agradecer y reconocer el trabajo de las unidades técnicas, tecnológicas y de apoyo del Consejo Nacional Electoral (CNE), que también hicieron posible que se llevara a cabo este Segundo Encuentro, a través del trabajo en equipo.

Quiero agradecer, además, a las expertas y expertos que acudieron a nuestro país, provenientes de diferentes naciones de

Latinoamérica: una visión que queda plasmada de una manera clara en este documento final al cual se dio lectura. Destacó la propuesta que dio a conocer el representante de Ecuador (Paulo Rodríguez), sobre la creación de un espacio de estudio común, donde podamos intercambiar, de forma permanente, conocimientos y experiencias sobre los avances de cada uno de nuestros países en el área de Registro Civil.

Muchísimas gracias a todas y todos por su presencia, a nuestras directoras y directores de las Oficinas Regionales Electorales, quienes también han participado en este evento, y no queda más que invitarlos al Tercer Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil. Muchísimas gracias.

Países invitados al evento

País: Estado Plurinacional de Bolivia
Nombre: Fanny Rosario Rivas Rojas
Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

País: Estado Plurinacional de Bolivia
Nombre: Freddy Salgueiro Trujillo
Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

País: Estado Plurinacional de Bolivia
Nombre: Wilma Velasco Aguilar
Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

País: República Federativa del Brasil
Nombre: Beatriz Garrido
Organismo electoral: Coordinación General para la Promoción de Registro de Nacimientos

País: República Federativa del Brasil
Nombre: Claudia Jack
Organismo electoral: Empresa de Tecnología de la Información de la Asistencia Social DATAPREV

País: Colombia
Nombre: María Victoria Tafur
Organismo electoral: Registraduría Nacional

País: Colombia

Nombre: Jim Anthony Cotrino Sossa

Organismo electoral: Registraduría Nacional

País: Colombia

Nombre: María Victoria Gaona

Organismo electoral: Registraduría Nacional

País: Costa Rica

Nombre: Oscar Mena Carvajal

Organismo electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

País: Costa Rica

Nombre: Martín Matison Hernández

Organismo electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

País: Costa Rica

Nombre: Dennis Cascante Hernández

Organismo electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

País: Cuba

Nombre: Olga Lidia Pérez Díaz

Organismo electoral: Ministerio de Justicia

País: Cuba

Nombre: Marta Ana Casamayor Chacón

Organismo electoral: Dirección Provincial de Justicia de Guantánamo

País: Ecuador

Nombre: Paulo Rodríguez Molina

Organismo electoral: Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación

País: Ecuador

Nombre: Patricia Cruz

Organismo electoral: Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación

País: El Salvador

Nombre: Eugenio Chicas

Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

País: El Salvador

Nombre: René Antonio Torres Villafuerte

Organismo electoral: Tribunal Supremo Electoral

País: El Salvador

Nombre: Fernando Arturo Batlles

Organismo electoral: Dirección de Registro Nacional de las Personas Naturales

País: El Salvador

Nombre: Carlos Sánchez

Organismo electoral: Dirección de Registro Nacional de las Personas Naturales

País: Guatemala

Nombre: Tania Sagastume

Organismo electoral: Registro Nacional de las Personas (RENAP)

País: Guatemala

Nombre: Federico Velarde

Organismo electoral: Registro Nacional de las Personas (RENAP)

País: México

Nombre: Hegel Cortés Miranda

Organismo electoral: Dirección General de Registro Civil

País: México

Nombre: David Pantoja

Organismo electoral: Dirección General de Registro Civil

País: México

Nombre: Juan José Alcalá Dueñas

Organismo electoral: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

País: Nicaragua

Nombre: Javier Ramón Alonso Álvarez

Organismo electoral: Dirección de Registro Civil

País: Nicaragua

Nombre: Wilhelm Schmidt Cuadra

Organismo electoral: Dirección de Registro Civil

País: Panamá

Nombre: Iván Noel Guerra Brugiati

Organismo electoral: Tribunal Electoral

País: Panamá

Nombre: Héctor Ramea

Organismo electoral: Tribunal Electoral

País: Paraguay

Nombre: Humberto Moleda Castiglioni

Organismo electoral: Registro Nacional de Estado Civil

País: Paraguay

Nombre: Jorge Augusto Ramírez Salaberry

Organismo electoral: Instituto Paraguayo Indígena

País: Perú

Nombre: Carlos Alfredo Fernández Cordova Macera

Organismo electoral: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

País: Perú

Nombre: Héctor Javier Ruíz

Organismo electoral: Organización de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO)

País: República Dominicana

Nombre: Rafaelina Peralta

Organismo electoral: Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA)

País: República Dominicana

Nombre: Dolores Fernández

Organismo electoral: Junta Central Electoral

País: República Oriental del Uruguay

Nombre: Germán Lezama

Organismo electoral: Corte Electoral

País: República Oriental del Uruguay

Nombre: Adolfo Orellano

Organismo electoral: Dirección Nacional de Identificación Civil

País: República Oriental del Uruguay

Nombre: Ana Asuaga

Organismo electoral: Dirección Nacional de Identificación Civil



**ANEXO
FOTOGRAFICO**



Acto de instalación

Presentación a cargo de Tibisay Lucena Ramírez
Presidenta del Consejo Nacional Electoral





.....
Participantes del evento
.....

Sandra Oblitas Ruzza
Vicepresidenta y Presidenta de la Comisión de Registro Civil y
Electoral del Consejo Nacional Electoral





Alejandro Herrera
Director General de la Oficina de Registro Civil
del Consejo Nacional Electoral

Acto de instalación





Mesas de trabajo

Autoridades participantes en el evento





Libro *El Registro Civil en Venezuela*

Presentación del libro *El Registro Civil en Venezuela*
Primera edición



Este libro se terminó de imprimir en octubre, 2013
República Bolivariana de Venezuela
2000 ejemplares