



**PROYECTO DE ESTUDIO COMPARADO
SOBRE LAS REFORMAS AL SISTEMA
DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN
DE LAS PERSONAS EN:**

- COLOMBIA
- EL SALVADOR
- NICARAGUA
- PANAMÁ

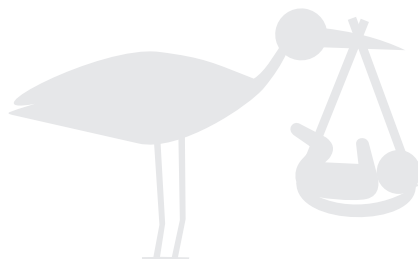


***DOCUMENTO PARA LA
DISCUSIÓN EN NICARAGUA***

IFES

Nicaragua, Febrero-2007





**PROYECTO DE ESTUDIO COMPARADO
SOBRE LAS REFORMAS AL SISTEMA
DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN
DE LAS PERSONAS EN:**

- COLOMBIA
- EL SALVADOR
- NICARAGUA
- PANAMÁ

*DOCUMENTO PARA LA
DISCUSIÓN EN NICARAGUA*

IFES

Nicaragua, Febrero-2007

Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

Jefe del Proyecto IFES en Nicaragua: *Rafael López Pintor*
Coordinadora del estudio y redactora del informe final: *Ana María Tello Castro*
Presentación: *Alex Dickie, Director USAID/Nicaragua*
Colombia: *Gustavo Villamil*
El Salvador: *Álvaro Artiga González*
Nicaragua: *Roberto García Boza*
Panamá: *César Augusto Solano García*
Diseño portada-diagramación: *Jaime Vargas Trujillo*

Este documento fue preparado por IFES y su grupo de colaboradores con fondos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). El contenido de este estudio comparado no representa la opinión de USAID.

Impreso en la imprenta del Diario La Prensa
Managua, Febrero del 2007



INDICE GENERAL DE CONTENIDOS

Página

Presentación *por Alex Dickie*

Estudio comparativo - Documento para la discusión en Nicaragua 1

por Ana María Tello Castro

- Resumen Ejecutivo 4
- Introducción 6
- Características más frecuentes de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en distintos países 8
- Resultados de la evaluación comparada 10
- Conclusiones más significativas 22
- Oportunidades del contexto nicaragüense 23
- Anexos: *Cuadros sobre las reformas al sistema electoral, al registro civil y a la identificación personal.*
 1. *Colombia* 27
 2. *El Salvador* 33
 3. *Panamá* 39

Estudios de caso por país:

- *Colombia, por Gustavo Villamil* 45
- *El Salvador, por Álvaro Artiga González* 81
- *Panamá, por César Augusto Solano García* 111
- *Nicaragua, por Roberto García Boza* 147

Presentación

*Por Alex Dickie
Director, USAID/Nicaragua*

Esta es una introducción al estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá realizado por IFES con la financiación de USAID.

¿Qué derecho más básico existe que el reconocimiento de la existencia? El Registro Civil figura como una institución clave para la democracia y la participación. Básicamente, el Registro Civil sirve de fuente de información sobre el estado civil de las personas. Se usa un sistema de libros para dar orden, tal como de nacimientos, matrimonios y defunciones. Las partidas o las actas normalmente contienen datos como fechas, nombres apellidos, circunstancias y testigos. Estos documentos tienen valor probatorio auténtico mientras no sean declarados falsos (en ése caso, hay que probar lo contrario en juicio ordinario). A pesar de ésa descripción aséptica, y aunque muchas veces los registros ocupan locales humildes o no bien amueblados, es curioso notar que en el fondo, ésta institución resulta ser un pilar de la comunidad por varios motivos.

En los años electorales, sean presidenciales o municipales, el registro civil adopta un papel protagónico en la formación del padrón electoral. El padrón es la suma de todas las cédulas válidas en una jurisdicción. Para sacar una cédula de identidad, el ciudadano tiene que presentar una partida de nacimiento, la cual proviene del registro civil. Si por un motivo u otro, el registro no puede producir una partida de nacimiento, el sistema electoral arriesga su credibilidad y la ciudadanía no tendrá posibilidad de ejercer sus derechos constitucionales para votar. A la par, las partidas de defunción ayudan a depurar el padrón electoral para reflejar un estado actual del electorado.

La posibilidad de negar el derecho de votar en sí, justifica la necesidad de un sistema registral eficaz, transparente y confiable con alta celeridad. Pero la partida de nacimiento, por ejemplo, tiene otros fines, replicando y multiplicando el valor registral. Por ejemplo, para inscribirse en un colegio, hay que presentar la partida de nacimiento o cédula, sin la cual, el estudiante queda fuera del sistema educacional. La cédula es requisito para sacar un pasaporte. En los cuatro países de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los ciudadanos centroamericanos adultos pueden viajar con sólo la cédula, ejerciendo su derecho de libre tránsito. El acceso a los servicios médicos y hospitales depende de que el beneficiario tenga la identificación debida. De nada sirve tener un sistema universal de salud, si los ciudadanos no tienen cómo identificarse para acceder al mismo. Los estudiantes de secundaria reconocen el valor de una cédula cuando quieren ir a ciertos clubes o cines. Por todo eso, es claro que el sistema registral es la base institucional para garantizar varios derechos humanos fundamentales consagrados no sólo en la Carta Magna, sino también en la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos.

Más allá de su importante contribución para el ejercicio de los derechos humanos, la partida de nacimiento y la cédula sirven para promover la economía. En países en desarrollo, obviamente es crítico fomentar el empleo y los ingresos. Pero todos los que buscan empleo tienen dificultad en encontrar un puesto si les falta la documentación personal; y cuando encuentran un empleador, son a veces abusados, maltratados o simplemente el empleador aprovecha su estatus de "no existente" para pagarles menos o negarles sus beneficios. La persona debe recibir recompensa según su trabajo y valor agregado, no según su formalidad documental. Un sistema de registro civil puede facilitar al trabajador que tenga lo que necesita para alcanzar su meta.

A la vez que fomenta empleos e ingresos, el Registro Civil apoya al trabajador con sus ahorros e inversiones. Para abrir una cuenta bancaria, se requiere documentación personal tal cómo una cédula y una partida de nacimiento, sin la cual, queda fuera del sistema formal de la banca. El acceso al crédito, igual conlleva a tales requisitos. Queremos que todo ciudadano tenga la certeza y

confianza de depositar los ingresos de su labor y esfuerzo, en instituciones garantizadas y seguras, y no en manos de terceros fuera del sistema de control, al margen de la ley. A la vez, queremos que la pequeña industria y los ciudadanos creativos tengan acceso a créditos para alcanzar sus sueños, creando más empleos e inversión para sus vecinos y compatriotas. No deben ser forzados a negociar con prestamistas ilegales quienes extorsionan con altos intereses usureros, sólo porque al ciudadano le fue negado el acceso al sistema formal de la economía por falta de documentación personal tal como una partida de nacimiento o una cédula. Los registros civiles también proveen la base para la existencia de las personas jurídicas y su contribución a la economía.

Por todo lo anterior, vemos que el registro civil es la base fundamental para el ejercicio de muchos derechos. En cuanto al derecho privado, la partida de nacimiento documenta la relación que establecen las normas entre particulares, incluyendo temas sumamente importantes como la capacidad jurídica, la familia (filiación, estado matrimonial, parentesco, la tutela, etc.), el patrimonio, los actos jurídicos, las obligaciones contractuales, y la transmisión de bienes por causa de muerte; pero también sirve como una función social en el derecho público en regular la propia organización de la sociedad, colaborando en definir los derechos constitucionales, administrativos, laborales y penales.

Sobre todo, el registro civil es primordial porque forma la infraestructura jurídica e informativa para crear un sistema de derecho civil y sistema mercantil efectivos. Para su creación y mantenimiento, se requiere de la mística y la dedicación de personas singulares quienes tienen como fin este servicio público tan crucial para fomentar la participación cívica y económica con datos confiables, transparentes, y públicos. El registro civil en sí, documenta nuestras raíces familiares y patrimoniales, y eso es esencial para que nos conozcamos a nosotros mismos. En países democráticos, debemos insistir que todos tengamos acceso, con igualdad de trato, a los beneficios de la democracia, tal como un registro civil que cuente con lo necesario para brindar un servicio excelente al público con celeridad, transparencia

y eficacia. Este libro es un aporte más a tal fin, con la esperanza de que todo ciudadano sea debidamente valorado y reconocido.

**Evaluación de las reformas al sistema de registro
civil e identificación de las personas en
Colombia, El Salvador, y Panamá**

IFES
NICARAGUA, Febrero, 2007

Estudio Comparativo

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN EN NICARAGUA

Preparado por:

Ana María Tello Castro

INDICE

	<i>Página</i>
Presentación	
I. Resumen Ejecutivo	4
II. Introducción	6
III. Características más frecuentes de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en distintos países	8
IV. Resultados de la evaluación comparada	10
A. <u>Marco legal del registro civil</u>	10
B. <u>Contexto político en el que se diseña y aprueba la reforma</u>	14
C. <u>Impacto de la reforma y aspectos pendientes</u>	16
D. <u>Buenas prácticas y lecciones aprendidas</u>	19
V. Conclusiones más significativas	22
VI. Oportunidades del contexto nicaragüense	23
Anexos	
1. Colombia. Cuadro sobre las reformas al sistema electoral, al registro civil y a la identificación personal	27
2. El Salvador. Cuadro sobre las reformas al sistema electoral, al registro civil y a la identificación personal	33
3. Panamá. Cuadro sobre las reformas al sistema electoral, al registro civil y a la identificación personal	39

I. Resumen Ejecutivo

1. Este documento recoge algunos aspectos de la evaluación comparada sobre las reformas a los sistemas de registro civil y documentación personal realizadas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá. El estudio se produjo bajo el auspicio de IFES-Nicaragua y contó con el aporte profesional de expertos de cada uno de los países estudiados.

2. La finalidad principal del estudio es suministrar información objetiva y comparable que pueda contribuir al debate entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil. Cabe señalar que dicho debate es un elemento clave para enriquecer este documento y hacerlo útil para la toma de decisiones sobre aquellos aspectos del registro civil, la cedulaación y el padrón electoral que concitaron la atención de la ciudadanía durante los procesos electorales del 2006 en Nicaragua.

3. El tiempo es oportuno para este tipo de consideraciones si se tiene en cuenta el inicio de una nueva administración y que el 2007 no es año electoral. Ello podría evitar el excesivo partidismo del debate sobre aspectos del registro civil y la cedulaación que, además de incidir directamente en la calidad del padrón electoral y la votación misma, tienen una importancia decisiva para el fortalecimiento institucional del Estado y el desarrollo económico y social del país.

4. El análisis de algunas reformas parciales en otros países de la región, podría estimular el interés nacional y el apoyo internacional –financiero y técnico– para la modernización de algunos aspectos del registro civil y la identificación de las personas en Nicaragua. En particular, aquellas medidas tendentes a mejorar la seguridad jurídica y que favorezcan la inclusión real de todos los ciudadanos en el funcionamiento del sistema electoral, de la administración pública nacional y municipal, y del sistema económico-financiero del país. La lectura de los informes de cada país da cuenta de algunos hechos relacionados con la modernización del Estado, como por ejemplo el inicio de un proceso de

catastro o la privatización de la banca en El Salvador, o el proceso completo de cedulaación en Colombia, como generadores de condiciones para aplicar aquellos cambios dirigidos a dar mayor certeza jurídica a la identidad de las personas.

5. El estudio pone de manifiesto la existencia en la región de diferentes formas y procedimientos para llevar a cabo la inscripción de los hechos vitales, la identificación de las personas y la depuración del padrón electoral. En algunos casos, la organización del registro civil está plenamente integrada en una sola institución nacional (Colombia, Panamá); en otros, los registros municipales dependen de las alcaldías y, al menos en la práctica, no rinden cuentas a la autoridad nacional de registro, puesto que no dependen de ella ni para su nombramiento ni para su remuneración (El Salvador, Nicaragua).

6. Hay casos donde la cedulaación está separada del organismo electoral (EL Salvador) mientras en otros depende del mismo organismo (Colombia, Panamá, Nicaragua), lo que en Latinoamérica constituye la regla. A veces, la cédula de identidad la provee directamente el Estado (Panamá, Nicaragua), pero otras se ha buscado el concurso de la empresa privada (Colombia, El Salvador), para su expedición.

7. Otras conclusiones de interés tienen que ver con el nombramiento, la regulación administrativa de los funcionarios del registro nacional y municipal, la validez de la cédula o la depuración del padrón electoral (especialmente, el problema de las defunciones y los residentes fuera del país). Es necesario tener en cuenta que los países estudiados (Panamá en menor medida), enfrentan importantes procesos migratorios.

8. Se espera que este documento contribuya a la necesaria reflexión sobre la organización y procedimientos del registro civil, del documento de identidad de los habitantes del país y de la conformación y depuración del padrón electoral. No debe perderse de vista que la calidad del registro civil, tanto como del de la propiedad y del catastro, junto con un sistema seguro de identificación de las

personas constituyen, hoy más que nunca, elementos esenciales para el desarrollo nacional y de las relaciones regionales e internacionales. En el caso de Centroamérica, las iniciativas de integración regional, como las vinculadas al Tratado de Libre Circulación Regional cuyo convenio Nicaragua firmó en 2006, requieren de un sistema de registro y documentación personal eficaz y confiable.

9. El informe va acompañado de un cuadro-resumen por país sobre el alcance de cada reforma y los temas que quedaron pendientes. Algunos de ellos fueron objeto de sucesivas reformas y otros quedaron abiertos al futuro. Para el caso nicaragüense, este documento sólo incluye elementos contextuales que podrían ser una oportunidad para discutir sobre el sistema de registro civil.

II. Introducción

10. A finales del año 2006, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES, inició un estudio comparativo sobre la evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en cuatro países: Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

11. El objetivo del informe es aportar elementos sobre la evaluación de las reformas al sistema del registro civil e identificación personal y poner a disposición de las autoridades nicaragüenses elementos para la reflexión sobre el actual sistema y su eventual modernización.

12. Este estudio parte de que la identificación es un derecho de las personas que les permite ejercer sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales (identidad, salud, educación, ejercicio del voto, etc.), entre otros. Además del papel del registro civil en la documentación personal y en la conformación del listado de electores, en los últimos años se ha revalorizado su función como herramienta estratégica para la modernización del Estado.

13. La importancia de hacer más efectivo el registro civil y la identificación personal adquiere una nueva dimensión a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el compromiso de los Estados miembro de las Naciones Unidas con sus Metas¹. Mediante el Programa contra el Hambre y la Pobreza en Nicaragua², el Estado está llevando adelante un plan para el cumplimiento de los objetivos del Milenio, a saber: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

14. En términos generales, los programas sociales de esta magnitud suelen requerir de políticas focalizadas que se basan, a su vez, en la información que proviene de los organismos del Estado tales como hospitales, escuelas, alcaldías y otros vinculados al desarrollo económico local cuya obligación es garantizar los derechos de las personas. Un ejemplo de esta situación se encuentra en la publicación de UNICEF del año 1998, denominada "El Progreso de las Naciones", donde se señala que "en las Américas, cada año que transcurre, más de un millón de niñas y niños sufren la violación de su derecho más elemental: el derecho a un nombre y a una nacionalidad, ya que su nacimiento no es registrado".

15. El registro civil facilita la elaboración de políticas públicas, la promoción del desarrollo, de la actividad económica y financiera y el fortalecimiento de la gobernabilidad. En el plano internacional es una herramienta fundamental para los tratados de integración centroamericana, tanto en materia económica como migratoria y el cumplimiento de compromisos como por ejemplo las Metas del Milenio de la ONU.

¹ La **Declaración del Milenio** fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la **Cumbre del Milenio** de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.

² Véase Convenio Gobierno de Nicaragua con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), www.pnud.org.ni

III. Características más frecuentes de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en distintos países

16. En los siguientes párrafos se resume la situación que más frecuentemente han encontrado los analistas al estudiar las reformas a los sistemas de registro e identificación personal en América Latina. En la mayor parte de estos países, el registro civil está directamente conectado con la documentación de las personas y la configuración del padrón electoral. Por ello, el punto de fondo en un proceso de reforma suele estar ligado a situaciones de confianza pública y a la necesidad de solventar desajustes en el funcionamiento del sistema electoral, socioeconómico y financiero, entre otros (seguridad social, empleo, catastro, propiedad, impositivo).

17. La elaboración de políticas públicas o planes de emergencia dirigidos a superar situaciones de marginación y exclusión de sectores sociales vulnerables es otro elemento que suele movilizar la administración de los censos y de la identificación de las personas y, en particular, su situación familiar. Como ejemplo, toda acción dirigida a fortalecer la situación de las mujeres en la sociedad requiere de la revisión del sistema de identificación, ya que puede decirse que las mujeres pobres son el grupo con mayor porcentaje de sub-registro de identidad y electoral en América Latina.

18. Las necesidades socialmente sentidas provocan inquietud en la opinión pública que reclama, de manera más o menos articulada, la reforma del sistema. Los principales temas se relacionan con las disfunciones que afectan al sistema económico y financiero que van desde la suplantación de identidad, la existencia de personas con más de un documento, hasta la falta absoluta del mismo. Ello representa un serio obstáculo para la modernización de la administración y la certeza jurídica sobre la identidad.

19. Imperfecciones graves en el registro civil también tienen impacto directo en la identificación de las personas y, por ende, en el padrón electoral. Se trata básicamente de la posibilidad de doble voto, de la limpieza del padrón por las

defunciones y los cambios de residencia, e incluso su formación inicial en sociedades donde no todas las personas han adquirido estatus pleno como ciudadano o ciudadana (documentación).

20. Todo ello, y en particular las irregularidades electorales, comienzan a ser percibidas por la sociedad civil y muchos, si no todos los partidos políticos, que las ven como perjudiciales para un aceptable ejercicio ciudadano del sufragio e incluso para sus intereses partidarios.

21. Una vez aceptada la necesidad de la reforma, el proceso conlleva una serie de características difícilmente eludibles: es lento, lleva tiempo y se produce de forma incremental o progresiva a partir de un punto de inflexión o parte aguas. Generalmente enfrenta limitaciones de recursos financieros (estudios de factibilidad, diseño, aplicación) y puede contar con el apoyo de la comunidad internacional.

22. Debe conseguirse también un grado suficiente de apropiación por el estrato político y los colectivos de funcionarios públicos más directamente afectados (registradores, secretarios de registro, representantes de los partidos políticos y personal de la administración electoral, entre otros). Las organizaciones de la sociedad civil también están llamadas a jugar un papel importante en la discusión e información sobre un proceso de reforma. Muchas de esas organizaciones suelen tener una amplia cobertura de apoyo e informativa entre sectores de la población de más difícil acceso para los medios de comunicación ordinarios.

23. En cuanto al contenido, suelen ser materia de reforma la ubicación institucional del registro, el sistema de nombramiento de sus funcionarios (centrales y municipales) y su integración al servicio público civil. También se incluye lo relativo al sistema de inscripciones y certificaciones, al de fabricación y distribución de la cédula de identidad, a la formación y actualización del registro y del padrón electoral, y a la inclusión de nuevas tecnologías y su adecuación con las prácticas administrativas precedentes.

IV. Resultados de la evaluación comparada

A. Marco legal del registro civil: Breve descripción de las instituciones que lo administran y relación entre registro civil, cedulación y padrón electoral.

24. En **Colombia**, la reforma del registro civil se inicia en 1948. La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE) son los dos órganos que forman la Organización Electoral Colombiana (OEC), cuya composición y funciones se encuentran definidas en la Constitución de 1991. A partir del 2003, el Consejo Nacional Electoral es elegido por el Congreso de la República para un periodo de 4 años, mientras que el Registrador Nacional del Estado Civil es electo por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

25. Mientras el órgano electoral se encarga de la inspección y vigilancia de la organización de las elecciones y de la supervisión de las actividades de los partidos y movimientos políticos, a la Registraduría Nacional le compete la dirección y organización de las elecciones, del registro civil y de la identificación de las personas. La RNEC cuenta con la Dirección Nacional de Registro Civil, que es la encargada de centralizar la información general de nacimientos, matrimonios y defunciones. Cabe señalar que desde el año 2000 buena parte de las operaciones del proceso electoral, así como de la producción de la cédula de identidad están tercerizadas.

26. Como puede observarse, en Colombia las funciones de registro civil, identificación ciudadana y organización electoral recaen en una misma organización. Ello ha favorecido la administración y el manejo de los procesos y de la información para el desempeño armonioso de todo el conjunto (integración de archivos y bases de datos, reducción de costos y de tiempo en la preparación de los documentos y del Censo Nacional Electoral, entre otros).

27. Es importante destacar que una de las medidas clave de la reforma colombiana fue la cobertura territorial. En el cuatrienio 1991 a 1994 se establecieron 582 centros de acopio de información primaria, conformados por 579 registradurías municipales, un corregimiento y dos inspecciones de policía. Estos puestos, sumados a las notarías, corregimientos e inspecciones de policía que ya realizaban la tarea conformaron un total de 1,676 puntos de recepción de información.

28. La reforma del registro civil en **El Salvador**, se dio de manera gradual, con pocas resistencias y muy vinculada al tema electoral. La necesidad de contar con un registro electoral confiable y facilitar la participación de la ciudadanía en los comicios impulsó la necesidad de modernizar el registro civil salvadoreño, desde la recolección de información básica hasta la producción y distribución del documento de identidad.

29. La reforma del registro civil data de 1995, con la creación del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN). La base legal del registro civil se encuentra en la Ley Transitoria del Registro Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio y en la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, mientras que la referencia constitucional se encuentra en la Constitución de 1983. Por otra parte, los responsables de llevar el registro son las municipalidades quienes manejan la documentación primaria en lo que respecta a certificaciones de partidas de nacimiento, de matrimonio, de uniones no matrimoniales, divorcios y defunciones. Al frente de esas oficinas se encuentra un Registrador del Estado Familiar. Por último, la Oficina del Registro Electoral del Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la responsable del elaborar el listado de electores (registro y padrón electoral).

30. Desde la creación del RNPN, la información proveniente de las municipalidades es centralizada para la emisión del Documento Único de Identidad (DUI), creado en 2002 y que comenzó a utilizarse también para el ejercicio del sufragio en las elecciones de 2004. Corresponde al RNPN emitir el

DUI y proporcionar al TSE la información necesaria, incluyendo las defunciones, para la inscripción de las personas en el Registro Electoral.

31. El sistema de registro del DUI está regulado por el Reglamento del RNPN y la Ley especial reguladora de la emisión del DUI. El documento es proporcionado por Centros de Servicio (Duicentros) operados por una empresa privada. Por tanto, el contrato con esta empresa también forma parte de los preceptos legales en materia del registro civil. Existe una cadena de comunicación entre las tres entidades (alcaldías, RNPN y TSE) responsables de la información básica para la producción y distribución de la documentación primaria y electoral.

32. Es importante señalar que mientras las alcaldías y el TSE producen ellos mismos la documentación correspondiente, el RNPN lo hace de manera indirecta a través de una empresa particular. Ésta, en tanto empresa con fines de lucro, cobra este servicio más allá del costo que tiene producir el DUI. Para la emisión y distribución del documento los ciudadanos deben presentarse en los "duicentros" instalados en todas las cabeceras departamentales. El proceso es relativamente rápido y si la información del ciudadano está correcta en la base de datos del RNPN, solamente es necesario acudir una vez a realizar el respectivo trámite.

33. El RNPN está dirigido por una Junta Directiva integrada por el Registrador Nacional, nombrado por el Presidente de la República, y seis miembros nombrados uno por el TSE, uno por el Ministerio de Hacienda, uno por el Ministerio de Economía, uno por la Corporación de Municipalidades de El Salvador, uno por la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y uno por el Ministerio de Seguridad y Justicia.

34. En **Panamá**, la reforma de 1978 culmina el proceso iniciado en 1972 de centralizar los servicios de registro y certificación del estado civil, la expedición del documento de identidad y el registro electoral como responsabilidad del Tribunal Electoral (TE). La creación y funciones de esta institución están

determinadas en la Constitución Política de 1972. Ninguno de estos servicios está tercerizado. El Tribunal está compuesto por tres magistrados designados escalonadamente, para un período de diez años: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados realizan el nombramiento de los funcionarios del Tribunal Electoral. Según lo dispuesto en el Código Electoral el TE cuenta con un organismo de consulta, denominado Consejo Nacional de Partidos Políticos, integrado por un representante de cada partido legalmente constituido.

35. El Tribunal Electoral, cuenta con tres Direcciones Sustantivas: la Dirección Nacional del Registro Civil, la Dirección Nacional de Cedulación y la Dirección Nacional de Organización Electoral. Estas direcciones trabajan de forma integrada en una misma plataforma informática y en permanente coordinación. Cuentan con oficinas regionales con competencia en una provincia, comarca indígena y, en ciertos casos, en un distrito. Cada una de las Direcciones tiene su propia ley regulatoria. Las responsabilidades de efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil son el fundamento de las funciones del registro civil y operan como base para emitir la cédula de identidad e insumo principal para la creación del Registro Electoral.

36. La Dirección Nacional Registro Civil fue creada en 1912 como una institución centralizada, adscrita al Órgano Ejecutivo, denominada Registro Central del Estado Civil, con sede en la capital y dependiente en el interior del país de las autoridades municipales y locales en cuanto a la inscripción de los nacimientos y defunciones. Con el tiempo, fue objeto de cambios mediante la aprobación de nuevas leyes en 1946, 1974 y 2006, las que modificaron su estructura, organización e integración funcional hasta convertirse en una dependencia del Tribunal Electoral con cobertura de todo el territorio nacional. De esta forma, el Registro Civil salvaguarda el derecho a la nacionalidad y otros derechos relativos al estado civil de las personas.

37. Salvo excepciones legales, el registro es “abierto”, ya que cualquier persona puede solicitar una copia de los documentos o una certificación de la información que reposa en sus archivos.

38. La cédula panameña es el documento auténtico sobre la identidad personal y su tramitación implica la inclusión automática en el Registro Electoral. Mediante la expedición de la cédula de identidad se conforma un sistema dactiloscópico que facilita la identificación de la persona y se actualiza su dirección. En materia de Registro Electoral dos años antes de las elecciones se inicia una campaña masiva para promover la declaración de los cambios de residencia.

B. Contexto político en el que se diseña y aprueba la reforma: Suele llegarse a una situación de crisis donde la toma de determinadas decisiones constituye un parte aguas entre el pasado y el futuro (ejemplo, el final de una dictadura, acuerdos de paz tras un conflicto civil, celebración de unas elecciones muy controvertidas, cambio de signo de un gobierno, etc.)

39. En el caso de **Colombia**, previo a la reforma de 1948 la organización electoral dependía del Ministerio de Gobierno, lo que imposibilitaba que se le percibiera independiente del poder político partidario. Además, desde el punto de vista técnico, la función de identificación y de elaboración del censo electoral no tenía la capacidad de: a) confrontar la información dactiloscópica (que se encontraba dispersa) antes de la expedición de la cédula; b) asegurar la devolución de la cédula de ciudadanía y particularmente la de los difuntos, y c) controlar adecuadamente la doble cedulación y la de los menores.

40. En cuanto al censo electoral, no contaban con la posibilidad de cancelar las inscripciones de los fallecidos, y los medios de prueba para acreditar la vecindad eran ineficientes. Por último, existía el problema de la expedición de cédulas a homónimos y la falta de concordancia de los nombres y apellidos entre a cédula y la partida de nacimiento.

41. La reforma de 1948, al crear una organización electoral separada del poder político, marca el inicio de un proceso que busca garantizar la independencia de la organización responsable de los procesos electorales y de la identificación de las personas. Son varias las reformas realizadas, pero es útil destacar la de 1995, mediante la cual se autorizó a la Registraduría Nacional a reformar el documento único de identidad e introducir mecanismos automatizados para la clasificación dactilar. La reforma buscó facilitar el manejo y conservación del archivo dactiloscópico y superar las dificultades para su uso por los órganos de justicia. Adicionalmente, enfrentó las dificultades para detectar la suplantación de identidades que no sólo afectaban la transparencia de los procesos electorales, sino que además sumaban gruesas defraudaciones al sector financiero. La estrecha vinculación entre la cedula de ciudadanía y la clasificación dactiloscópica, permite diferenciar técnicamente a cada ciudadano y reducir los delitos que derivan de la suplantación de personas.

42. En **El Salvador**, el contexto de la reforma del registro civil y electoral obedece tanto a situaciones ocurridas en los años 90, como a las provocadas por el enfrentamiento armado interno de los años 80 (desplazamientos y migraciones, sub-registro, falta de documentación, alcaldías destruidas, etc.). Con posterioridad a los Acuerdos de Paz y a partir de 1994 toman impulso medidas dirigidas a solventar las irregularidades persistentes.

43. Dicha reforma se llevó a cabo en la década de 1990, de manera gradual, en un contexto más amplio de reforma política expresada en Acuerdos de Paz y de reforma constitucional, para facilitar la implementación de los Acuerdos.

44. Tres elementos adicionales parecen contribuir a la reforma del registro civil: en la década de 1990 se terceriza la emisión de licencias de conducir; en la misma década se privatiza la banca y el acceso a créditos, apertura de cuentas, cambio de moneda, etc. requieren de documentos de identidad confiables; y por último, el Centro Nacional de Registro comienza a

implementar un censo nacional de la propiedad que también requiere de documentos de identidad confiables.

45. En 1990, **Panamá** realiza una reforma integral del Tribunal Electoral, verdadero punto de inflexión de la reforma del registro. El objetivo central de la reforma fue sanear la institución para superar la corrupción que había prevalecido históricamente y sus disfunciones para el sistema político, económico y financiero. Ante la demanda creciente de la población de servicios eficientes, que les garantizaran de manera efectiva el ejercicio de sus derechos, se otorgó especial atención a la mejora de los servicios de Registro Civil, Cedulación y Registro Electoral.

46. Se inició un proceso de cambio institucional que implicó la modernización del sistema informático, la incorporación de la tecnología digital en las comunicaciones, en la expedición de la cédula de identidad y la actualización, depuración y almacenamiento de la información de las actas y documentos del Registro Civil. También destaca la actualización y depuración del Registro Electoral. En términos generales se hizo más eficiente la prestación de los servicios de Registro Civil, Cedulación y Registro Electoral. La buena práctica en esta materia ha otorgado al Tribunal una posición de reconocimiento en la opinión pública.

C. Impacto de la reforma y aspectos pendientes: *Las reformas parciales y sucesivas, por cambios acumulativos, suelen tener un impacto más seguro y duradero.*

47. En **Colombia**, los aspectos más destacados de las diferentes reformas son a) la creación de la organización electoral como un órgano autónomo e independiente; b) la creación de la cedula de ciudadanía como un documento utilizable no solo para sufragar, sino para identificar al ciudadano en todos sus actos civiles; c) la conformación del Censo Electoral como una responsabilidad a cargo de la Registraduría Nacional; d) la asunción gradual de la responsabilidad de la Registraduría sobre las bases de datos, culminando con

la asignación y administración del Numero Único de Identificación Personal, y en 1986 la transformación de la Corte Electoral en el actual Consejo Nacional Electoral y la formación del nuevo Censo Nacional Electoral. A partir de 1995 se autorizó a la entidad a reformar el documento de identidad; de esta reforma también deriva la posterior disposición del gobierno de renovar las cédulas de ciudadanía expedidas en el anterior formato hasta diciembre de 2010. Esta medida facilitará, entre otros beneficios, la depuración del Censo Electoral.

48. En general, las reformas adoptadas no despertaron mayores resistencias en los estratos político y funcional. En el caso de la adopción del registro civil por la Registraduría el mayor reto fue preparar a la propia organización para asumir la función. Tampoco la reforma al documento de identidad tuvo mayor resistencia, sin embargo, limitaciones de orden financiero afectaron su puesta en práctica. Una relación completa de las reformas en Colombia y su impacto puede verse en el Anexo 1.

49. En **El Salvador**, las reformas más significativas fueron: a) la creación del RNPN dentro del organismo electoral; b) su posterior separación orgánica aunque manteniendo la dependencia presupuestal; c) la que establece la autonomía presupuestaria del RNPN respecto del TSE; d) la definición de responsabilidades y obligaciones sobre el envío de información desde las alcaldías municipales al RNPN para su inclusión en el registro civil y electoral; e) la tercerización de la expedición del DUI; f) la creación de un padrón electoral permanente mediante el traslado automático de la información personal del DUI al Registro Electoral, y g) el uso del DUI como documento único para votar.

50. Otro avance ha sido el aumento en el registro de nacimientos y la emisión de partidas de nacimiento, estado civil y defunción es más expedita y confiable. Sin embargo, según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cerca del 12,8% de niños y niñas no fueron inscritos al nacer. En 2006 se ha aprobado la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. La adecuada aplicación de esta ley podrá favorecer la constitución de un cuerpo

de funcionarios municipales mejor capacitados y comprometidos con la función pública.

51. La introducción del DUI como documento de identidad y válido para ejercer el sufragio representó una mejora tanto para la ciudadanía como para las instituciones responsables de llevar los registros civil y electoral. El trámite para obtener el DUI es relativamente fácil y no se necesita hacer un trámite adicional para ser incorporado al registro electoral. No obstante, persisten dificultades vinculadas a la coordinación interinstitucional, críticas a la calidad del DUI y aún a la persistencia de posibilidades de doble cedulación. Actualmente se está enfrentando el tema de la documentación de los salvadoreños que viven en el extranjero, especialmente en Estados Unidos (cerca de 2 millones). Una relación completa de las reformas en El Salvador y su impacto puede verse en el Anexo 2.

52. La reforma del registro civil implicó: a) la centralización de los registros que llevaban las municipalidades en una sola entidad, de ámbito nacional, el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN); b) la sustitución de la Cédula de Identidad Nacional por el nuevo Documento Único de Identidad (DUI); c) la tercerización de la emisión del DUI; d) la disminución de los trámites para su obtención; e) la inscripción de oficio de los ciudadanos en el registro electoral; f) el uso del DUI para emitir el sufragio; g) problemas de coordinación entre las varias instituciones encargadas de la producción y emisión de documentación ciudadana, especialmente en la transmisión de información entre ellas; y, por el sesgo electoral que se le adjudicó inicialmente al proceso, h) el control político del RNPN por el Organismo Ejecutivo.

53. Más allá de sus debilidades, la reforma modernizó el registro civil y electoral. Facilitó la vigencia del derecho a la identidad y, con ello, el acceso a servicios de salud, educación y operaciones en el sistema financiero.

54. En **Panamá**, luego de 32 años de vigencia, la Ley de 1974 fue quedando desfasada y requería ser actualizada para contemplar el uso de nuevas herramientas tecnológicas y otros cambios introducidos desde mediados de la década de los 90. Por ello, la reforma de 2006 incluyó, entre otros, los siguientes aspectos: a) se declara formalmente que las certificaciones son prueba de la existencia y el estado civil de las personas, elementos constitutivos de sus derechos humanos; b) se incorporan nuevos conceptos sobre control de calidad, coordinación, supervisión, mejoramiento tecnológico y desarrollo de nuevos servicios, y c) se mejora la competencia funcional y procesal de orden administrativo de las Direcciones Regionales.

55. En cuanto a la transparencia de sus servicios, la política del Tribunal Electoral ha sido mantener informada a la opinión pública sobre los cambios e innovaciones implementadas. De esta manera, cuando la reforma legaliza dichos cambios, en buena medida pasó desapercibida. Una relación completa de las reformas en Panamá y su impacto puede verse en el Anexo 3.

56. Recientemente, el 25 de junio de 2006 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 31, por medio de la cual se regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y se reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral.

D. Buenas prácticas y lecciones aprendidas: *No existen recetas válidas universales, pero hay prácticas que los hechos muestran como más adecuadas que otras.*

57. En **Colombia**, se destaca que salvo las reformas realizadas en momentos críticos (1948), las reformas parciales y de aplicación progresiva han dado buenos resultados. Reformas a gran escala requieren compromisos muy firmes entre los partidos, el gobierno y el órgano electoral para resultar exitosas, de aquí su menor frecuencia y eficacia. Además del trámite parlamentario, los organismos se concentran en la búsqueda de los recursos financieros

necesarios. Un elemento insoslayable para la viabilidad de cualquier proyecto es que cuenten con los fondos para avanzar, aunque sea por etapas. En el caso del traspaso del registro civil y de la renovación de la cédula, se han registrado atrasos y postergaciones por falta de fondos.

58. La preparación al interior de la institución es muy importante para evitar el rechazo a la reforma y a los cambios internos que generalmente conlleva. En algunos casos, para subsanar la deficiencia cualitativa y cuantitativa de personal se subcontrató algunas de las actividades de identificación y de elecciones. Si la reforma incorpora modernización tecnológica debe ser complementada con la consecuente reestructuración administrativa de la organización de manera gradual y programada, para ser ejecutada en un periodo de transición.

59. En **El Salvador** se destaca la necesidad de un consenso político para la reforma; en este caso, los acuerdos de paz de 1992. Tal consenso y las comisiones especializadas a que dio lugar, generaron un hilo conductor de las ideas de reforma que se prolonga hasta la última década en que tienen lugar las reformas más significativas. Dicho consenso ha sido un elemento clave.

60. Dado que registro civil, cedulaación y padrón se realizan en diferentes instituciones, existe una cierta discusión sobre la necesidad de revisar el sistema de flujos de información entre ellas.

61. Otro aspecto pendiente de revisión es la forma de nombramiento de los responsables del RNPN, básicamente en manos del Poder Ejecutivo, lo que es objeto de frecuentes críticas a su politización partidaria. La buena práctica en el estado de derecho es que las instituciones actúen de manera neutral con independencia de las conexiones políticas de sus dirigentes. En este sentido, la existencia y eficaz puesta en práctica de una legislación de carrera de servicio civil nacional y municipal constituye pieza clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

62. La inevitable conexión entre reformas en el sistema de registro e identificación de las personas y los demás sistemas registrales es otra lección aprendida. Ejemplo de ello es que el esfuerzo iniciado en 1994 ha culminado el proceso de registro catastral de la propiedad de la tierra en siete departamentos del país y, en la medida en que avance, se podrá mejorar y formalizar los actos de herencia, lo que redundará, entre otros efectos, en un incremento en la declaración de las defunciones.

63. En **Panamá** se estima que una de las fortalezas del sistema es la forma de elección de los magistrados del TE, que deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y son designados por el Órgano Legislativo, el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. La finalización del período de forma escalonada contribuye a la estabilidad funcional y a la transmisión de experiencia.

64. Los recursos para las reformas no siempre estuvieron disponibles en los fondos del Estado, por lo que se recurrió a la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional. Se registraron obstáculos políticos difíciles de superar para llevar adelante las reformas, y fue necesario negociar posiciones intermedias con los partidos políticos o el gobierno, que permitieran avanzar según lo técnicamente planeado.

65. El caso panameño presenta la peculiaridad de que muchas de las reformas tuvieron como objetivo ajustar el marco jurídico a prácticas que se estaban implementando en el proceso de modernización de las dependencias del TE. Ello facilitó su aprobación, pese a que no siempre contaron con los recursos financieros necesarios y en varias ocasiones recurrieron al apoyo de la comunidad internacional.

66. Otras reformas debieron superar obstáculos en el marco de la discusión parlamentaria, donde se revelaron intereses de grupos o partidos políticos. Para propiciar la aprobación de la reforma el Tribunal Electoral estableció mecanismos de consulta y discusión de las propuestas, liderando el proceso de

búsqueda de consenso político. Adicionalmente, para lograr una legislación que propicie la transparencia y eficiencia de los procesos electorales, el Tribunal ha aprovechado cada proceso electoral para detectar fallas técnicas y los aspectos susceptibles de ser mejorados.

V. Conclusiones más significativas

67. El documento de identidad ha dejado de ser un documento meramente electoral y su exigencia en todos los actos civiles y políticos lo ha convertido en una necesidad para los ciudadanos y en un compromiso importante del Estado, que debe garantizar no sólo la identificación, sino la individualidad de las personas. En los diferentes informes de país, los expertos han destacado la importancia de mantener una relación permanente de los registros del estado civil con los tribunales de justicia y con los Ministerios de Salud, Educación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, etc., para favorecer la elaboración de políticas públicas conociendo las fortalezas y debilidades de las diferentes regiones del país.

68. Según la experiencia colombiana y panameña, la confluencia de las labores del registro civil, identificación ciudadana y preparación y ejecución de los procesos electorales en un mismo organismo resulta en una optimización de recursos, la simplificación de tramites y la eliminación de procesos redundantes. Pero ello ocurre siempre y cuando exista una fuerte coordinación entre las tres funciones y sus organismos responsables. De hecho, en El Salvador, algunos consideran que la separación de las funciones en tres órganos diferentes no resulta adecuada.

69. La modernización tecnológica surge como otro elemento común a las conclusiones de los investigadores. La informatización de los procesos y procedimientos así como la incorporación de nuevas herramientas debe ir acompañadas de cambios institucionales y capacitación de los funcionarios involucrados. Sin embargo, para que las soluciones tecnológicas tengan

resultados satisfactorios deben ser cuidadosamente incorporadas y acompañadas de la experiencia de recursos humanos experimentados. La introducción de tecnología de punta y su uso apropiado en procedimientos bien definidos, permite ofrecer servicios públicos de calidad, cumpliendo con las demandas de los usuarios.

70. Otro aspecto destacado fue la necesaria profesionalización y capacitación del los funcionarios públicos encargados del registro de los hechos vitales de las personas. Además de recomendar la más amplia cobertura posible, recordando el deber del Estado respecto de los habitantes, los expertos coincidieron en lo oportuno de realizar compendios de normas legales y administrativas relacionadas con el funcionamiento del Registro del Estado Civil. Adicionalmente, en Colombia y Panamá los funcionarios de la institución están cobijados por la carrera administrativa particular del órgano electoral, lo cual ha redundado en la estabilidad del funcionario y por ende la conservación de la experiencia y memoria institucional. La reciente aprobación en El Salvador y Nicaragua de legislación relativa al servicio civil abren una oportunidad para la profesionalización del personal de los registros tanto a nivel nacional como municipal.

VI. Oportunidades del contexto nicaragüense

71. En **Nicaragua**, los Artículos 25 y 48 de la Constitución de 1984 establecen que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica, que goza de protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana y que el Estado tiene la obligación de eliminar los obstáculos que impidan la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.

72. El registro civil es la clave para la existencia jurídica de las personas, formaliza su existencia como sujetos de derecho y da marco al ejercicio de sus Derechos Humanos, contribuyendo al fortalecimiento del sistema democrático.

En este sentido, se requiere de instituciones confiables que permitan enfrentar, por ejemplo, la doble cedula, la inexistencia legal de las personas o la falsificación de documentos utilizada por el crimen organizado y la delincuencia común para la suplantación de identidad. El registro de las personas también es sustancial para conocer su situación real y evitar la discriminación de sectores signados por la pobreza y la marginación; particularmente en el medio rural y los pueblos indígenas.

73. Un registro civil eficaz requiere de personal técnico y administrativo capacitado. Un paso importante en este sentido ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal (Ley 502 de octubre del 2004) y su Reglamento (Decreto 51-2005 de agosto del 2005). La revalorización del servicio público civil y el reconocimiento de la carrera administrativa son elementos importantes para la formación de un cuerpo de funcionarios comprometidos con su función. Una legislación similar ha sido recientemente adoptada en El Salvador.

74. En Nicaragua, como en la mayoría de los países de América Latina, la identificación personal mediante cédula es indispensable para la realización de trámites de particular importancia, entre otros: ejercer el voto, acceder a cargos públicos, celebrar contratos en general y de trabajo en particular, obtener el pasaporte y otros documentos, realizar operaciones bancarias y solicitar inscripción en los registros públicos de la propiedad inmobiliaria, mercantil e industrial. Adicionalmente, la cédula es necesaria para contraer matrimonio, inscribir a los hijos en el sistema educativo e iniciar acciones judiciales.

75. Pese a su importancia y al avance que significó la Ley de Identificación Ciudadana de 1993, persisten situaciones que dificultan el registro vital de las personas y su actualización. Las más relevantes son la carencia de recursos de infraestructura de servicios básicos en zonas rurales y urbanas marginales así como las migraciones de población tanto hacia el exterior como internas. Estudios realizados en varios países de la región, incluida Nicaragua, indican

que los mayores índices de sub-registro se concentran en las zonas rurales más pobres y entre la población indígena. El problema también se presenta en las zonas urbanas, específicamente en aquellos lugares donde se asientan poblaciones marginadas en el plano cultural, económico y social.

76. Siguiendo los temas que concitaron mayor atención y discusión pública durante el 2006 con ocasión de las elecciones de la Costa Atlántica primero y las nacionales después, el debate público giró sobre aspectos que hoy podrían ser objeto de un debate profesional, o lo que es lo mismo, menos impregnado de la pasión de la campaña electoral.

77. Entre los temas más discutidos en el 2006 destacaron los siguientes:

- a. La producción y distribución de la cédula, incluyendo la necesidad de emitir documentos supletorios;
- b. La depuración del Padrón Electoral mediante las reformas legales sobre inscripciones y legalizaciones que evitaran la doble cedulación y facilitaran el adecuado registro de las defunciones, así como mecanismos que permitan la separación, siquiera temporal, de los no residentes del Padrón Electoral;
- c. La débil conexión entre los registros civiles municipales y el nacional, en parte debido al cierre de las oficinas municipales del CSE;
- d. La modernización técnica de los registros civiles nacional y municipal.

78. Pese a las diferentes utilidades que tiene la actividad del Registro Civil, usualmente prevalece la relativa a la construcción del padrón electoral. No obstante, se debe tener en cuenta el positivo impacto que tendría una reforma del sistema en la mejora de la calidad de los servicios básicos como salud, educación y catastro, entre otros. Una discusión desapasionada y el eventual

avance sobre estos temas siempre es más viable en años no electorales o en épocas donde se producen reformas que colateralmente pueden impactar en áreas de registro civil y cedulaación.

79. Es importante considerar que la situación de pobreza que afecta a varios sectores de la sociedad nicaragüense produce situaciones que obstaculizan el Registro Vital de las personas y su actualización (el registro de los hechos vitales, el acceso al servicios de salud, la obtención de documentos e, inclusive, la muerte, suponen costos inaccesibles para amplios sectores de la población).

80. La experiencia también muestra que resultan más viables aquellas reformas parciales, dirigidas a elementos concretos de un sistema, que las reformas globales que, por ser más ambiciosas, suelen presentar mayores problemas de financiamiento, aceptación social e implantación administrativa. En este sentido, el año 2007 podría brindar oportunidades, en la medida que no es un año electoral, inicia su mandato una nueva administración y comienza el proceso de nueva cedulaación, que directamente dará lugar a un padrón electoral renovado.

INFORME PRELIMINAR

**Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación
de las personas en Colombia, El Salvador y Panamá**

ANEXO 1

Colombia

**Cuadro sobre las reformas al sistema electoral,
al registro civil y a la identificación personal**

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>1) Ley 89 de 1948 con la cual se crea la Organización Electoral</p>	<p>Positivo, hasta ese momento no existía un órgano independiente y autónomo que garantizara la imparcialidad de las elecciones.</p> <p>A partir de esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se crea la organización electoral. • Se crea la cédula de ciudadanía como único documento de identidad. • Se constituye la dactiloscopia como el mecanismo de individualización e identificación del ciudadano. • Se inicia la conformación del censo electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar el registro civil a las funciones del órgano electoral. • Microfilmación del archivo decadal para conservar una copia de seguridad del mismo, lo cual sólo fue posible comenzar en 1988. • Otorgar los mismos derechos ciudadanos a la mujer, comenzando por la obtención de la cédula de ciudadanía, lo cual se logró en 1954. • Autorizar un documento de identidad para identificar a los menores, pues la cédula sólo era obtenible por las personas mayores de 21 años, lo cual se logró en 1970.
<p>2) Decreto 1260 de 1970 con el cual se moderniza la función del Registro Civil</p>	<p>Positivo, pues hasta ese momento la función de registro civil era muy insipiente y carecía de un responsable directo.</p> <p>A partir de esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se crea el Estatuto Orgánico del Registro Civil. • Se ordena a la Registraduría Nacional asumir gradualmente la función. • Se crea la tarjeta de identidad como documento de identificación para los menores entre los 7 y 21 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar la institución para asumir la función del registro civil, lo cual se logra en 1988. • Comenzar a asumir la función de administración del registro civil que hasta ese momento era llevada por el DANE, lo cual fue posible hasta 1988.
<p>3) Ley 96 de 1985 y el Decreto 2241 de 1986, por los cuales se crea el Código Electoral y se reconforma el Censo Electoral</p>	<p>Positivo, por cuanto era la primera vez que se compilaban todas las normas electorales en un código.</p> <p>A partir de esa reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se edita el Código Electoral. • Se cambia la corte electoral por el Consejo Nacional Electoral. • Se reconforma el Censo Electoral. • Se comienza con la reestructuración orgánica 	<ul style="list-style-type: none"> • Atender los primeros comicios en la historia del país para elegir autoridades locales a celebrarse en marzo de 1988. • Modernizar la función de identificación ciudadana, tecnificando la cédula de ciudadanía, lo cual fue posible en 1990. • Incorporar herramientas informáticas para asumir la administración y actualización de las bases de datos de registro civil,

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
	<p>de la entidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se inicia la sistematización completa de la entidad. 	<p>identificación y censo electoral, que hasta ese momento se efectuaba en otra institución, siendo iniciado este proceso en 1988.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflejar en el esquema orgánico de la entidad los cambios políticos que conllevó la terminación del frente nacional y el fin del bipartidismo.
<p>4) Constitución Política de 1991</p>	<p>El impacto fue favorable para la organización electoral, pues con la nueva constitución, se consolidó como un organismo autónomo e independiente.</p> <p>Con la nueva constitución se logró:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar a la organización electoral. • Dar mayor participación a los nuevos partidos en la composición de la organización, proveyendo las temas para la elección del Consejo Electoral. • Reafirmar la función del registro civil en la Registraduría Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar las funciones de registro civil, identificación y procesos electorales de manera integral, logro que solo fue posible hasta 1997 y de forma parcial. • Reformar la institución para asumir los retos que demandan los mecanismos de participación impuestos por la nueva constitución. • Profesionalizar al personal de la organización.
<p>5) Proyecto de Modernización Tecnológica de 1997</p>	<p>Se recibió favorablemente por todos los beneficiarios del servicio, en especial por los organizamos de seguridad del Estado y el sector financiero, toda vez que la fragilidad y obsolescencia técnica del documento de identidad lo había convertido en un elemento altamente vulnerable, a partir del cual se venían cometiendo delitos y defraudaciones.</p> <p>Entre otras cosas se logró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Automatización del sistema de clasificación y archivo dactiloscópico. • Modernización del documento de identidad. • Tecnificación del registro civil. • Mayor apoyo a los organismos de seguridad y sector financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reflejar en el mejoramiento del servicio los resultados de las innovaciones tecnológicas. • Trasladar a los procesos electorales los beneficios de la modernización tecnológica para resolver problemas como la trashumancia electoral y la suplantación de votantes. • Poner al día la función del registro civil. • Renovar la totalidad de los documento de identidad. • Reformar la ley electoral en particular en áreas como inscripción de cedulas, censo electoral y escrutinios. • Proyectar la función del registro civil al mismo nivel de las otras dos funciones (la

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>6) Reestructura Administrativa de 2001</p>	<p>Esta reforma fue desfavorable para la entidad y para el servicio que se venía prestando, toda vez que diezmó su capacidad de producción sin que se hubiera podido alcanzar los resultados esperados de la modernización tecnológica. Los objetivos de esta reestructuración fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El ajuste de la planta de personal a las exigencias del proyecto de Modernización Tecnológica. • La profesionalización de la planta de personal. 	<p>electoral y la de identificación), por cuanto a pesar de las reformas sigue siendo esta labor la cenicienta dentro de la organización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la calidad de los servicios a pesar de la reducción de personal impuesta en la reforma. • Entregar a terceros (entidades privadas) el desarrollo de actividades antes desarrolladas por la entidad, a fin de no desmejorar los procesos.
<p>7) Acto Legislativo Nº 1 del 3 julio de 2003</p>	<p>Esta reforma contribuye a fortalecer la independencia política de la Registraduría Nacional toda vez que despojó al Consejo Electoral de la facultad de nombrar al Registrador Nacional entregándosela a los presidentes de las altas cortes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La despolitización en la elección del Consejo Nacional Electoral.

INFORME PRELIMINAR

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador y Panamá

ANEXO 2

El Salvador

Cuadro sobre las reformas al sistema electoral, al registro civil y a la identificación personal

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>1. Reforma a la Constitución de 1983: Creación del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Legislativo No.64 de 31 de octubre de 1991).</p> <p>2. Emisión de un nuevo Código Electoral (Decreto Legislativo No.417, de 14 de diciembre de 1992).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución del Concejo Central de Elecciones como máxima autoridad electoral. • La integración del Tribunal Supremo Electoral proporciona garantías mutuas a los partidos políticos para evitar el fraude. • Se establece el Registro Nacional de las Personas Naturales, bajo la responsabilidad del TSE. Hasta entonces solo existían registros civiles municipales. • Se garantiza la autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera del TSE. • Establece el derecho de vigilancia de los partidos políticos sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del Registro Electoral. • Se facilita la integración de los ciudadanos salvadoreños carentes de Cédula de Identidad Personal, por motivos del conflicto armado interno, al registro electoral para que ejercieran el sufragio en 1994, año de las primeras elecciones libres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la confianza y credibilidad del TSE ante la opinión pública. • Reducir al mínimo la influencia partidista en las decisiones administrativas y jurisdiccionales del TSE. • Separar funciones administrativas y jurisdiccionales actualmente concentradas en el TSE.
<p>3. Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales (Decreto Legislativo No.488, 27 de octubre de 1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el RNPN como entidad que centraliza toda la información sobre hechos y actos jurídicos, constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales. • El RNPN sustituye a las municipalidades en la emisión del Documento de Identidad. • El RNPN se crea con autonomía en lo técnico y en lo administrativo, pero para efectos presupuestarios estaba adscrito al Tribunal Supremo Electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que hay delegaciones del RNPN en los 262 municipios del país. Actualmente siguen siendo los funcionarios municipales los responsables del registro civil (municipal).

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>4. Ley transitoria del Registro Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio (Decreto Legislativo No.496, 9 de noviembre de 1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que las municipalidades son las responsables del registro civil, cuyo Registrador debe ser abogado de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que los Registradores sean funcionarios del RNPN y no empleados municipales.
<p>5. Ley orgánica del RNPN (Decreto Legislativo No.552, 21 de diciembre de 1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El RNPN organiza y administra los sistemas del Registro Nacional de Personas Naturales y el Registro de Documento Único de Identidad. • Una década después de su aprobación, la base de datos para elaborar el registro electoral del TSE es sustituida por la base de datos del RNPN. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la medida en que la Junta Directiva del RNPN está integrada mayoritariamente por personas nombradas por el Ejecutivo, su independencia no está garantizada.
<p>6. Reglamento de la ley orgánica del RNPN (Decreto Ejecutivo No.34, de 23 de mayo de 2000).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica del RNPN. • Establece las regulaciones en materia de seguridad, calidad, contenido, valor y vigencia del Documento Único de Identidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que el RNPN asuma todas las tareas relativas al registro civil (inscripción de nacimientos, matrimonios, uniones no matrimoniales, divorcios y defunciones) que siguen siendo responsabilidad de las municipalidades.
<p>7. Ley especial reguladora de la emisión del DUI (Decreto Legislativo No.581, de 18 de octubre de 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del proceso de emisión del documento de identidad personal. • Se permite que una empresa privada (DOCUSAL) opere los centros de servicio del Sistema de Registro del DUI. • El DUI sustituye al Carné Electoral y a la Cédula de Identidad Personal. • Sustitución del viejo registro electoral. • Mejora la confiabilidad del registro electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las medidas de seguridad y calidad del DUI. • Sustitución de otros documentos de identidad (licencia de conducir, número de identificación Tributaria) por el DUI. • Eliminar irregularidades (existencia de ciudadanos que poseen más de un DUI, "duización" de extranjeros no nacionalizados) que todavía se registran en la emisión del DUI.

REFORMA	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>8. Reformas al Código Electoral de 1992, en materia del RNP, Registro Electoral, DUI (Decreto Legislativo No.132, del 18 de septiembre de 2003).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El RNP deja de ser presupuestariamente dependiente del TSE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación interinstitucional para la elaboración de los registros civil y electoral. • Agilización del traslado de información del RNP al TSE para la actualización y depuración del registro electoral.

INFORME PRELIMINAR

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador y Panamá

ANEXO 3

Panamá

**Cuadro sobre las reformas al sistema electoral,
al registro civil y a la identificación personal**

REFORMAS	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>1) Modificación en la cédula de identidad personal (1991)</p> <p>2) Proyecto de Modernización de los Sistemas del Tribunal Electoral (1999)</p>	<p>Positivo, se introducen cambios en el sistema de plastificación del documento con miras a mejorar seguridad y dificultar su adulteración y falsificación.</p> <p>Positivo, con esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora la tecnología digital para la emisión de la cédula; • Se transformaron los archivos del Registro Civil, digitalizando los documentos y creando una base de imágenes; • Se integra la Base de Datos con la Base de Imágenes 	<p>Expedir un documento de identidad integralmente mejor con la utilización de un sistema distinto</p> <p>Ampliación el sistema de consultas a la Base de Imágenes de documentos del Registro Civil</p>
<p>3) Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, por medio de la cual se reformó el Código Electoral</p>	<p>Positivo, pues con esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se adelanta el cierre del Padrón Electoral Preliminar un año antes de las elecciones para evitar los cambios de residencias ilegales que se hacen con la intención de favorecer a un candidato; • Se establece que los cambios de residencia que realicen los ciudadanos tienen que hacerlos personalmente ante el funcionario del Tribunal Electoral del distrito al que corresponda el corregimiento de la nueva residencia. 	<p>Establecer mecanismos adicionales para la depuración del Registro Electoral (exclusión de ciudadanos fallecidos cuya defunción no ha sido declarada)</p>
<p>4) Constitución Política de 1972 (Reforma Constitucional median-te el Acto Legislativo N°1 de 2004)</p>	<p>Positivo, se le concede iniciativa legislativa al Tribunal Electoral en materia de Registro Civil, Documento de Identidad y Elecciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer al Organismo Electoral de mayor autonomía financiera
<p>5) Ley 31 de 25 de junio de 2006, que regula el Registro de los hechos vitales y demás actos</p>	<p>Positivo, se sustituyó la Ley 100 de 1974, por medio de la cual se reorganizó el Registro Civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer otras disposiciones legales que contribuyan a la disminución del Sub registro

REFORMAS	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil</p>	<p>A partir de esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se cambia el nombre a Dirección Nacional del Registro Civil; • Se establece que las certificaciones expedidas por el Registro Civil constituyen la prueba de la existencia legal de las personas; • Se establecen las Direcciones Regionales del Registro Civil para acentuar la descentralización de los servicios y se amplía el ámbito de sus competencia funcional; • Se le da reconocimiento legal al sistema de inscripciones y anotaciones de los hechos vitales y actos jurídicos en forma electrónica con la emisión de actas individuales. • Se establece la obligatoriedad a los centros hospitalarios y de atención médica de expedir el parte clínico de nacimiento para acreditar el hecho vital al momento de su declaración; • Se establece la posibilidad de que los padres determinen en que orden colocar los apellidos de sus hijos, condicionado a lo dispuesto para el primogénito; • Se establece la reinscripción alternativa del nacimiento de los hijos por adopción, colocando en la nueva acta de inscripción los datos de los padres adoptivos como si fueran los biológicos; • Se facultan al Director Nacional, Subdirector Nacional y Directores 	<p>de los nacimiento;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar mayor estabilidad y profesionalización del personal del Registro Civil a través del establecimiento de una carrera de servicio público.

REFORMAS	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
<p>6) Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, por medio de la cual se reforma el Código Electoral</p>	<p>Regionales del registro Civil para que puedan celebrar matrimonios;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se precisan los requisitos básicos para la inscripción de las naturalizaciones; • Se faculta a la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales para que puedan inscribir de oficio (sin declaración de parte) las defunciones ocurridas con atención médica, cuando después de 1 año de ocurridas no han sido inscritas; • Se establece la prohibición a los cementerios de inhumar o cremar cadáveres sin que previamente se haya hecho la inscripción de la defunción; • Se autoriza el uso de sistemas de almacenamiento digital para la preservación de la información contenida en las actas de inscripción y en las anotaciones de los hechos vitales y actos jurídicos referentes al estado civil 	<p>Introducir cambios en otras disposiciones legales relacionadas con el Registro Electoral y el ejercicio del voto.</p>

REFORMAS	IMPACTO	ASPECTOS PENDIENTES
	<ul style="list-style-type: none">• Se establece la exclusión de oficio del Registro Electoral, previa publicación, de los ciudadanos que no hayan votado en 3 consultas populares consecutivas y que no hayan hecho ningún trámite en alguna de las dependencias del Tribunal Electoral.	

Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

IFES
Nicaragua, febrero de 2007

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia

Preparado por:

Gustavo Villamil

INDICE

	<i>Página</i>
I. Resumen Ejecutivo	48
II. Marco legal del Registro Civil en Colombia	50
A. <u>El Registro Civil</u>	51
B. <u>Estructura institucional del Registro Civil</u>	52
C. <u>El Consejo Electoral</u>	55
D. <u>Registro Civil, Cédula de Ciudadanía y Censo Electoral</u>	56
E. <u>Registro Civil y Censo Electoral</u>	61
IV. Contexto de la reforma y su funcionamiento	63
V. Impacto de la reforma y aspectos pendientes	68
A. <u>Contenidos básicos de la reforma</u>	68
B. <u>Fortalezas y debilidades</u>	70
VI. Buenas prácticas y lecciones aprendidas	71
VII. Conclusiones	77
Bibliografía	80

I. Resumen Ejecutivo

1. Colombia es uno de los países de América Latina con mayor tradición histórica en lo que se refiere a la organización de las funciones del registro civil, la identificación ciudadana y la preparación y ejecución de los procesos electorales. La función del Registro Civil es de las más antiguas, puesto que los primeros actos de organización y reglamentación datan de 1852, siguiéndole la electoral, con la conformación de la Gran Corte Electoral en 1888 y por último la de identificación, que comenzó con la creación de la Cedula Electoral en 1929 y concluyó con la expedición de la actual Cedula de Ciudadanía a partir de 1951.

2. Aún cuando cada una de estas funciones tuvo un origen separado, fueron integrándose en razón de la interdependencia estructural y procedimental existente entre ellas. Las primeras en estrechar sus vínculos fueron la función electoral y la de identificación, que fueron unidas formalmente en 1948 mediante la creación de la Organización Electoral.

3. La misma Ley 89 de 1948 la cual dio origen a la Organización Electoral, dejó sentadas las bases para la integración del Registro Civil al órgano recién creado al serle otorgada la facultad para preparar un proyecto de ley encaminado a la organización de esta función, pero fue sólo a partir de los decretos 1260 de 1970 y 1028 de 1989 que le fue entregada formalmente la labor registral.

4. Es a partir de la Constitución Política del año 1991 cuando la Registraduría Nacional integra de forma definitiva la función del Registro Civil a las otras dos funciones que venia desempeñando, y con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia que ello le demanda, desde el año 1997 se comprometió en la modernización tecnológica de los procesos y procedimientos inherentes a la identificación y al registro civil, incluyendo la automatización del proceso de clasificación dactiloscópica y la expedición de un nuevo documento de identificación altamente seguro y capaz de verificarse por medios

automatizados. De esta forma se pretende contrarrestar los fenómenos y delitos que se originan en la fragilidad del actual documento de identificación o cédula de ciudadanía, que permite entre otros la suplantación de identidad, con todas las consecuencias que se derivan de ello.

5. Los seis primeros años del presente siglo, se han caracterizado por serios incidentes políticos que han puesto en tela de juicio la transparencia y legitimidad de los procesos electorales, en particular aquellos en los que se eligieron los representantes al Congreso de la Republica.

6. Se espera que con la renovación o cambio de los 30 millones de cédulas de ciudadanía existentes, proceso que deberá realizarse antes de finales de 2009, será más fácil asegurar la limpieza de las elecciones, a partir de la depuración efectiva del censo electoral. La renovación de la cedula permitirá implementar herramientas de verificación automática de identidad en los puestos de votación, con lo cual se dará un paso decisivo para evitar la suplantación de personas.

7. Gracias a la estructuración unificada del Registro Civil, la identificación de las personas y los procesos electorales en un sólo organismo, es posible obtener beneficio mutuo de las reformas que se realizan, así sea que ellas sólo se apliquen a una sola de las funciones. Por ello, el nuevo documento de identidad facilitará no sólo la transparencia del voto, sino también la verificación de la identidad en todos los actos susceptibles de registro (nacimiento, matrimonio y defunciones). Esto sin mencionar los beneficios que percibirá el sector financiero, los establecimientos de seguridad social y los organismos de seguridad del Estado.

8. No obstante todas las criticas formuladas en contra del sistema electoral colombiano, que en su mayoría afloran después de cada proceso electoral, se mantiene intacta la credibilidad y la confianza en el órgano electoral, y sus decisiones son acatadas fielmente.

9. Igual ocurre con las reformas que se han implantado en los últimos años, aún cuando han sido objeto de severas críticas han subsistido, algunas han requerido de ajustes posteriores, pero en general se ha mantenido el rumbo y nunca se ha regresado al estado anterior. Esto quizá en parte es atribuible a la gradualidad de las reformas, las cuales salvo contadas excepciones siempre han tenido alcances limitados.

II. Marco legal del Registro Civil en Colombia

10. La Constitución Política Nacional de 1991, en sus artículos 264, 265 y 266, define la composición de la Organización Electoral Colombiana, la que está conformada por dos órganos claramente determinados en la Constitución: el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al primero de estos órganos le compete la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral, así como una serie de funciones de tipo jurisdiccional relacionadas con el registro y supervisión de las actividades de los partidos y movimientos políticos, la administración en el acceso y la regulación del uso de los espacios en los medios de comunicación del Estado de manera equitativa para los partidos políticos, y la ejecución del escrutinio general de toda votación nacional.

11. Por su parte, a la Registraduría Nacional le corresponde ejercer las funciones de dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas. El estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y en la sociedad, determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescindible y su asignación corresponde a la Ley, como lo dispone el Artículo 1º del Decreto 1260 de 1970. Está conformado por los registros de nacimiento, matrimonio y de defunción.

12. Para entender mejor el modelo adoptado por Colombia en materia de registro civil y organización electoral, es necesario conocer algunos hitos de su evolución histórica.

El Registro Civil

13. El desarrollo histórico puede resumirse de la siguiente manera: en 1852 la Ley 2159 asignó a los notarios la función del registro civil, pero el Código de Santander (1959) conservó el valor de plena prueba del estado civil del registro llevado por la Iglesia Católica. Recién en 1938 la Ley 92 estableció que el registro del estado civil de las personas debía ser llevado obligatoriamente por los notarios.

14. En 1948, cuando la Ley 89 crea la Organización Electoral, se dan los primeros pasos para la entrega de esta función al órgano electoral, al otorgarle la facultad para la preparación de un Proyecto de Ley de Registro Civil. Con el Decreto 1260 de 1970 se creó el Estatuto Orgánico del Registro Civil de las Personas y las partidas de origen eclesiástico perdieron la calidad de prueba supletoria del registro civil. Por su parte, el Decreto 1028 de 1989 asignó a la Registraduría las funciones del Servicio Nacional de Inscripción señaladas en los decretos 1260 y 2158 de 1970.

15. En 1991 la nueva constitución no introdujo mayores cambios a la Organización Electoral, salvo la ampliación a 5 años en el periodo del Registrador Nacional. El Artículo 266 de la Constitución Nacional atribuye al Registrador Nacional, entre otras funciones, la dirección y organización del registro del estado civil. Ya en 1988, en la reestructura administrativa de ese año, la Registraduría Nacional había creado la Dirección Nacional de Registro Civil. Con las atribuciones asignadas en la nueva constitución, esta Dirección se encargó de formar los archivos, establecer los sistemas, y designar a los funcionarios que garantizarán la existencia de un registro del estado civil adecuado y la identificación confiable de los ciudadanos.

16. Inicialmente la Dirección Nacional de Registro Civil asumió en forma gradual la función de Registro del Estado Civil, especialmente en aquellos sitios donde no existían notarías, centralizando la información relativa al Estado Civil de las personas en un archivo general donde ha de conservarse la totalidad de

los datos que le exige la ley. Inició su tarea con los registros civiles de nacimiento y luego los de matrimonio y defunción, continuando así la gestión que venía adelantando el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde el año 1972.

17. En el cuatrienio 1991 a 1994 se establecieron 582 centros de acopio de información primaria, conformados por 579 registradurías municipales, un corregimiento y dos inspecciones de policía. Estos puestos, sumados a las notarías, corregimientos e inspecciones de policía que ya realizaban la tarea conformaron un total de 1,676 puntos de recepción de información.

18. La Registraduría Nacional, con un criterio modernizador, ha buscado emplear métodos para convertir el registro del Estado Civil en un instrumento plenamente confiable y eficaz. Para ello, inició la depuración de la información del DANE y de las otras oficinas encargadas del registro del estado civil y comenzó a asignarle un número de inscripción: el NIP (Número de Identificación Personal). También inició el proceso de microfilmación de los duplicados de los folios. En 1997 con el Proyecto de Modernización Tecnológica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se dieron nuevos pasos en procura de la tecnificación de la función del registro civil. A partir del 1º de febrero del año 2000 se comenzó a asignar un Numero Único de Identificación Personal (NUIP) que está compuesto de 10 dígitos con rangos preasignados para cada una de las oficinas.

Estructura institucional del registro civil

19. Como ya se estableció en la Introducción, la Organización Electoral Colombiana esta conformada por dos órganos: El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

20. En cuanto a su estructura, según lo establecido en el Acto Legislativo 1 del 3 julio de 2003, el Consejo Nacional Electoral está conformado por 9 magistrados elegidos por el Congreso de la República para un periodo institucional de 4 años. La elección se realiza mediante el Sistema de Cifra

Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria o por coaliciones entre ellos.

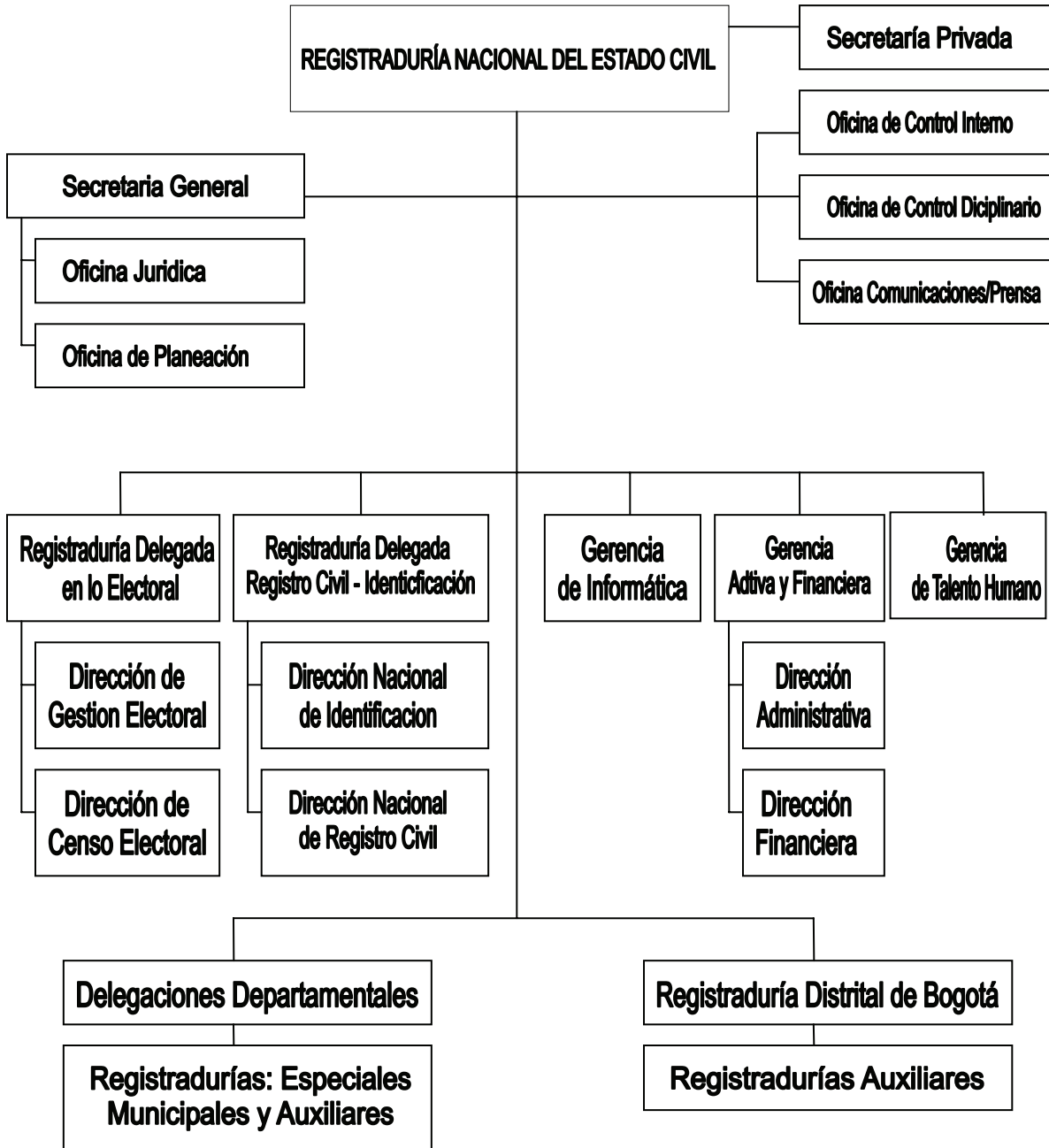
21. El Registrador Nacional del Estado Civil es escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos según la Ley, por un periodo de 4 años.

22. Para atender sus funciones, la Registraduría Nacional cuenta con dos dependencias claramente definidas: la Registraduría Delegada en lo Electoral y la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación. Como apoyo a estas oficinas existen a su vez las gerencias Administrativa y Financiera, del Talento Humano y de Informática.

23. A su vez la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación cuenta con la Dirección Nacional de Registro Civil y con la Dirección Nacional de Identificación, encargadas de la administración y organización del Registro Civil y de la Cedula de Ciudadanía respectivamente.

24. A continuación se presenta el organigrama estructural de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ORGANIGRAMA - REGISTRADURÍA NACIONAL



El Consejo Electoral

25. En cuanto a su historia institucional, el primer organismo electoral de carácter nacional, con funciones escrutadoras en todo el territorio colombiano, para elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, fue creado por la ley 7ª de enero 31 de 1888, y se denominó Gran Consejo Electoral. Desde su creación, este primer órgano electoral fue sucesivamente modificado en reformas legales ocurridas en los años 1882, 1905, 1932 y 1936. Como se ha expresado antes, en 1948, por medio de la Ley 89, se crea la Corte Electoral con una mayor cobertura de sus funciones electorales. Al comienzo estuvo integrada por el ex presidente más antiguo, por los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, de distinta afiliación política, por el Rector de la Universidad Nacional y por el Gerente del Banco de la República. En el año 1957, se le introdujo una modificación en su composición: los dos ex presidentes más antiguos y cuatro miembros designados por la Corte Suprema de Justicia.

26. Entre 1979 y 1985 sus nueve miembros fueron elegidos por la Corte Suprema de Justicia: cuatro del primer partido en votos; cuatro del segundo y un noveno del tercer partido en votación del Congreso. La Ley 96 de 1985 sustituyó a la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral y redujo sus miembros a siete, designados por el Consejo de Estado: tres por cada uno de los dos partidos mayoritarios y el séptimo por el partido que les siguiera en votación para el Congreso Nacional. Sus funciones no variaron sensiblemente en relación con las establecidas desde el siglo XIX.

27. La Constitución Política de 1991, en su Título IX, Capítulos 1 y 2, elevó a rango constitucional lo referente a la organización y a las autoridades electorales. Por un lado, estableció que el Consejo Nacional Electoral debe tener como mínimo siete miembros, electos por un período de cuatro años y que su composición debe ser proporcional a la integración política del Congreso Nacional. Respecto a sus cualidades, los candidatos deben reunir los mismos requisitos que corresponden a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

28. También, el Título IX de la nueva Constitución define a la Organización Electoral como un organismo autónomo e independiente, se aumenta a 5 años el periodo del Registrador Nacional y se establecen el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como los mecanismos de participación del pueblo. Las funciones del Organismo Electoral están establecidas en el Artículo 265 de la Constitución Política.

29. En 1994, mediante la Ley 131 y la Ley 134, se implementó el voto programático y la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno para alcaldes y gobernadores; y se regularon los mecanismos de participación creados por la constitución de 1991 y mencionados en el párrafo anterior.

Registro Civil, Cédula de Ciudadanía y Censo Electoral

30. Históricamente el documento de identificación (cédula de ciudadanía) ha estado ligado preeminentemente a los procesos electorales. En 1929, mediante la Ley N° 31 se creó la cédula electoral y se hizo obligatorio el uso de la dactiloscopia como parte esencial para su expedición. El primer sistema adoptado en Colombia para este propósito fue el sistema de clasificación Vucetich y el fin primordial fue la individualización de todas las personas para evitar la suplantación de identidad.

31. Para ejercer un mejor control central en la expedición del documento se creó la Oficina Sección Electoral encargada de la cédula electoral. Con la sanción de la Ley 7 de 1930 se determinó la obligatoriedad de la presentación de la cédula para todos los actos civiles y políticos del ciudadano. Posteriormente, en 1935 se crea la Oficina Nacional de Identificación Electoral como dependencia del Ministerio de Gobierno, por ser este ente el encargado de "garantizar la efectividad del derecho del sufragio y la libre expresión de voluntad popular". En esta dependencia se administraron los primeros archivos conformados básicamente por tarjetas dactiloscópicas decadactilares,

y negativos fotográficos del rostro de los ciudadanos, organizados de manera alfabética, numérica y dactiloscópica. En 1935, se asignó a la Contraloría General de la República las estadísticas electorales de cada municipio del país.

32. Buscando que esta labor fuera desempeñada por una única entidad autónoma e independiente, que pudiera responder de manera directa y sin influencias por la función de identificación y organización de las elecciones, la Ley 89 de 1948 crea la Organización Electoral. La creación de dicha Organización y del Registrador Nacional del Registro Civil obedeció a dos objetivos fundamentales:

- Evitar la influencia de los partidos políticos en la obtención de la cédula de ciudadanía, en la conformación de los censos electorales, en las votaciones y en los escrutinios, y
- Garantizar la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella.

33. Esta ley además ordena la contratación de una misión técnica internacional para dictaminar sobre el estado de la identificación y sugerir los sistemas a emplear en materia de identificación, cedulación, conformación de censos electorales, diseño de la estructura organizacional y la preparación del proyecto de ley de registro civil. La Misión Técnica Canadiense fue la elegida y en 1949 presentó al Ministerio de Gobierno un informe detallado de la situación encontrada y sus deficiencias.

34. Como consecuencia del estudio técnico, el Gobierno de la época, mediante el Decreto 2628 de 1951, dispuso la expedición de una nueva cédula que se denominó "Cédula de Ciudadanía Laminada", para lo cual adoptó las recomendaciones formuladas por la Misión Técnica Canadiense, de las cuales se destacan las siguientes:

- Adopción del Sistema de Clasificación y Archivo Dactiloscópico Decadactilar Henry Canadiense;

- Creación del archivo dactiloscópico centralizado y de un archivo alfabético y numérico;
- Creación de un archivo microfilmado del ángulo inferior izquierdo de las tarjetas decadactilares, y
- Conformación del censo electoral.

35. Posteriormente, mediante el Decreto 2864 de 1952, se dictaron varias medidas fundamentales para la Organización Electoral y su funcionamiento. Por una parte se ordenó la creación de tres divisiones de carácter técnico: Identificación, Electoral y de Estadísticas; por la otra, se definieron las especificaciones de la nueva cédula, requisitos y procedimientos.

36. La primera cédula se expidió el 24 de noviembre de 1952, al Doctor Laureano Gómez Castro, entonces Presidente de Colombia, y el 25 de mayo de 1956 se expidió la primera cédula femenina a doña Carola Correa de Rojas Pinilla en calidad de Primera Dama de la Nación.

37. Entre 1955 y 1970 se aprobó un conjunto de legislación que reconoció la igualdad de derechos políticos a la mujer, extendió la cedulación a todos los colombianos mayores de 21 años, hizo obligatoria la cédula de ciudadanía laminada como documento de identificación y autorizó a los colombianos residentes en el exterior a votar.

38. En la Ley 96 de 1985 y en el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) se reemplaza la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral y se dictan nuevas disposiciones en materia administrativa y de identificación y electoral; entre las cuales destaca la reconfiguración del Censo Nacional Electoral, con la finalidad de depurarlo y construir un censo confiable sobre la base del cual preparar las elecciones.

39. A partir de 1987 la Registraduría asume gradualmente la función del Registro Civil, el cual era llevado por los alcaldes y notarios y administrado por el Servicio Nacional de Inscripción (SNI), dependencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. En 1988 se celebran por primera vez en

Colombia elecciones para elegir de manera popular a los alcaldes y concejos municipales y a los gobernadores y asambleas departamentales.

40. El 15 de enero de 1993 el Congreso de la República mediante la Ley 38, definió la utilización de la dactiloscopia y la carta dental como mecanismo de identificación y reconocimiento de las personas. El artículo 2º de la referida ley dice textualmente: *"Para fines de la identificación de las personas unificase la dactiloscopia según el sistema utilizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en el registro decadactilar"*. Por su parte, el artículo 3º en su inciso último agrega: *"La unificación de los registros dactiloscópicos es obligación de todas las entidades del Estado, de acuerdo a lo expresado en el artículo segundo de esta ley"*.

41. El 15 de diciembre de 1995 mediante Ley 220 del Congreso de la República, decreto lo siguiente:

"Artículo Segundo: El Registrador Nacional del Estado Civil, en desarrollo del artículo 75 del Decreto Ley 2241 de 1986, Código Electoral Colombiano, adopta el sistema de clasificación dactiloscópica que se debe utilizar en el país y determinará las dimensiones y contenido de los documentos de identificación de la población los cuales tendrían validez para todos los efectos, incluyendo el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en los que la identificación personal sea necesaria".

42. A partir de esta norma se rediseña el documento de identificación para facilitar la adopción de mecanismos automatizados que permitan comprobar la autenticidad del documento y la correspondencia de este con su portador y en 1997 se inicia el proceso de modernización tecnológica para la cual se contrata a la firma SAGEM. En ese mismo año y con el propósito de mejorar la participación en los procesos electorales, la ley establece una serie de estímulos a los votantes.

43. Con base en facultades extraordinarias dadas por el Congreso al Presidente de la República, se expide la Ley que autoriza la reestructura de la

Entidad. En desarrollo de esta Ley, el 6 de junio del año 2000 se dictan los Decretos 1010, 1011, 1012, 1013 y 1014 por medio de los cuales se reestructura orgánicamente a la Institución. En el año 2002 mediante la Ley 757 del mes de julio, se ordenó la renovación de la totalidad de las cédulas de ciudadanía expedidas. Plazo que la citada ley estableció para el 2006 pero que posteriormente fue ampliado hasta diciembre de 2009

44. De conformidad con el Acto Legislativo No. 1 del 3 julio de 2003, ahora el Consejo Nacional Electoral es elegido por el Congreso de la República en pleno para un periodo institucional de 4 años. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los presidentes de: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos según la Ley, por un periodo de 4 años. También en este mismo acto se reglamentó el voto preferente, la presentación de listas únicas por partido, la aplicación del umbral y la cifra repartidora para las elecciones colectivas, y la obtención de un mínimo de sufragios equivalente al 2% de la votación nacional, como requisito para el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos.

45. Mediante la Ley 892 en el año 2004 se reglamentó lo concerniente a la automatización del voto y de los controles al votante, este proyecto se espera poder ser implementado para el año 2010.

46. En resumen, desde 1948 año en que fue creada la Organización Electoral, le ha correspondido la expedición del documento de identidad (cédula de ciudadanía), la preparación de los censos electorales y en comienzo la preparación de la ley para el Registro Civil, función que asume gradualmente desde 1987.

47. El hecho de confluir en una misma organización las funciones de Registro Civil, Identificación Ciudadana y la organización y ejecución de las elecciones, ha permitido mantener un adecuado control en la administración y manejo de los procesos y de la información no sólo para el cumplimiento de cada una de

estas funciones de manera independiente, sino para el desempeño armonioso de todo el conjunto.

48. Algunos de los beneficios que se derivan de esta estructura son:

- Integración de archivos, bases de datos y procesos, lo cual además redunda en la optimización de recursos.
- Administración de un número único de identificación que se asigna desde el nacimiento del menor hasta su fallecimiento.
- Apoyo eficaz y oportuno a la administración de justicia.
- Reducción de costos y de tiempo en la preparación de los procesos electorales.
- Existencia de un único responsable en la línea de preparación del proceso electoral, lo que reduce los puntos de falla y la dilución de responsabilidades.

Registro Civil y Censo Electoral

49. Como ya quedó explicado en el ítem anterior, en Colombia existe un único responsable en las funciones de Registro Civil, Identificación Ciudadana y organización y ejecución de elecciones.

50. La preparación y actualización de los censos electorales, tarea que le fuera asignada por ley a la Registraduría Nacional desde 1948, es una actividad más dentro de la agenda electoral. El Censo Nacional Electoral, nombre con el que se identifica en Colombia al conjunto de ciudadanos aptos para sufragar, es una base de datos que se reconfirmó en 1986 (Decreto 2241 de 1986) quedando compuesta de la siguiente manera:

- Todas las cédulas que se hubieran registrado para votar para las elecciones presidenciales y del Congreso de la República de 1986. Esto corresponde a un registro extraordinario que se efectúa de manera masiva hasta tres meses antes de la fecha de cada elección y que permite modificar el lugar de votación para aquellos ciudadanos que así

lo requieran e incorporar al censo electoral cédulas de ciudadanos que no estaban incluidos y que deseen hacerlo.

- Todos los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones presidenciales y del Congreso de la República de 1986.
- Merced a la Ley 6 de 1999, se incorporan automáticamente al censo electoral todas las cédulas de primera vez expedidas a partir del 1º de enero de 1988.
- También de manera previa a cada proceso electoral, deben excluirse del censo nacional electoral las cédulas correspondientes al personal activo de las fuerzas militares y todas aquellas que hubiesen sido reportadas por defunción o interdicción de derechos políticos.

51. La labor de depuración del censo electoral por defunciones e interdicción de derechos políticos suele ser casi automática en virtud de la interacción existente entre las bases de datos de identificación y del censo electoral, las cuales están intercomunicadas de manera electrónica.

52. Sin embargo, como ocurre en casi todos los países de América Latina, la cancelación de un documento de identidad por fallecimiento del titular, sólo se puede hacer efectiva a partir de la existencia del correspondiente registro de la defunción. Dados los niveles de violencia del país, las desapariciones forzadas y otros fenómenos a partir de los cuales es difícil establecer la muerte o la identificación de un fallecido, existe un número posiblemente significativo de cédulas en el censo electoral que corresponderían a ciudadanos extintos.

53. Para reducir este margen a niveles aceptables, la Registraduría Nacional en sus procesos de depuración del censo electoral ha recurrido a los registros de defunción existentes en otras instituciones como el Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, cementerios, etc.

54. Quizá el fenómeno que mayor influencia negativa ejerce sobre el censo electoral es el de la trashumancia electoral, definida como el traslado de electores entre circunscripciones con el ánimo de inclinar el resultado a favor

de un determinado candidato. Difícilmente se puede controlar de manera efectiva este fenómeno, toda vez que no existe un registro de empadronamiento que permita comprobar el domicilio de los ciudadanos al momento de ingresar o cambiar su lugar de votación en el censo electoral.

55. Particularmente se ven afectadas por este comportamiento las elecciones de tipo local, en especial la de alcaldes, y cada vez es mayor el número de municipios sobre los cuales se presentan las demandas por trashumancia, llegando en el año 2003 a cerca de un 50% del total de municipios del país.

56. La ocurrencia de este fenómeno se presenta durante el periodo extraordinario de inscripción o registro de electores que se efectúa hasta tres meses antes de todo proceso electoral, y lamentablemente para la democracia el escaso tiempo con que se cuenta para la actualización del censo electoral a partir de ese momento, no permite resolver convenientemente y con justicia la totalidad de las demandas que se presentan.

IV. Contexto de la reforma y su funcionamiento

57. Como suele ocurrir en todos nuestros países, la problemática que aqueja a los organismos electorales sólo es palpable mientras nos encontremos en medio de un proceso electoral, de otra forma se adormece la situación y todo vuelve a la calma. Las opiniones se mueven unas a favor y otras en contra del sistema electoral, esto depende del resultado adverso o favorable obtenido por cada uno de los candidatos, quienes a partir de ello se convierten en detractores o defensores del sistema.

58. En principio podemos destacar que en conjunto existe un buen grado de credibilidad respecto del órgano electoral, y los resultados son aceptados y acatados por el Gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, sin que ello implique que no existan debilidades en algunos de los componentes del sistema.

59. Como ya se dijo, el fenómeno de la trashumancia electoral es una de las principales debilidades en la conformación del censo electoral, y por la forma y el momento en el que se resuelven las denuncias – casi hasta el mismo día de la elección – quedan muchas dudas sobre la confiabilidad y legitimidad del censo electoral. A esto hay que sumarle los procesos de tutela que sobrevienen después de la anulación de las inscripciones, buscando reivindicar el derecho al sufragio, los cuales en su mayoría tienen éxito y obligan a un nuevo proceso de ajuste en el censo electoral que muchas veces en la práctica ya no se puede realizar.

60. Por último hay que resaltar que no obstante los esfuerzos evidenciados en la Constitución del 91 y las reformas subsiguientes, para dar mayor equilibrio político a la organización electoral, garantizando la participación proporcional de los partidos políticos en la conformación del Consejo Electoral, el resultado no ha beneficiado a la organización ni a la democracia por cuanto de acuerdo con las opiniones de los expertos y lo reflejado en un estudio reciente desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que se ha logrado es la politización del órgano electoral.

61. Tampoco las reestructuras implantadas en los últimos años, han sido suficientes para ajustar la estructura orgánica a las reformas políticas introducidas con la Constitución de 1991 y despolitizar con ello a la institución. Muy a pesar de los cambios introducidos en el año 2000, la estructura organizacional de la Registraduría Nacional aún evidencia rezagos de lo que fue la época bipartidista, repartiendo la responsabilidad administrativa en los departamentos y capitales con más de 100.000 ciudadanos en oficinas encabezadas por dos funcionarios de filiación política diferente. Esta figura no aporta nada positivo a la organización, pues dificulta la toma de decisiones toda vez que el origen político de los funcionarios hace que su compromiso sea más de orden partidista que institucional.

62. Como ya se ha relatado, el país ha implementado varias reformas en materia de identificación y elecciones. La reforma quizá más trascendente fue

la aplicada en 1948, a partir de la cual fue creada la organización electoral. Con ello se buscó evitar la influencia de los partidos políticos en la obtención de la cédula de ciudadanía, lo cual incidía consecuentemente en la conformación de los censos electorales, en las votaciones y en los escrutinios y a la vez garantizar la independencia política de los funcionarios adscritos a la organización responsable de los procesos electorales y de la identificación de las personas.

63. Hasta ese momento, en vista de la dependencia y subordinación directa de la organización con el Ministerio de Gobierno, resultaba imposible poder garantizar a la ciudadanía la independencia política del órgano responsable de la identificación y las elecciones. Por otra parte desde el punto de vista técnico un sin número de problemas aquejaban la función tanto de identificación como de conformación de los censos electorales:

- Falta de confrontación dactiloscópica antes de la expedición de la cédula de ciudadanía.
- Archivos de tarjetas dactiloscópicas en quince Departamentos separados, haciendo así extremadamente difíciles las verificaciones.
- Imposibilidad de hacer una confrontación adecuada debido al número de tarjetas dactilares defectuosas, la mayoría de las cuales estaban en ese momento sin clasificar y muchas otras por su estado resultaban inclasificables.
- Falta total de medidas severas para asegurar la devolución de la cédula de ciudadanía y de un modo especial, en el caso de personas que habían muerto.
- La facilidad con que las personas podrían obtener una segunda cédula aduciendo solamente la pérdida anterior.
- Insuficientes medidas de seguridad para impedir que los menores obtuvieran la cédula de ciudadanía.
- Mala calidad de la cédula en cuanto a su presentación y método deficiente de compilación. La fotografía podía ser cambiada fácilmente.

- Insuficientes medidas para cancelar en los censos las inscripciones correspondientes a ciudadanos fallecidos.
- Deficientes medios de prueba para acreditar la vecindad.
- Inconvenientes de orden práctico con motivo de la expedición de cédulas a homónimos.
- Falta de concordancia de los nombres y apellidos con que aparecía en ciudadano en la cédula y los que figuraban en la partida de bautismo.

64. En cuanto a la reforma de 1986, el problema fundamental correspondía al exagerado tamaño del censo electoral (conformado por la totalidad de las cédulas expedidas hasta la fecha de la elección), sobre el cual pesaban acusaciones de falta de depuración respecto a ciudadanos fallecidos, y de la presencia de ciudadanos que ya no residían en el país. Esta situación se tornaba crítica en la medida que para 1988 se realizaría la primera elección de autoridades locales (alcaldes y concejos municipales y gobernadores y diputados departamentales) lo que en adelante incrementaría la frecuencia y el número de procesos electorales, representando un mayor gasto para el país, pues los costos electorales dependen de manera directa del número de electores presentes en el censo electoral, así participen o no en el proceso de votación.

65. El otro momento crucial para la historia de la Registraduría Nacional fue el año 1995, en el cual mediante la ley 220 del 15 de diciembre se autorizó a la entidad para reformar el documento de identidad e introducir mecanismos automatizados que facilitarían la labor de clasificación dactilar. A partir de esta medida, en el mes de diciembre de 1997 fue contratado con la firma SAGEM un proyecto para la automatización de la clasificación dactilar (AFIS) y para la introducción de una nueva cédula de ciudadanía que permitiera verificar de forma automática la correspondencia entre el documento de identidad y el portador del mismo.

66. Este proyecto buscaba resolver entre otros los siguientes problemas:

- Dificultad en el manejo y conservación del archivo dactiloscópico dado su gran tamaño. (23 millones de tarjetas decadactilares en ese entonces).
- Alto grado de vulnerabilidad del archivo dactiloscópico, en razón al número elevado de personas que se requería para su manejo y a que no se poseía copia alguna de el.
- Dificultad para atender consultas concurrentes al archivo dactiloscópico por parte de los organismos de justicia y de seguridad.
- Dificultad para detectar y comprobar los casos de suplantación de identidades que no solo afectaban la transparencia de los procesos electorales, sino que además sumaban gruesas defraudaciones al sector financiero.
- Carencia de un número único de identificación que fuese asignado desde el nacimiento (Registro Civil) y se mantuviera vigente hasta el fallecimiento de la persona.
- Dificultad para el control del elector tanto en el proceso de inscripción o registro electoral como en el de votación.

67. Las demás reformas introducidas en 1986, 1991 y 1994, en cuanto a que tocan particularmente la forma y periodo de elección de las autoridades electorales, y consagran además los nuevos mecanismos de participación revisten mas un carácter político que técnico y su motivación ha sido la de brindar mayor representación a los partidos políticos en la conformación especialmente del Consejo Electoral y otorgar mayor independencia política al Registrador Nacional.

68. La reforma de 1997 que introdujo la ley de estímulos a los votantes no ha dado los frutos esperados, por cuanto los índices de ausentismo y abstención en las urnas que se pretendían contrarrestar presentan hoy los mismos guarismos que hace 10 años. La votación históricamente nunca ha superado el 45% de participación respecto del tamaño del censo electoral.

69. Respecto a la introducción del voto preferente, con lo cual se logró la reducción en el número de listas registradas tanto para las elecciones de

senado como de cámara, cumplió su cometido. La aplicación del umbral como filtro para la distribución de curules, y la obligación de presentar listas únicas por partido, propició las alianzas entre partidos y movimientos minoritarios y de algunos de mayor jerarquía, trayendo como resultado la disminución en el número de listas inscritas y por ende haciendo mas fácil la presentación de los candidatos en la tarjeta electoral en igualdad de condiciones tal como lo exige la constitución.

70. No obstante lo anterior las opiniones no son totalmente favorables, la desaparición de muchos de los partidos y movimientos por no haber alcanzado el 2% de votación exigido para conservar la personería jurídica y todos los errores cometidos por los sufragantes en el manejo de la nueva tarjeta electoral con lo cual los votos nulos llegaron al 12% del total de la votación, son atribuidos al cambio en el sistema de votación y de elección.

71. Así las cosas, hay quienes defienden las bondades del nuevo sistema de voto preferente frente a un grupo significativo que esta dispuesto incluso a presentar proyectos de ley para retornar al sistema anterior.

72. Quizá ocurra igual que cuando por primera vez se introdujo en Colombia el uso de la tarjeta electoral (1990), las criticas fueron abundantes en razón al aumento de los votos nulos, sin embargo logró subsistir y 16 años después se mantiene vigente como mecanismo de votación, reconociéndole así los beneficios que trajo al sistema electoral colombiano.

V. Impacto de la reforma y aspectos pendientes

Contenidos básicos de la reforma

73. En la reforma de 1948, cuando fue creada la Organización electoral, se atendió de manera categórica la problemática que afectaba la expedición del documento de identidad y la conformación de los censos electorales. Con respecto al Registro Civil, se le dio facultad a la nueva organización para presentar un proyecto de ley relacionado con esa materia.

74. Recapitulando lo dicho en los ítems anteriores, podemos resumir el alcance de la reforma de 1948 en los siguientes términos:

- Creación de la Organización Electoral como un órgano autónomo e independiente.
- Creación de la cedula de ciudadanía como un documento utilizable no solo para sufragar, sino para identificar al ciudadano en todos sus actos civiles.
- Conformación del Censo Electoral como una responsabilidad a cargo de la Registraduría Nacional.
- Comisión de un estudio técnico que concluiría con la adopción del sistema Henry Canadiense como método de clasificación decadactilar para individualizar e identificar al ciudadano.
- Facultad para que la Organización Electoral preparara un proyecto de ley orientado a organizar y asumir la función del Registro Civil.

75. En 1995 sin que ello representara una reforma significativa, mediante la ley 220 del 15 de diciembre se autorizó a la entidad para reformar el documento de identidad e introducir mecanismos automatizados que facilitarían la labor de clasificación dactilar. Esta medida permitió a la Registraduría modernizar la función de identificación, automatizando la clasificación dactilar (AFIS) e introduciendo un documento de identidad semi-inteligente que permitiera verificar de forma automática la correspondencia entre el documento de identidad y el portador del mismo, eliminando con ello los riesgos asociados a la suplantación de identidad.

76. De esta ley se deriva además la disposición del gobierno nacional, para renovar la totalidad de las cédulas de ciudadanía expedidas en el anterior formato, y cuyo último plazo de acuerdo con la ley 999 de 2005 ha sido extendido hasta diciembre de 2010.

77. Esta medida subsidiariamente trae como beneficio, facilitar la depuración del censo electoral, toda vez que el proceso de renovación de la cedula permitirá establecer finalmente cuantos ciudadanos vivos residen aun en el país y en el exterior y poner en marcha el programa de automatización del voto reglamentado en el año 2004 mediante la ley 892.

Fortalezas y debilidades

78. Viendo los procesos de manera aislada, se evidencian fortalezas y debilidades en cada uno de ellos, y su efecto sólo es palpable cuando afectan de manera directa o indirecta la participación o el resultado en una elección. Algunas de las deficiencias son de tipo estructural y requieren probablemente de nuevas reformas para resolverlas, otras son de tipo técnico y se está en vía de solucionarlas.

79. En cuanto al Registro Civil, es muy positivo su despliegue en todo el territorio nacional, que se utilice un número único de identificación y que cuente con bases de datos relativamente actualizadas. No obstante, aún no hay una interconexión adecuada entre las bases de datos del Registro Civil y las de Identificación Ciudadana y Registro Electoral.

80. Respecto a la Identificación Ciudadana, las oficinas responsables tienen presencia en todos los municipios del país y se cuenta con un registro dactiloscópico que permite individualizar e identificar plenamente al ciudadano. Pese a estos adelantos, y al compromiso de los funcionarios a cargo de la identificación ciudadana, persisten algunas dificultades. Entre ellas la existencia de tres prototipos del documento de identificación, la centralización del proceso y la falta de cobertura tecnológica en el interior del país. Otro aspecto preocupante es la elevada circulación de documentos extraviados, los cuales son aprovechados para cometer ilícitos.

81. Por último, el Censo Electoral tiene la posibilidad de nutrirse de las bases de datos de Registro Civil e Identificación Ciudadana, facilitándose así su actualización a nivel central. Aún no cuenta con las medidas necesarias para

verificar de manera oportuna los casos de trashumancia electoral. De hecho, sería oportuna una reforma que lo renueve periódicamente y que corrija las deficiencias de las cuales adolece en la actualidad.

VI. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

82. La adopción del registro civil por parte de la Registraduría Nacional establecida en el decreto 1260 de 1970 no tuvo mayor resistencia, quizá el mayor reto fue convencer y preparar a la propia organización para asumir la función. Hoy día incluso los notarios que aun conservan la función, desean a toda costa entregársela a la Registraduría Nacional.

83. Dada la carencia de un código que reuniera de manera formal toda la reglamentación en materia electoral, la aprobación del decreto 2241 de 1986 no tuvo mayores dificultades, el reto principal fue cumplir con la reconfiguración del censo electoral de forma oportuna para atender los comicios electorales programados para el mes de marzo de 1988.

84. Tampoco la reforma al documento de identidad, introducida por la ley 220 de 1995 tuvo mayor resistencia, lo que si tuvo dificultad fue la autorización del gobierno nacional para la renovación del documento de identidad. Razones de orden financiero dilataron un poco la medida mientras se determinaba el origen de los recursos ya que el Consejo de Estado dictaminó que en ningún momento ese costo podía trasladarse al ciudadano.

85. En el orden electoral han naufragado un buen número de reformas, su principal causa ha sido el intentar abarcar mucho. En el mejor de los casos estas reformas han sido aprobadas de manera parcial y transitoria.

86. Como ha quedado consignado en ítems anteriores, en la mayoría de los casos, las reformas han sido motivadas por dificultades o carencias, siendo apoyadas de manera casi unánime por los partidos políticos. Esta podría ser una de las principales fortalezas de los proyectos de reforma que han logrado

ser aprobados, el surgir de la necesidad de mejoramiento y el de resolver un problema que a la postre podría afectar los procesos democráticos.

87. Los medios de comunicación siempre han cumplido un papel trascendente en la identificación y denuncia de la problemática en cada momento histórico, también se han desempeñado como verdaderos promotores de los cambios transmitiendo de forma veraz las opiniones de los especialistas.

88. Desde 1990 la Registraduría nacional habilitó la oficina de prensa como enlace entre el órgano electoral y los medios de comunicación, dando a conocer a través de ella todas las políticas, los proyectos e incluso denunciando los obstáculos que encontraba la organización para el cumplimiento de sus funciones, particularmente aquellas de índole presupuestal.

89. Igualmente a nivel de congreso de la republica, se ha destacado durante los últimos años por parte de la Registraduría un funcionario de alto nivel, para manejar las relaciones entre la organización electoral y el órgano legislativo.

90. También suele utilizarse por parte de diferentes organismos entre ellos la Registraduría Nacional la retribución al Congreso de la Republica por el trámite de las reformas y la aprobación de los presupuestos ordinarios, con cuotas burocráticas dentro de la organización.

91. Estas estrategias han permitido dar a conocer a la opinión pública las dificultades y problemática por la que se atraviesa en un momento dado y han facilitado la ambientación de los proyectos y reformas sea con el gobierno nacional o con el Congreso de la Republica.

92. Coyunturalmente se han encontrado otros aliados como los organismos internacionales, a partir de cuyos estudios se ha profundizado en la búsqueda de soluciones a los problemas particulares de una elección o generales de un sistema.

93. La aceptación interna de las opiniones de estos organismos es de mejor recibo cuando las misiones de asistencia son conformadas por personal nativo con reconocimiento y respetabilidad en el conocimiento y dominio de los temas objeto del estudio.

94. En el caso del Proyecto de Modernización Tecnológica de la Registraduría, los principales aliados para la aprobación del proyecto fueron los organismos de seguridad del estado y el sector financiero, quienes veían con buenos ojos la tecnificación del documento de identidad y la automatización del sistema dactilar en razón al creciente volumen de defraudaciones y delitos de toda índole, que se gestaban al amparo de un documento de identidad altamente vulnerable. En especial los organismos de seguridad se sintieron favorecidos con la automatización del archivo dactiloscópico, pues ello haría posible recibir una colaboración más eficiente y oportuna por parte de la Registraduría.

95. La principal enseñanza en estas reformas, salvo las introducidas en momentos críticos, es la de no intentar aprobar reformas demasiado extensas en cuanto a su alcance se refiere. Un proyecto de ley demasiado amplio, no deja de encontrar enemigos pues como suele decirse “algún callo ha de pisar”. Este tipo de reformas en el mejor de los casos han terminado reducidas a la mínima expresión sino es que han sido completamente desechadas.

96. Otra cosa ha sido la implementación de estas reformas, en los últimos años casi todas han sufrido aplazamiento, pues el condicionamiento económico del cronograma no ha permitido el cumplimiento de los plazos establecidos en su aprobación. Tenemos el caso de la responsabilidad con registro civil, el cual no se ha podido asumir en el 100% del país, igual ocurrió con la renovación de la cedula, plazo que ha sido modificado en tres ocasiones, y por ultimo la implementación del voto automatizado que ya tuvo su primer aplazamiento.

97. Indudablemente el tema presupuestal es uno de los mayores inconvenientes para la implementación de las reformas, cuando no es que por esa causa naufragan en el Congreso de la República.

98. En el caso colombiano los distintos organismos se concentran en primer término por sacar la reforma adelante en el congreso para después ir a pelear por los recursos financieros que les permitan implementarlas.

99. Por otra parte, la reestructuración administrativa que forzosamente debe acompañar la introducción de nuevas tecnologías no ha correspondido con la realidad de los nuevos procesos. El afán por mostrar resultados reduciendo costos de personal merced al uso de las nuevas tecnologías sin esperar a que estas hayan terminado de implementarse y hayan alcanzado el 100 % de su capacidad real, han generado muchas dificultades y desmejorado la calidad del servicio que se venía prestando a la ciudadanía.

100. En el caso colombiano y en lo que respecta a la cedula de ciudadanía, han habido dos cambios en la tecnología y en el producto final en menos de 7 años, antes de que el primero de los sistemas digitales hubiera alcanzado su madurez y justo cuando se estaba logrando la eficiencia en el servicio logrando tiempos inmejorables para la preparación y entrega del documento de identificación, sobrevino la ultima reforma y cambio que afectaron significativamente la producción del documento, iniciando a tropiezos su operación en el año 2000, y sin que a la fecha se hayan podido alcanzar los niveles de eficiencia y producción que se habían logrado con la anterior versión de la cedula de ciudadanía.

101. Esta deficiencia que tiene origen en la inapropiada e inoportuna reforma administrativa que acompañó el proceso de modernización tecnológica es atribuible además a la ausencia de un adecuado periodo de transición, que hubiera permitido el desmonte del sistema antiguo y la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de forma gradual y transparente, sin causar los traumatismos experimentados en la prestación del servicio.

102. De manera fortuita y merced a la modernización y reestructuración de la Registraduría Nacional, se llegó a la tercerización de algunas de las actividades de identificación y de elecciones, opción que no había calado en el estado en

razón a la confidencialidad de los procesos, pero que en la práctica se presentó como una manera de subsanar la deficiencia cualitativa y cuantitativa de personal.

103. Una evaluación definitiva del resultado de esta operación solo el futuro permitirá obtenerla, sin embargo es claro por esta y otras experiencias en distintos países, que tercerizar estos procesos es una opción válida que puede contribuir en la desvinculación de la función respecto del estrato político.

104. En términos generales las reformas han sido aceptadas debido a que se hacen posteriores a los problemas detectados, siempre han sido mejor que lo existente (en lo que tenía antecedentes), siempre han dejado una enseñanza y un mejoramiento.

105. Históricamente nunca ha sido completa, esto debido a la falta de presupuesto, y a filtro político a que es sometida en su paso por el Congreso de la República, antes de ser aprobada.

106. Los resultados no fueron coincidentes con las expectativas, especialmente en lo referente al mejoramiento en el servicio a los usuarios. Las largas colas para solicitar los documentos de identidad y el tiempo que este tarda para ser entregado al ciudadano van en contravía de los objetivos iniciales de los proyectos. Esto en buena medida es atribuible al excesivo optimismo con el cual se recibió la puesta en marcha de los nuevos sistemas, aplicando de forma apresurada una reforma administrativa que terminó por diezmar la organización desmejorando la prestación de las funciones sin esperar a que las tecnologías adoptadas rindieran sus frutos.

107. Las metas primarias de censo electoral, jurados de votación, inscripción de cédulas, no se cumplen en cuanto a la conformación para las elecciones pues no se han logrado llevar las soluciones tecnológicas a la totalidad del territorio nacional, sea por limitaciones de orden técnico en las regiones del país o por falta de recursos económicos suficientes.

108. En cuanto a la parte política de la reforma, después de los cambios introducidos a partir de la nueva constitución del 91, en materia de independencia política del registrador y de los miembros del consejo electoral, se ha venido retrocediendo.

109. La buena intención en el espíritu de las reformas posteriores a la constitución del 91, cual era la de otorgar mayor participación a los partidos y movimientos políticos en la conformación del consejo electoral ha terminado por politizar totalmente a este órgano. Las críticas en este sentido son elocuentes, tanto que el PNUD en su estudio del año 2005 resalta esta situación como uno de los mayores inconvenientes por los que atraviesa la organización.

110. Por fortuna con la reforma de 2003, al menos el registrador nacional pasó a ser nombrado por los presidentes de las altas cortes, despojando a la clase política de un botín burocrático en el cual se había convertido este prestigioso cargo.

111. Es importante no perder de vista el compromiso de los partidos políticos sobre todo si las reformas involucran de manera directa o indirecta al sistema electoral.

112. Las reformas en la medida de lo posible no deben abarcar demasiados temas, salvo que exista la conciencia y el compromiso de los partidos, el gobierno y el órgano electoral para abocar una reforma a gran escala.

113. El tema de la cultura del cambio es importante implementarla en toda institución con el fin de evitar el rechazo al nuevo producto y sus procesos de producción, los cuales normalmente conllevan además reformas dentro de la organización.

114. Las soluciones tecnológicas involucradas dentro de las reformas, obligan a una actualización de las normas, reglas y reglamentos con respecto a las innovaciones técnicas, a fin de hacerlas flexibles a los cambios tecnológicos.

115. Si la reforma conlleva la modernización tecnológica de los procesos, esta debe ser complementada con la consecuente reestructuración administrativa de la organización de manera gradual y programada, para ser ejecutada dentro del periodo de transición.

116. No se debe perder de vista en todo proceso de cambio organizacional y tecnológico la necesidad de establecer un término de tiempo como transición para paso entre el sistema antiguo y el nuevo. Y que el sistema antiguo no se debe desmotar hasta tanto el nuevo haya alcanzado al menos el mismo nivel de rendimiento que el que se va a reemplazar. Tampoco la reestructuración administrativa debe ser impuesta sin haber logrado este propósito.

117. Todas las experiencias deben ser documentadas y dadas a conocer a la mayor cantidad de actores involucrados en los procesos de cambio.

118. La capacitación debe ser permanente y orientada a la comunidad responsable de cada uno de los procesos objeto de las reformas, y debe concluir con la elaboración de los manuales donde se definan de los procesos y procedimientos y funciones de cada uno de los puestos de trabajo.

VII. CONCLUSIONES

119. Desde su origen en 1929, el documento de identidad ha sido asociado a los procesos de votación, razón por la cual cuando en 1948 se conformó el órgano electoral automáticamente le fue encomendada también la función de identificar a los colombianos. En ese mismo momento se consideró además la necesidad de vincular a la organización recién creada con el registro civil, situación que se haría efectiva 40 años más tarde.

120. Ya desde 1930 el documento de identidad había dejado de ser un documento meramente electoral y su exigencia en todos los actos civiles y políticos lo había convertido en una necesidad para los ciudadanos y en un

compromiso importante del Estado, que debía garantizar no sólo la identificación, sino la individualidad de las personas.

121. Con el tiempo el archivo dactiloscópico se convirtió en la espina dorsal del proceso de identificación y gracias a ello el país hoy en día tiene uno de los sistemas de identificación más confiables y completos de América Latina.

122. La visión de los legisladores de la época y de la misión técnica canadiense contratada en 1948, permitió no solo diseñar un sistema de identificación robusto y permanente sino además estructurar un organismo funcional y competitivo, capaz de integrar eficiente y armónicamente las funciones de identificación, registro civil y elecciones.

123. La confluencia de las labores del registro civil, la identificación ciudadana y la preparación y ejecución de los procesos electorales, en un mismo organismo han facilitado la toma de decisiones en momentos críticos y la adopción de políticas de beneficio común a las tres funciones, además de la consecuente optimización de recursos, la simplificación de tramites y la eliminación de procesos redundantes.

124. Las reformas que han sobrevenido posteriormente a la creación del órgano electoral en 1948, no han modificado de forma significativa la estructura organizacional, la cual se mantiene vigente desde esa época conformada por dos cuerpos; el Consejo Nacional Electoral (denominado corte en un comienzo) y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

125. Salvo contadas excepciones las reformas han sido parciales abarcando lo necesario a fin de no desestabilizar el sistema en su conjunto y se han mantenido a pesar de las criticas que han sobrevenido posteriormente a algunas de de ellas.

126. El nombramiento de las autoridades electorales (registrador nacional y consejeros electorales) ha sido el procedimiento que mayores cambios ha experimentado en la ley, tanto sus nominadores como su conformación en el

caso del consejo, han sido objeto de reforma en cuatro ocasiones, todas ellas buscando mejor equilibrio y participación y/o mayor independencia política.

127. La Registraduría Nacional es la única institución del país que tiene presencia en la totalidad de los 1097 municipios que conforman el territorio nacional, todas las oficinas tanto municipales como departamentales son permanentes y en ellas se desempeñan las tres funciones de manera indistinta. Desde 1988 los funcionarios de la institución están cobijados por la carrera administrativa particular del órgano electoral, lo cual ha redundado en la estabilidad del funcionario y por ende la conservación de la experiencia y memoria institucional.

128. Desde el año 1990 la Registraduría Nacional ha venido modernizando los procesos y procedimientos incorporando herramientas tecnológicas para el desarrollo de sus labores. Por tratarse de la función más reciente asumida por la entidad, el Registro Civil es el proceso que mayor rezago presenta tanto en recursos como en la actualización de la base de datos.

129. Consciente de la situación crítica por la que atraviesa el registro civil y de las consecuencias inminentes que ponen en riesgo el cumplimiento de las demás funciones, la Registraduría Nacional incluyó tanto en el programa de modernización tecnológica acometido en el año 1997, como en el proyecto de renovación de la cedula contratado en el año 2005, un componente orientado específicamente a la tecnificación de la función de registro civil y a la actualización de la información represada.

130. No todas las soluciones tecnológicas han arrojado resultados satisfactorios por si solas, la inoportuna e inapropiada reestructuración administrativa acometida luego de la modernización contratada en 1997, puso en circunstancias difíciles el cumplimiento de la función de identificación a tal punto que la organización se vio abocada a recurrir a la tercerización de procesos para subsanar el déficit cualitativo y cuantitativo de recurso humano producido por la reducción de la planta de personal.

131. Con la contratación del programa de renovación de cédulas cuya operación se entregó a una empresa privada, se espera terminar de remediar los problemas suscitados a partir de la modernización de 1997 y la estructuración orgánica del año 2000 y poner al día la función que hoy presenta un acumulado de aproximadamente un millón de documentos pendientes por expedir.

132. Los retos actuales de la Registraduría Nacional son, cumplir con el programa de renovación de cédulas cuyo plazo legal vence en diciembre de 2009, y poner en marcha el proyecto de automatización del voto ordenado por la ley en el año 2004.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Nacional de la Republica de Colombia

DECRETOS Y LEYES.

Decreto 1260 de 1970.

Ley 96 de 1985.

Decreto 2241 de 1987.

Ley 131 de 1994.

Ley 134 de 1994.

Ley 403 de 1997.

Acto Legislativo 1 de 2003.

INTERNET.

Página de la Registraduría Nacional: www.registraduria.gov.co

Página del Consejo Electoral: www.cne.gov.co

DOCUMENTO COMPES 2822.

Proyecto de Modernización Tecnológica de la Registraduría Nacional, aprobado en diciembre de 1995.

TERMINOS DE REFERENCIA.

Proyecto de Modernización Tecnológica año 1996, declarado desierto.

Proyecto de Modernización Tecnológica año 1997, adjudicado.

DOCUMENTO COMPES 3323.

Programa de Renovación de Documentos y Mejoramiento de los sistemas de Registro Civil e Identificación, aprobado en Diciembre de 2004.

ESTUDIO PNUD.

Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, adelantado en el año 2005.

Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

IFES
Nicaragua, febrero de 2007

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en El Salvador

Preparado por:

Álvaro Artiga González (Investigador principal)

Roody Reserve (Asistente de investigación)

INDICE

	<i>Página</i>
I. Resumen Ejecutivo	84
II. Marco Legal e institucional vigente	85
A. <u>Marco legislativo que regula el registro civil, la producción y distribución de cédulas de identidad de los ciudadanos y el padrón electoral</u>	85
B. <u>Instituciones y estructura organizativa responsable del registro civil, la cedulación ciudadana y el padrón electoral</u>	88
C. <u>Evaluación del funcionamiento de los servicios de registro civil y electoral</u>	90
III. Reforma del registro civil y sus repercusiones sobre cedulación y padrón electoral	93
A. <u>La situación en materia de registro civil previa a la reforma</u>	93
B. <u>Contenidos principales de la reforma</u>	95
C. <u>Factores que favorecieron la reforma</u>	96
D. <u>Obstáculos principales para su aprobación legislativa</u>	97
IV. Conclusiones de la experiencia de reforma	100
A. <u>Funcionamiento del registro civil, eficiencia técnica y dependencia política del gobierno y de los partidos</u>	100
B. <u>Relación entre el registro civil, la cedulación ciudadana y el padrón electoral</u>	101
C. <u>Conclusiones de interés para otros países</u>	105
D. <u>Textos legales de la reforma</u>	108

I. Resumen Ejecutivo

1. En este documento se realiza un análisis de la reforma del registro civil y sus implicaciones en la identificación de las personas en El Salvador. Dicha reforma se llevó a cabo en la década de 1990, de manera gradual, en un contexto más amplio de reforma política expresada en Acuerdos de Paz y de reforma constitucional, para facilitar la implementación de los Acuerdos.

2. La reforma del registro civil en El Salvador se dio de manera gradual, con pocas resistencias y muy vinculada al tema electoral. La necesidad de contar con un registro electoral confiable y facilitar la participación de la ciudadanía en los comicios impulsó la necesidad de modernizar el registro civil salvadoreño, desde la recolección de información básica hasta la producción y distribución del documento de identidad. La coyuntura de implementación de los Acuerdos de Paz de 1992 y la participación de la Misión de la Organización de Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL); además de la realización del V Censo Nacional de Población y Vivienda, el mismo año; fueron creando un ambiente favorable a la reforma. Lo que en un principio fue su fortaleza terminó convirtiéndose, con el paso del tiempo, en un obstáculo para su profundización: su vinculación con el reparto de poder entre los partidos políticos.

3. La reforma del registro civil implicó: a) la centralización de los registros que llevaban las municipalidades en una sola entidad, de ámbito nacional, el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN); b) la sustitución de la Cédula de Identidad Nacional por el nuevo Documento Único de Identidad (DUI); c) la tercerización de la emisión del DUI; d) la disminución de los trámites para su obtención; e) la inscripción de oficio de los ciudadanos en el registro electoral; f) el uso del DUI para emitir el sufragio; g) problemas de coordinación entre las varias instituciones encargadas de la producción y emisión de documentación ciudadana, especialmente en la transmisión de información entre ellas; y, por el sesgo electoral que se le adjudicó

inicialmente al proceso, h) el control político del RNPN por el Organismo Ejecutivo.

4. Con todo, la reforma modernizó el registro civil y electoral. Facilitó la vigencia del derecho a la identidad y, con ello, el acceso a servicios de salud, educación y operaciones en el sistema financiero.

II. Marco legal e institucional vigente

A. Marco legislativo que regula el registro civil, la producción y distribución de cédulas de identidad de los ciudadanos y el padrón electoral.

5. La base legal del Registro Civil está constituida por:

- a) La Constitución de la República, de 1983 en sus Artículos 36 y 77.
- b) La Ley del Nombre de la Persona Natural, de 1990
- c) El Decreto de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales” (Decreto RNPN), de 1995.
- d) Ley transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, de 1995.
- e) La “Ley orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales” (Ley RNPN), de 1996.
- f) El “Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales” (Reglamento RNPN), de 2000.
- g) Ley Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad de 2001

6. En la medida en que la entidad responsable del Registro Civil es diferente a la que tiene bajo su responsabilidad la elaboración del Registro Electoral, debe agregarse también:

- h) El Código Electoral (CE), aprobado en 1992 y sus diversas reformas (incluyendo el Decreto Legislativo No.132 del 18 de septiembre de 2003 que deroga los artículos referentes al RNPN contenidos en el CE

permitiendo que aquél deje de ser presupuestariamente dependiente del Tribunal Supremo Electoral, TSE).

7. En general, los principios sobre los que se basa el Registro Civil son: publicidad de la información, gratuidad, obligatoriedad y legalidad. (Ley Transitoria, Arts.3, 4, 5 y 6).

8. Aunque existe un diseño institucional que centraliza el control de la información del registro civil en el RNPN, todavía en 2007 la responsabilidad de elaborar el Registro es compartida entre las Municipalidades y el RNPN. Las primeras levantan la información para la documentación primaria pero sólo la distribuyen parcialmente (certificaciones de partidas de nacimiento, de matrimonio, de uniones no matrimoniales, divorcios y defunciones). A la cabeza de la oficina responsable está un Registrador del Estado Familiar, que debe ser abogado de la República (Ley Transitoria, Arts.7 y 8). Este Registrador es empleado de la municipalidad y no del RNPN. En la legislación respectiva no se establece que vaya a llevarse a cabo modificación alguna, en el sentido que los registradores municipales sean empleados del RNPN. El procedimiento para llevar a cabo el registro está regulado en los artículos 10 a 18 de la Ley Transitoria.

9. La información levantada por las municipalidades para el registro civil ha sido centralizada en el RNPN, desde su creación, para efectos de emisión del Documento Único de Identidad (DUI), que sustituyó a la Cédula de Identidad Personal (CIP) desde 2002 y que comenzó a utilizarse para el ejercicio del sufragio en 2004, sustituyendo así al Carné Electoral (CE, Arts.45,47,48,49). Según el artículo 2 del Decreto de creación del RNPN, corresponde a éste emitir el DUI. Desde un principio se interpretó que el RNPN no estaba obligado a cumplir este precepto de manera directa, aunque al tener competencia nacional debía disponer de delegaciones en cada uno de los departamentos y municipios del país (Decreto RNPN, Art.4). Lo cual se cumple a través de vínculos con el registrador municipal que, como ya se mencionó, es un empleado municipal y no un empleado del RNPN.

10. La administración de los sistemas del RNPN y del Registro de Documento Único de Identidad es responsabilidad del RNPN (Ley RNPN, Art.2), el cual está obligado a proporcionar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) toda la información necesaria, incluyendo las defunciones, para la inscripción de las personas en el Registro Electoral (Ley RNPN, Art.3,d,e).

11. El "Sistema de Registro" del DUI está regulado por el Reglamento del RNPN. El servicio de registro es proporcionado por Centros de Servicio (Duicentros) que son operados por una empresa privada (DOCUSAL). Ésta es la que produce y entrega el DUI a los ciudadanos que lo solicitan. La primera vez lo hace de forma gratuita. Cualquier reposición o modificación tiene un costo para el interesado. Los DUI emitidos desde 2002 tenían una vigencia hasta 2007 pero la misma ha sido prorrogada hasta 2009, una vez se hayan realizado las elecciones generales de ese año. Esta prórroga supone cambio en los ingresos proyectados para DOCUSAL. Los DUI que se vencen en 2007, 2008 y 2009 no van a ser renovados y DOCUSAL no percibirá los ingresos respectivos. Este desarrollo no previsto en la emisión del DUI implicó una negociación entre DOCUSAL y el RNPN sobre los términos del contrato original. En cierta forma, puede considerarse que el contrato de DOCUSAL también forma parte de los preceptos legales en materia del registro civil.

12. Las regulaciones en materia de seguridad, calidad, contenido, valor y vigencia del DUI están recogidas en el Reglamento RNPN (Arts.8,9,10,13 y 14). Los requisitos y proceso para solicitar el DUI, la obligatoriedad, verificación, características del proceso de emisión, rectificación, reposición y modificación están recogidos en los artículos 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21) del mencionado Reglamento. De igual manera las causales para la no extensión del DUI, revocatoria y cancelación se definen en los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento.

13. En lo atinente al registro electoral, está definido que el responsable de elaborarlo, actualizarlo y depurarlo es el TSE (CE Arts.19, 20, 21, 22, 23 y 29;

30 al 41 y 79 n.7) para lo cual cuenta con una dependencia a cuya cabeza está el o la Registradora (CE, Art. 102). Con base en el registro electoral el TSE elabora los padrones electorales o listados de electores (CE Arts. 50, 52, 53 y 103).

B. Instituciones y estructura organizativa responsable del registro civil, la cedulaación ciudadana y el padrón electoral.

14. El registro civil, primario, en lo que respecta a partidas de nacimiento, de defunción y estado civil de las personas, es responsabilidad de las alcaldías. En éstas se encuentran las oficinas del Registro Civil y del Estado Familiar (de la República) y a las mismas deben acudir los ciudadanos para cualquier trámite pertinente siendo gratuito el servicio de registro, no así el de expedición de algún documento. Siendo empleado municipal, el Registrador del Estado Familiar depende directamente del Concejo Municipal (Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, Art.8). En municipios pequeños donde probablemente no exista una persona que cumpla el requisito de ser abogado de la República para ser Registrador, asume el cargo el Alcalde o el Secretario de la municipalidad. Este detalle puede convertirse, en épocas preelectorales, en una oportunidad para la influencia partidista en el funcionamiento del registro, pudiendo llegar a poner en duda la independencia y transparencia con la cual debe ejercerse este servicio.

15. Por su parte, el RNPN se alimenta con la información proporcionada por los Registros Civiles y del Estado Familiar (Ley RNPN, Art.3, c) y emite el Documento Único de Identidad de las personas, a partir del momento en que cumplen los 18 años de vida.

16. El RNPN es dirigido y administrado por una Junta Directiva integrada de la siguiente forma:

- a) El Registrador Nacional (que preside a la Junta), nombrado por el Presidente de la República, y

- b) Seis miembros propietarios y sus respectivos suplentes nombrados así: uno por el TSE, uno por el Ministerio de Hacienda, uno por el Ministerio de Economía, uno por la Corporación de Municipalidades de El Salvador, uno por la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y uno por el Ministerio de Seguridad y Justicia.

17. Esta composición de la dirección del RNPN posibilita la influencia del partido de gobierno en el desempeño de sus funciones. Por tanto, tal composición puede ser fuente de dudas sobre la independencia y transparencia con que actúa el RNPN especialmente en momentos preelectorales.

18. Finalmente, el registro y el padrón electoral son responsabilidad del TSE y se elaboran a partir de la información que el RNPN debe proporcionar al TSE (Ley de creación del RNPN, Art.3 d, e).

19. Según disposición constitucional, el TSE está integrado por 5 miembros propietarios y sus respectivos suplentes: 3 son representantes de los 3 partidos políticos más votados en la última elección presidencial y los otros 2 son propuestos por la Corte Suprema de Justicia (Cn, Art.208). Una vez más, esta forma de integración puede prestarse a la influencia de intereses partidistas en la producción y difusión del registro electoral. A la cabeza del Registro Electoral está el Registrador Electoral que debe "Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los documentos relativos al Registro Electoral, así como lo relativo a la inscripción, actualización y depuración del mismo", "Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los Padrones Electorales, coordinándose de manera efectiva con el Centro de Procesamiento de Datos" del mismo TSE (CE, Art.105, n.7 y 8). Según el Código Electoral (Art.107), la organización del Registro Electoral debe contar con Delegaciones Departamentales y Municipales, y Subdelegaciones Municipales en los municipios donde por su tamaño o densidad población sea conveniente (CE, Art.107). Los Delegados son nombrados por el TSE (CE, Art.108). Esta disposición era adecuada para cuando las municipalidades emitían la cédula de identidad personal, que a su vez servía como documento requerido para la

obtención del extinto carné electoral. En la medida que se modificó la inscripción al registro electoral y el DUI también se utiliza para fines electorales, el TSE no necesita tener delegados en los 262 municipios del país.

C. Evaluación del funcionamiento de los servicios de registro civil y electoral.

20. La documentación primaria puede ser producida y distribuida, o bien por el RNPN (es el caso del DUI), o bien por las Municipalidades (es el caso, por ejemplo, de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción). En cambio, la documentación electoral es producida y distribuida por el TSE (es el caso de los Padrones Electorales y el Registro Electoral).

21. Existe una cadena de comunicación entre las tres entidades responsables en torno a la generación y traslado de la información básica para la producción y distribución de la documentación primaria y electoral. Las Alcaldías recogen directamente de los ciudadanos y están obligadas por ley a trasladar los datos que el RNPN utilizará para el registro de ciudadanos. A su vez, éste debe facilitar la información del RNPN necesaria para la elaboración, actualización y depuración del RE (CE, Art.22), base para la elaboración de los Padrones Electorales, que en tiempos electorales son enviados a las Alcaldías para que los ciudadanos constaten que aparecen en los mismos o hagan los reclamos pertinentes al TSE para que sean corregidos los errores.

22. Es importante señalar que mientras las Alcaldías y el TSE producen ellos mismos la documentación correspondiente, el RNPN lo hace de manera indirecta a través de una empresa particular. Ésta, en tanto empresa con fines de lucro, cobra este servicio más allá del costo que tiene producir el DUI. Para la emisión y distribución del DUI los ciudadanos deben apersonarse a los "duicentros" en las cabeceras departamentales. El proceso es relativamente rápido y si la información del ciudadano está correcta en la base de datos del RNPN, solamente es necesario acudir una vez a realizar el respectivo trámite.

23. Obviamente la participación de cuatro entidades en la producción y distribución del DUI y los Padrones Electorales viene aparejada con problemas de coordinación y cumplimiento de plazos, especialmente en época pre-electoral. Tanto en 2004 como en 2006 (años electorales) se presentaron estos problemas ocasionando que algunas personas no pudiesen tener su DUI a tiempo o que en el Padrón Electoral aparecieran ciudadanos que ya habían fallecido

24. En general, se puede decir que la introducción del DUI como documento de identidad y válido para ejercer el sufragio representó una mejora tanto para la ciudadanía como para las instituciones responsables de llevar los registros civil y electoral. El trámite para obtener el DUI es relativamente fácil y no se necesita hacer un trámite adicional para ser incorporado al registro electoral. De eso se encargan el RNPN y el TSE. Esto no quiere decir que el plan de implementación del DUI y de sustitución de la Cédula de Identidad Personal se haya llevado a cabo sin dificultades. Las principales tenían que ver con los diferentes documentos de identidad, y sus respectivas bases de datos, que podían ser utilizados por los salvadoreños. Una "anomalía" producto de los procesos de desmovilización de combatientes de la guerrilla y del ejército salvadoreño en la década de 1990. En la medida que se ha ido consolidando el DUI tales problemas de multiplicidad de documentos de identidad han ido disminuyendo, aunque todavía el DUI no es el único documento de identidad.

25. En la medida que una nueva institución centraliza y controla el registro de civil, base para el registro electoral, han surgido problemas de coordinación en el traslado de la información. Sin poder determinar intencionalidad expresa, lo cierto es que siguen existiendo irregularidades en la emisión del DUI y la elaboración del RE y del Padrón Electoral.

26. En el primer caso se ha criticado la baja calidad del material utilizado, el costo en caso de reposición, la posibilidad de "duización" de extranjeros sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley de extranjería y la existencia de ciudadanos que poseen más de un DUI. En el segundo caso, sigue siendo

problemática la actualización y depuración del Registro Electoral y la existencia de errores en la información de los ciudadanos en el Padrón Electoral.

27. En la medida en que el RNPN es presidido por un funcionario nombrado directamente por el Presidente de la República, y que otros miembros de la Junta Directiva son nombrados por Ministros del Ejecutivo, la necesaria independencia del RNPN, respecto al partido en el gobierno, es puesta en cuestión; especialmente si el desempeño y algunas decisiones de tales funcionarios no se lleva a cabo o no se toman con transparencia.

28. Las dudas existentes sobre el Registro Electoral llevaron a que el TSE solicitara a la OEA una auditoria sobre el mismo en la coyuntura del proceso electoral de 2006. Esta institución concluyó que no había encontrado elementos sustanciales que pudieran afectar el desarrollo y resultados del proceso electoral. Aunque también aconsejó que se llevara una investigación más profunda en adelante para conocer mejor el funcionamiento de esa institución.

29. Por otra parte, hay que agregar que existe una base institucional para las dudas sobre el desempeño del RNPN: el control partidario del TSE, del RNPN y de la fuente primaria de la información base (las alcaldías). Este triple control impide la eliminación de la "sombra del fraude" en los procesos electorales aunque no haya podido ser demostrado.

30. Uno de los problemas nuevos que enfrenta el registro civil y que tiene implicaciones más allá de lo electoral es el de la "duización" de los salvadoreños que están en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Si bien es cierto que el documento válido para mostrar la nacionalidad en el extranjero es el pasaporte, éste no puede obtenerse sin la partida de nacimiento o el DUI. Esta condición que no debería ser problemática ha llegado a serlo por causa de las migraciones de salvadoreños hacia el extranjero de forma indocumentada. La magnitud de la migración (según cifras conservadoras llega a 2 millones) hace que no se sepa con un margen

aceptable de certidumbre cuántos salvadoreños hay en el país, ni fuera del mismo, ni cuántos mayores de 18 años, ni cuántos de éstos necesitan el DUI para ejercer el sufragio. Además, la zona oriental del país ha venido convirtiéndose en zona de asentamiento de hondureños y nicaragüenses. Algunas denuncias han sido dadas a conocer sobre la “duización” de estos pobladores con fines electorales.

III. Reforma del registro civil y sus repercusiones sobre cedulación y padrón electoral.

A. La situación en materia de registro civil previa a la reforma:

31. Para entender el sentido de la reforma en materia de registro civil y electoral es conveniente tener presente no sólo el contexto inmediato a la reforma (segunda mitad de la década de 1990) sino el contexto de la realización de elecciones en la década de 1980, en medio del conflicto bélico interno. En primer lugar, porque es en la década de 1980 cuando son destruidas varias alcaldías del país incluyendo su registro civil. Ello ocurre especialmente en los municipios del norte y oriente del país. Además, es en esta década donde se producen migraciones masivas tanto internas como hacia el exterior que propició la existencia de subregistro tanto en materia civil y de incertidumbre registral en materia electoral. Las elecciones de Asamblea Constituyente en 1982, de Presidente y Vicepresidente en 1984 y de Asamblea Legislativa en 1985 se llevaron a cabo utilizando un registro basado en la Cédula de Identidad Personal. En la medida que las municipalidades emitían las cédulas y éstas se utilizaron para ejercer el sufragio, la quema o destrucción de los edificios de las alcaldías y de sus registros civiles (base para la emisión de las cédulas) introdujo una incertidumbre en cuánto a la identidad y cantidad de los ciudadanos de los municipios afectados y de su capacidad para emitir su voto.

32. En segundo lugar, también es en la década de 1980 (en la segunda mitad) cuando se separan las instituciones encargadas de los registros civil y

electoral a tal grado de implicar la existencia de dos documentos de identidad: la CIP y el Carné Electoral. Ciertamente que pasados los años, los trámites y problemas que los ciudadanos debían enfrentar para obtenerlos favorecieron el surgimiento de la demanda por un solo documento de identidad (el DUI) que sirviese tanto para demostrar la identidad como para ejercer el sufragio.

33. Entre los problemas más comunes que enfrentaban los registros civil y electoral se encuentran los siguientes: 1) Un buen número de ciudadanos no estaban registrados 2) Los ex combatientes de la guerrilla, de un modo especial, no contaban con documentos para poderse identificar 3) Muchas alcaldías, desde donde se emitían partidas de nacimiento, defunción y las cédulas de identidad, habían sido quemadas o simplemente en el contexto de la guerra habían perdido los registros de los ciudadanos. 4) El Carné electoral no era confiable, por todas las razones anteriores, y porque lo había emitido un organismo electoral (el Concejo Central de Elecciones) que no gozaba de la confianza de todos los actores políticos.

34. Así, la finalización del conflicto armado con la mediación de la ONU propició la creación de una Misión (ONUSAL) que observaría el proceso electoral de 1994, primero realizado en condiciones de libertad. ONUSAL también dio testimonio de las irregularidades en materia de registro y padrón electoral como ya lo venían haciendo organizaciones civiles de carácter nacional. Los dos candidatos presidenciales más votados en 1994 firmaron un acuerdo que contemplaba el impulso de una reforma electoral que solventara las irregularidades y facilitara el ejercicio del sufragio para la ciudadanía. Además, el nuevo Código Electoral, aprobado en diciembre de 1992, contemplaba la existencia del RNPN como responsable del registro civil pero dependiente presupuestariamente del TSE. Este surgimiento del RNPN en el contexto de una reforma política y electoral marcó sus relaciones con la autoridad electoral. Desde el momento en que se cayó en la cuenta de la importancia que tendría el RNPN para la elaboración del registro electoral, el control de aquél por parte del Ejecutivo y del registrador electoral, por parte del partido de gobierno, fue objeto de críticas de partidos de la oposición y

organizaciones sociales vinculadas a la educación cívica. No obstante, mientras el registro civil y electoral fueron responsabilidad de entidades diferentes, y se utilizó documentos diferentes para mostrar la identidad y votar, la importancia del control del RNPN tuvo bajo perfil.

35. Tres elementos de contexto adicionales que podrían haber jugado un papel de facilitador de la reforma del registro civil, aunque sea de manera indirecta, son:

1. En la década de 1990, la emisión de licencias de conducir deja de ser un servicio público prestado por una dependencia pública (Dirección General de Tránsito). SERTRACEN, empresa privada de origen argentino, gana una licitación para hacerse cargo de este servicio. La emisión del DUI sigue el modelo de la emisión de las licencias de conducir.
2. En la misma década se privatiza la banca. El otorgamiento de créditos, apertura de cuentas, cambio de moneda, etc. requieren de documentos de identidad confiables.
3. Un programa de registro de la propiedad ("Chambita medidor") es implementado por el gobierno también en la década de 1990. El responsable de este programa es el Centro Nacional de Registros que lleva a cabo un censo nacional de la propiedad. Este programa también requiere de documentos de identidad confiables.

B. Contenidos principales de la reforma:

1. Registro Civil: centralización del mismo mediante la creación del RNPN, automatización de todo el sistema de datos, emisión de un documento de identidad (DUI) que sustituiría a la Cédula de Identidad Personal y al Carné Electoral para el ejercicio del sufragio. La entidad creada (el RNPN) aunque sería autónoma en lo técnico y administrativo, dependería presupuestariamente del TSE. Esta dependencia fue eliminada hasta 2003. Sin embargo, para poderse implementar la reforma el RNPN no contaba con todos los recursos físicos, humanos y financieros. Ello provoca que, de manera "transitoria", las municipalidades sigan siendo responsables (con sus propios

recursos) de levantar la información primaria. Así, el Registrador municipal no depende del Registrador nacional.

2. Documentación: facilitación de los trámites para la obtención del DUI (todo se lleva a cabo en un solo acto que normalmente dura menos de una hora), definición de responsabilidades y obligaciones en cuanto al flujo de la información necesaria para el registro civil y electoral, contratación de una empresa privada para la expedición del DUI.

3. Padrón electoral: La formación del registro electoral y la producción del padrón seguirían siendo responsabilidad del TSE, pero la información básica sería recogida por las municipalidades y el RNPN; el proceso de inscripción en el registro pasó a ser automático, ya no sería necesario que los ciudadanos se empadronaran e hicieran trámites adicionales para poder ejercer el sufragio.

C. Factores que favorecieron la reforma:

36. Ya se ha dicho que factores de contexto, de oportunidad, favorecieron la reforma. En todo caso, la argumentación principal para defender y emprender las reformas giraba en torno a las siguientes ideas:

1. No se confiaba del todo en el Carné que antes extendía las autoridades electorales (No hay que olvidar que la creación de la nueva institución electoral en el contexto de los Acuerdos de Paz se debe precisamente a la desconfianza en un sistema en que no participaba la oposición y que se caracterizaba por organizar elecciones no precisamente limpias).
2. En los sectores oficiales se argumentaba que había que transformar y modernizar el sistema electoral. En palabras del ex presidente Armando Calderón Sol, "con la finalidad de darle al pueblo salvadoreño mecanismos más ágiles, seguros y transparentes para estimular una mayor participación de la ciudadanía en las consultas electorales" (Diario CoLatino 21/02/95).

3. Según los técnicos de la Misión de la Organización de Naciones Unidas para El Salvador eran necesarias las reformas porque la Cédula de Identidad Personal –el anterior documento de identificación- no reunía los requisitos de seguridad; había que superar la ineficiencia de múltiples documentos de identidad de limitable calidad y cobertura parcial y, finalmente, había que solventar el problema de la inexistencia de registros de respaldo de cobertura nacional (Diario CoLatino 21/02/95)

4. Al final primaron los argumentos políticos, es decir el posterior uso del nuevo registro y documento de identidad para dar más credibilidad a los resultados electorales. Es importante mencionar que, en el contexto de la reforma política que implicaron los Acuerdos de Paz de 1992, una Comisión Interpartidaria (COPAZ) que debía procurar acuerdos entre partidos políticos para facilitar la implementación de los primeros generó un ambiente de relativa confianza en el ámbito parlamentario para impulsar posteriormente la reforma del registro civil. COPAZ estaba integrada por representantes de todos los partidos que entre 1991 y 1994 tenían representación parlamentaria. Las reformas de 1991 a la Constitución de 1983 posibilitaron la reforma política y la integración del Frente “Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (FMLN), una vez convertido en partido político legalmente reconocido. La ratificación de la reforma constitucional por la nueva legislatura elegida en 1994 legitimó todo el proceso reformista. Las condiciones políticas estaban dadas para que, aprovechando un lapso de tres años sin elecciones, se aprobara en 1995 la creación del RNPN.

D. Obstáculos principales para su aprobación legislativa.

37. Hay que apuntar que debido al contexto de post guerra, momento en que se discutía las reformas al registro civil, documentación y padrón electoral, hubo poca resistencia política al proceso de modernización del de éstos, toda vez que se primaba su utilidad electoral por encima de cualquier otra. De

hecho, en los comentarios que se emitían sobre el tema en la época, no se registran opinión contraria a la idea de que había que modernizar el sistema de registro y padrón electoral salvadoreño.

38. En este proceso, estuvieron involucrados la Organización de Naciones Unidas y los sectores cercanos al gobierno y a la oposición. Ésta última demandaba la depuración del registro civil y electoral, por no confiar en el Carné electoral emitido por el extinto Concejo Central de Elecciones y que sirvió de base para las primeras elecciones post Acuerdo de Paz. Así, si bien que hasta el año 2001 entró en vigencia la ley que hizo del DUI el documento que serviría para identificar a los salvadoreños en cualesquiera actos públicos o privados, desde un principio –por ejemplo durante las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 1994, todos los candidatos se comprometieron a realizar ciertas reformas electorales, entre las cuales se incluía las mencionadas anteriormente- los actores políticos, prensa y formadores de opinión en general venían refiriéndose al tema de manera positiva.

39. Aun así, hubo que sortear algunas dificultades evidentes durante el proceso de aprobación de la reforma. En cierta forma puede decirse que eran dificultades más de índole práctica. En primer lugar, el costo de la reforma, y quién lo financiaría constituyó una preocupación inquietante.

40. Los estudios e investigaciones sobre la factibilidad de la reforma fueron financiados por Naciones Unidas. La posterior implementación del DUI lo fue por el gobierno salvadoreño. En este punto hay que decir que aunque había un acuerdo general sobre la necesidad de la reforma, el calendario electoral entre 1997 (año de la primera elección después de la creación del RNPN) y 2004 (año de la primera elección que se realizó con el DUI) pudo haber influido en la ralentización de la implementación de la reforma registral, al ponerse de relieve los cálculos electorales de los partidos y lo que podría ser su suerte al eliminar el viejo registro electoral. Entre esos años se realizaron cinco procesos electorales.

41. Respecto de la emisión del Documento Único de Identidad, entre la decisión de hacer pagar a la ciudadanía el costo del nuevo documento o que el Estado costeara el mismo, se optó por una solución intermedia. Para aquellos que iban a sacar por primera vez el documento éste sería gratis, las reposiciones tendrían un costo asequible para la ciudadanía –desde 2001 hasta la fecha ha pasado de ocho a diez dólares estadounidenses-.

42. Se decidió, además, incentivar a la ciudadanía a sacar cuanto antes el documento, obligando a pagarlo a quienes no lo solicitaran en el plazo correspondiente, es decir en el mes de nacimiento del solicitante.

43. Por lo mismo, para hacer frente a las resistencias ciudadanas a obtener el nuevo documento, se estableció una fecha a partir de la cual su uso iba a ser obligatorio en todo el territorio nacional, uno de noviembre del año dos mil.

44. Otro problema que se tuvo que sortear está relacionado con la institución encargada de fabricar el documento. Después de varias discusiones, se decidió incluir en la ley que para la prestación del servicio, el RNPN puede celebrar los contratos correspondientes. A la base de esta decisión, hay que apuntar el hecho de que los funcionarios estatales no contaban con la pericia técnica necesaria para realizar este tipo de tareas.

45. Quizá esta decisión fue influenciada también por el hecho de que desde hace algunos años, una empresa privada había reemplazado a la Dirección General de Tránsito en la emisión de las Licencias de conducir. En realidad, si se compara la eficiencia y la agilidad con que se entreguen las licencias actualmente con la situación en los años en que el Estado era el encargado de producir el documento, las diferencias son realmente abismales. Ahora, sin mayores demoras y sin necesidad de hacer grandes colas, tal como sucedía antes, se puede conseguir una licencia por primera vez o refrendar la misma cuando se ha extraviado o vencido. Sin embargo, también es de recordar que

la oposición alegaba que por tratarse de un servicio público el Estado debería de proveerlo y no dejar la responsabilidad en manos privadas.

IV. Conclusiones de la experiencia de reforma

A. Funcionamiento del registro civil. Eficiencia técnica y dependencia política del gobierno y de los partidos

46. En general, los comentarios respecto de las reformas son positivos. Ello es válido tanto en materia de registro civil como de registro electoral. En este último caso, y desde el punto de vista de los ciudadanos, ya no hace falta perder el tiempo para ir a empadronarse y esperar la recepción del Carné Electoral para ejercer el sufragio. En el caso del registro civil se agilizó la obtención del documento de identidad. El proceso de solicitud por primera vez o refrenda del DUI es ágil y se entrega el mismo día, en el lapso de unas dos horas máximas a los solicitantes. Lo que ha permanecido prácticamente igual que antes de la reforma es la inscripción en el registro civil y la obtención de las certificaciones respectivas. Salvo que se introdujeron nuevas tecnologías para la emisión de las certificaciones, la rutina en el registro civil permaneció intacta en la medida en que siguió siendo realizada por las municipalidades.

47. Desde el punto de vista práctico y estético el DUI supera a la Cédula de Identidad Personal. No sólo es más fácil de portar sino también el material del que está hecho protege mejor los datos e información que contiene. Tómese en cuenta que la Cédula era de papel (y, por tanto, fácilmente podía romperse, arrugarse o despintarse) mientras que el DUI es de material plastificado. Ahora bien, pese a esta mejora el material con que, todavía en 2007, se produce el DUI suele ser de dudosa calidad. El sudor o el agua pueden deteriorarlo y obligar a su dueño a solicitar una reposición antes de cumplirse la fecha de su vencimiento. Obviamente esto puede pasar con cualquier otro documento y, por tanto, no se trata de un problema único con el DUI. Basta ponerle alguna protección, un estuche, y se evita el deterioro del mismo. Aún

con esta protección, su transporte y manipulación es más fácil que el que tenía la Cédula de Identidad. Por supuesto, todavía pueden hacerse mejoras.

48. Dados los reclamos en materia de calidad y duración del DUI, en los Duicentros suele haber un funcionario, cuya función consiste únicamente en recibir a las personas con DUIs arruinados y decidir si ello se debe exclusivamente a la mala calidad del material o por mal uso del propietario.

49. En el terreno electoral, el uso del DUI para ejercer el sufragio ha llevado a la disminución en las denuncias de maniobras de los organismos electorales para impedir el voto de los ciudadanos en los lugares donde se supone la oposición es fuerte. Por ejemplo, durante las elecciones de 1994 la oposición, en palabras de Rubén Zamora, ex candidato presidencial por la coalición de izquierda, el organismo electoral retenía los carnés de los ciudadanos en los municipios en donde sospechaba que pudiera ganar la oposición.

50. Sin embargo, existe la percepción que las reformas no han llegado tan lejos como se esperaba. Por ejemplo, se esperaba que la reforma diera paso al voto residencial, lo cual sigue siendo una demanda ciudadana y, por otra parte, el Documento sigue ofreciendo lugar a dudas sobre su confiabilidad: en simulacros efectuados sobre su confiabilidad, una misma persona logró burlar las supuestas medidas de seguridad y pudo sacar más de un DUI. La no superación de esta prueba que se hizo por parte de un legislador de un partido opositor, sigue alimentando las suspicacias hacia la confiabilidad del documento.

B. Relación entre el registro civil, la cedulación ciudadana y el padrón electoral.

51. Como una muestra de lo que significó la reforma del registro civil y la emisión del DUI como documento de identidad y utilizable para el ejercicio del sufragio, el siguiente cuadro muestra las disparidades que en 2003 existían

entre el registro electoral basado en el DUI y el que estaba basado en el carné electoral.

Comparación de registros electorales por grupos de edad.

Grupo de edad	Registro según carné	Registro según DUI
18 a 23	311,150	943,874
24 a 29	604,995	277,429
30 a 39	914,132	742,271
40 a 59	1,080,114	901,899
+ de 60	621,057	444,819
Total	3,531,448	3,310,292

Fuente: La Prensa Gráfica, 21/11/03.

52. En términos globales se registra una diferencia de 221,156 entre quienes tenían DUI y carné electoral hacia noviembre de 2003. No puede concluirse directamente que el viejo registro electoral estuviese inflado aunque hubiese indicios para creerlo así. Los salvadoreños que han emigrado y no sacaron el DUI pueden constituir una fuente de la divergencia mostrada en el cuadro. Aún cuando esto fuese cierto, en esa diferencia también puede estar influyendo la falta de actualización y depuración del registro basado en el carné electoral. Esto apunta al tema de las relaciones entre las instituciones responsables de los registros civil y electoral.

53. Lo que debiera ser una relación amigable y de cooperación termina siendo enrarecida por los intereses y cálculos partidistas para facilitar el traslado de información desde las municipalidades al RNPN y de éste hacia el TSE. En la medida que son instituciones controladas, directa o indirectamente,

por los partidos políticos, el desempeño de las mismas no obedece solamente a criterios técnicos y profesionales. No es raro escuchar de los partidos políticos acusaciones mutuas de manipulación de los respectivos registros para buscar ventajas para sí en los posibles niveles de participación electoral y orientación del voto cada vez que hay elecciones.

54. La automatización de la elaboración del registro electoral, a partir de la base del registro civil, buscaba facilitar la participación de los ciudadanos en elecciones para garantizar el ejercicio de un derecho político básico. Sin embargo, un registro electoral más confiable no conduce de manera automática —mecánica— a un incremento en los niveles de participación electoral. Puede contribuir pero no es suficiente. Hace falta el interés de los ciudadanos para ejercer el sufragio y una cercanía de los representantes hacia sus representados. Estos son problemas que no los resuelve el registro electoral como tampoco se resolverán cuando, por fin, se implemente el voto residencial.

55. Por otra parte, las reformas han evitado muchas contrariedades a los ciudadanos y ciudadanas a la hora de ejercer el sufragio. La automatización del registro electoral eliminó los trámites que el ciudadano debía hacer para inscribirse en el mismo. La confianza en el DUI como documento para votar disminuyó sensiblemente la cantidad de denuncias sobre irregularidades en los padrones electorales. Ahora bien, no todo funciona como debería. Pese a las ventajas y acuerdos sobre la reforma de ambos registros, subsisten varios obstáculos.

a) Si bien que se ha superado satisfactoriamente el problema de la cobertura parcial y la inexistencia de registros de respaldo de cobertura nacional, siguen habiendo problemas en el momento en el traspaso de información entre el RNPN y las autoridades del Registro Electoral. Por ejemplo, no siempre coinciden los datos entre Registros de Electores y el Registro Nacional de las Personas Naturales;

b) Tampoco es efectiva la depuración del Registro de personas fallecidas, tal como se pretendía lograrlo con la reforma. Las instancias correspondientes no mandan la información pertinente a tiempo al Registrador Electoral y se estima que algunos ciudadanos simplemente no declaran las defunciones ante las autoridades municipales;

c) El proceso de nombramiento de la Junta Directiva del RNPN no facilita la independencia de éste, por lo que debilita la confianza de los actores políticos en su manejo del registro de ciudadanos y ciudadanas. Como se mencionó en el apartado II, la Junta está expuesta a la influencia directa del Ejecutivo en la medida en que más de la mitad de sus miembros son nombrados por aquél;

d) Las alcaldías siguen teniendo un papel importante en la emisión de documentos primarios sobre los que no tiene control alguno el RNPN. Se sigue aplicando la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, de 1995, que confió esta responsabilidad a las Alcaldías, de manera provisional, mientras se estructuraba el RNPN. Sin embargo, más de 10 años después sigue vigente dicha ley;

e) Hay acuerdos que todavía no se cumplieron plenamente. En una primera fase, se esperaba que el DUI reemplazara la antigua Cédula de Identidad Personal y el Carné Electoral. En una segunda fase, el DUI serviría para efectos de identificación tributaria, seguridad social y licencia de conducir. Pero aún no ha llegado esta fase (Félix Garrid Safie, La Prensa Gráfica, 20 octubre 2001);

f) Los intereses electorales predominaron a la hora de diseñar y promover el funcionamiento del registro. Éstos siguen siendo prioritarios en la agenda de reformas del registro civil, y

g) Además de fines de identidad personal y electoral, el registro civil puede ser de utilidad en la planificación y diseño de políticas públicas. La asignación eficiente de recursos para las mismas requiere identificar las poblaciones

beneficiarias con alguna precisión. Sin embargo, según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, de acuerdo a un monitoreo rápido en que se consideró una muestra de 400 familias, escogidas al azar, se encontró que el 12,8% de niños y niñas no estaban ingresadas al registro civil a la hora de nacer. Si bien que no fue una investigación científica, este fenómeno puede ser un indicio de las debilidades del actual registro civil como insumo para la promoción de políticas públicas tendientes a resolver los problemas de los más pobres.

C. Conclusiones de interés para otros países

56. Para la reforma en otros países, cabe destacar en primer lugar el consenso que se estableció desde un principio entre los actores políticos nacionales sobre la necesidad de modernizar el sistema de registro de las personas naturales, contar con un único documento de identidad que tuviera valor y cobertura nacional y, subsecuentemente utilizarlo para el empadronamiento automático de los ciudadanos y ciudadanas en el registro electoral y así facilitar el ejercicio del sufragio. Este fue un elemento clave en el proceso.

57. Por otro lado, hay que reparar en el error que se cometió respecto de la existencia de tres instituciones diferentes, independientes, que intervienen en el proceso del registro civil y registro electoral. Los tres pasos sucesivos, pasar del Registro de familia al RNPN y luego al registro electoral no se dan automáticamente, por mucho que la ley establezca que los dos primeros deberían de mandar automáticamente sus datos al registrador electoral.

58. Sería conveniente que una única institución se encargara del registro civil ante cuyas autoridades se pudieran hacer todos los trámites relacionados al RNPN, desde el nacimiento hasta la muerte de las personas.

59. Sobre este último aún se está lejos de lograr esta unificación de los actos de registros civiles ante una única institución. Los diferentes esfuerzos de

modernización del registro civil han sido acompañados de una prórroga a la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales el Matrimonio, que estipula que los actos de registros civiles, nacimiento y muertes de los ciudadanos, entre otros actos civiles, se hacen en las Alcaldías, a cuyo cargo está el registrador municipal. En la práctica, esta ley ha impedido que el RNPN se haga cargo de este tipo de registro. Una sentencia reciente de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 10 de diciembre de 2001, en el caso de una registradora que había sido despedida injustamente por un Concejo Municipal, la Corte reitera que estos funcionarios dependen de manera directa de las Alcaldías.

60. La experiencia ha demostrado que no fue afortunado el hecho de vincular el nombramiento de los responsables del registro civil con la política partidaria. Sería conveniente que el Registrador Nacional y los miembros de la Junta Directiva de la institución sean nombrados fuera de toda consideración política y que se garantice su independencia. Además, La buena práctica en el Estado de Derecho es que lo relacionado con la identidad de las personas no esté vinculado con la política partidaria.

61. La obtención de documentos del Registro familiar no es gratuita. Aun cuando la ley establece que la inscripción en el registro del Estado Familiar debiera ser gratuita, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha observado, en un informe sobre los derechos de la niñez en El Salvador, de 2004, que no “existe gratuidad en los sistemas de registro, por lo que muchos padres y madres optan por no asentar a los niños”. Esta aparente violación de la legislación puede no ser tal. Algunas condiciones en las que se producen los nacimientos no ofrecen incentivos para acudir a las oficinas del Registro Familiar. Los niños que nacen en su casa, por medio de la intervención de matronas, no son automáticamente registrados como lo son aquellos que nacen en los hospitales. En el primer caso, los padres tienen que acudir a las Alcaldías para asentar a los niños. Para algunas familias este desplazamiento

puede ser prohibitivo en términos financieros, o al menos resultar nada motivador.

62. Tampoco funciona el mecanismo de depuración automática de los muertos del padrón electoral. El RNPN debería de proporcionar al organismo electoral de los datos de las personas fallecidas para su retiro del padrón. Sin embargo, tal como lo ha revelado una auditoria de la OEA sobre el registro electoral, antes de las elecciones de marzo 2006, "se requiere hacer tareas de depuración y actualización del registro electoral desde los elementos básicos que influyen directamente en él, como son los registros de los hechos vitales (nacimiento y defunciones).

63. No se tiene un estimado exacto del porcentaje de defunciones que no son declaradas ante las autoridades correspondientes o que no son del conocimiento de las autoridades electorales. En todo caso, con el proceso de modernización de los registros civil y de propiedad, iniciados después de los Acuerdos de Paz, se espera que mejorará la cultura ciudadana de declarar ante las autoridades los nacimientos y las defunciones.

64. El esfuerzo de modernizar el registro de la propiedad inició en 1994 con la creación del Centro Nacional de Registros. Éste se encuentra actualmente en un proceso de registro catastral de la propiedad de la tierra en el país, denominado "Chambita medidor". En la primera fase del programa, "Chambita medidor 1", se registraron 7 departamentos del país. Se espera que en la medida que se registran todas las propiedades y se puedan mejorar y formalizar los actos de herencia, se solucionará el problema de la declaración de las defunciones ante las autoridades correspondientes.

65. Finalmente, como la reforma se centró de una forma casi exclusiva en la utilidad electoral del DUI, no se ha podido avanzar en otras reformas para ampliar las responsabilidades del RNPN y mejorar la funcionalidad del DUI.

D. Textos legales de la reforma

Creación del Tribunal Supremo Electoral, Reforma a la Constitución de 1983: Decreto Legislativo No.64 de 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial, No.217, Tomo 313, del 20 de noviembre de 1991.

Código Electoral, Decreto Legislativo No.417, de 14 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial, No.16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993 y sus reformas: Decreto Legislativo No. 937, del 11 de Enero del 2006, publicado en el Diario Oficial No. 8, Tomo 370, del 12 de Enero del 2006.

Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales: Decreto Legislativo No.488, del 27 de octubre de 1995; Publicado en el Diario Oficial No. 227, Tomo No. 329, del 7 de diciembre de 1995.

Ley transitoria del Registro Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio: Decreto Legislativo No.496, 9 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 228 Tomo 329, del 08 de diciembre de 1995, y sus reformas: Decreto Legislativo No. 82, del 27 de julio de 2000, publicado en el Diario Oficial No 184, Tomo 349, del 3 de octubre de 2000.

Ley orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales: Decreto Legislativo No.552, del 21 de diciembre de 1995; publicado en el Diario Oficial No.21, Tomo 330, del 31 de enero de 1996.

Reglamento de la Ley Orgánica del RNPN: Decreto Ejecutivo No.34, de 23 de mayo de 2000; publicado en el Diario Oficial No.107, Tomo 347, del 9 de junio de 2000 y sus reformas: Decreto Ejecutivo No.106, del 04 de Octubre de 2006; publicado en el Diario Oficial No.197, Tomo 373, del 23 de Octubre de 2006.

Ley Especial Reguladora de la Emisión del DUI, Decreto Legislativo No.581, de 18 de octubre de 2001; publicado en el Diario Oficial 206, Tomo 353, del 31 de octubre de 2001, y sus reformas: Decreto Legislativo No. 16, del 22 de mayo del 2003, publicado en el Diario Oficial No.107, Tomo 359, del 12 de junio del 2003.

Reformas al Código Electoral de 1992 en materia del RNPN, Registro Electoral, DUI: Decreto Legislativo No.132, del 18 de septiembre de 2003, publicado en el Diario Oficial No.180, Tomo 360, del 30 de septiembre de 2003.

Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

IFES
Nicaragua, febrero de 2007

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Panamá

Preparado por:

César Augusto Solano García

INDICE

	<i>Página</i>
I. Resumen Ejecutivo	114
II. El Tribunal Electoral	118
A. <u>Aspectos Generales</u>	118
B. <u>Estructura y Organización Institucional</u>	120
C. <u>Marco Legal</u>	121
III. El Registro de los hechos y actos jurídicos sobre el Estado Civil de las personas	123
IV. El Documento de Identidad Personal	126
V. El Registro Electoral	128
VI. El proceso de reformas	133
A. <u>Cambios legales al Sistema de Registro del Estado Civil de las personas</u>	135
B. <u>Cambios en materia de documento de identidad</u>	139
C. <u>Cambios legales en materia de Registro Electoral</u>	140
D. <u>Singularidades del proceso de reformas</u>	142
VII. Conclusiones	145
Referencias bibliográficas	146

I. Resumen Ejecutivo

1. El Tribunal Electoral de Panamá es la institución que efectúa la inscripción de los hechos y actos jurídicos relativos al estado civil de las personas; expide la cédula de identidad personal; organiza y realiza los procesos electorales y otras consultas populares, y se encarga de organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias que en relación con él se presenten. El Tribunal cuenta con iniciativa legislativa y facultad reglamentaria de las leyes referentes a las materias de su competencia.

2. El Tribunal Electoral fue establecido constitucionalmente desde 1956, tiene jurisdicción en toda la República y está integrado por tres Magistrados que cumplen los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los Magistrados son nombrados en forma escalonada, por un periodo de 10 años, por cada uno de los Órganos del Estado.

3. Las funciones que la Constitución Política le asigna privativamente al Tribunal Electoral son ejercidas a través de las Direcciones Nacionales de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral, al frente de las cuales se encuentra un Director Nacional, secundado por un Subdirector, los cuales son nombrados por la Sala de Acuerdos que es la máxima instancia de la Institución, integrada por los 3 Magistrados. El Tribunal cuenta con oficinas de atención directa en los 75 distritos que tienen el país.

4. Las responsabilidades exclusivas de efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, encomendadas a la Dirección Nacional del Registro Civil, constituyen el fundamento de las atribuciones del Tribunal Electoral, ya que es con base en estos registros que se emite la cédula de identidad personal cuando las personas alcanzan la mayoría de edad, lo cual a su vez constituye el insumo principal para la

creación del Registro Electoral del cual se obtendrán los padrones electorales para garantizar el derecho al ejercicio del sufragio.

5. La Dirección Nacional Registro Civil fue creada en 1912 como una institución centralizada, adscrita al Órgano Ejecutivo, denominada Registro Central del Estado Civil, con sede en la capital y dependiente en el interior del país de las autoridades municipales y locales en cuanto a la inscripción de los nacimientos y defunciones. Con el transcurso del tiempo fue objeto de paulatinas mejoras mediante la aprobación de nuevas leyes en 1946, 1974 y 2006, lo que fue cambiando su estructura, organización e integración funcional hasta convertirse en una dependencia del Tribunal Electoral con cobertura de todo el territorio nacional, salvaguardando la nacionalidad y los derechos humanos concernientes al estado civil de las personas.

6. La declaración de nacimientos, defunciones y matrimonios son recibidas por los oficiales del Registro Civil, quienes las consignan en actas que son registradas utilizando el sistema informático del Tribunal Electoral. Con esto se genera una base de datos y otra de imágenes que se utilizan para la expedición de las certificaciones. Las actas de inscripción que presentan errores o que requieran modificaciones pueden ser rectificadas mediante trámites administrativos que se realizan en la Dirección Nacional del Registro Civil. Salvo excepciones legales, el registro es "abierto", ya que cualquier persona puede solicitar una copia de los documentos o una certificación de la información que reposa en sus archivos.

7. La cédula constituye el documento auténtico sobre la identidad personal de su titular. Se debe obtener al llegar a la mayoría de edad a los 18 años, para presentarla en las diligencias civiles, judiciales y administrativas, incluyendo al momento de votar en las elecciones y consultas populares, pues es el único documento con el cual el elector puede identificarse.

8. La dotación de la cédula es gratuita. Para su expedición es indispensable que exista la inscripción del nacimiento de la persona en la Dirección Nacional

del Registro Civil, pues el número de la cédula corresponde al de la inscripción y de allí se toman los datos para el documento de identificación. Para la obtención del documento de identidad en las respectivas oficinas del Tribunal Electoral, la persona tiene que completar, bajo la gravedad de juramento, una solicitud con los datos de su residencia, que son utilizados para la inclusión automática en el Registro Electoral, o su actualización, según sea el caso. Desde este momento el ciudadano es informado del centro de votación donde, tentativamente, le corresponde votar.

9. El Registro Electoral es permanente y se encuentra en continuo proceso de actualización y depuración por medio de las inclusiones, cambios de residencias, modificaciones en los datos de identificación de los ciudadanos y la exclusión de los inhabilitados y fallecidos. Toda la información de los datos de identificación de los electores procede de la base de datos del Registro Civil, quien además, al realizar la inscripción de las defunciones genera la respectiva desactivación del votante. La actualización de la información referente a la residencia dentro y fuera del país también puede realizarse mediante el trámite de cambio de residencia.

10. El Registro Electoral proporciona un Padrón Electoral Preliminar, que se divulga ampliamente, y puede ser objeto de impugnación o reclamo por los ciudadanos, los partidos políticos y el Fiscal General Electoral. Cuando un ciudadano no ejerce su derecho al sufragio en tres consultas populares consecutivas y durante el mismo período no realiza ningún trámite ante las dependencias del Tribunal Electoral, es excluido del Padrón Electoral; no obstante, el ciudadano puede solicitar su reinscripción antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar. Realizados todos los cambios y ajustes se publica la versión final del Padrón Electoral y se entrega copia en discos compactos a los partidos políticos legalmente constituidos.

11. Tras la reestructuración integral del Tribunal Electoral a partir 1990, la nueva Dirección Superior se empeñó en una labor de saneamiento de la corrupción. Con este esfuerzo se puso en práctica un proceso de reemplazo y

selección de nuevos funcionarios para asegurar su competencia profesional y su absoluta imparcialidad. Por otro lado, se le otorgó especial atención a los servicios de Registro Civil, Cedulación y Registro Electoral a fin de subsanar y erradicar irregularidades que antaño habían proliferado.

12. También se inició un proceso de cambio institucional con la modernización del sistema informático, la incorporación de la tecnología digital, la depuración y actualización masiva de la base de datos del Registro Civil y del Electoral, la modificación de las estructuras administrativas, la remodelación de las oficinas y la modificación de los procedimientos, así como la ampliación y descentralización de los servicios.

13. Los recursos para llevar adelante las reformas no estuvieron disponibles en todo momento de los fondos del Estado, por lo que se recurrió a la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional. No faltaron escollos que superar para llevar adelante las reformas legales necesarias, por lo que hubo que hacer gala de las técnicas de persuasión, o bien conciliando o negociando posiciones intermedias con los partidos políticos o el gobierno, que permitieran avanzar, por lo menos en parte, conforme a lo planeado.

14. Ante la implementación de nuevas herramientas tecnológicas y los cambios introducidos en los procedimientos desde la década de los 90, con miras a simplificar y hacer más eficientes los servicios, la normativa legal del Registro Civil se había quedado desfasada y requería de actualización, por lo que se impulsa la reforma legal que da origen a la Ley 31 de 2006.

15. De los estudios que se realizaron para determinar un sistema para la expedición de la cédula que descansara en mejores controles a lo largo de todo el proceso de solicitud y emisión del documento, a partir de 1999 se incorpora la tecnología digital para la emisión de la cédula de identidad. Se integran al documento una serie de elementos de seguridad y se empieza a utilizar una tarjeta plástica moderna y durable sobre la cual se imprime la imagen del rostro del titular y los demás datos personales.

16. Para lograr una legislación que propicie la transparencia y eficiencia de los procesos electorales se ha mantenido como objetivo realizar un proceso de reformas, aprovechando cada proceso electoral para detectar las fallas técnicas y los aspectos susceptibles de ser mejorados. Paralelamente se va trabajando con los dirigentes políticos sobre la necesidad de modernización y democratización del sistema.

17. El cumplimiento honesto e imparcial de sus funciones junto a la calidad de sus servicios, ubican al Tribunal Electoral como la institución con el porcentaje más alto de credibilidad en las encuestas que periódicamente se realizan para medir niveles de percepción de la población. El proceso de reformas dirigido por los Magistrados desde hace más de 16 años, ha constituido un aporte fundamental a la estabilidad política, con todo lo que ello significa para el desarrollo integral de la Nación.

II. El Tribunal Electoral

A. Aspectos Generales

18. Los servicios de registro y certificación de los hechos y actos jurídicos relativos al estado civil de las personas, la expedición de los documentos de identidad personal y el registro electoral de los ciudadanos con capacidad jurídica para participar en los procesos electorales son responsabilidad del Tribunal Electoral.

19. El Tribunal Electoral de Panamá es una institución con jerarquía constitucional otorgada en la Constitución Política de 1946. En la Constitución Política de 1972 (vigente en la actualidad) se conservó la institución y amplió el ámbito de sus funciones, las cuales fueron incrementándose mediante las reformas que se han realizado a esta constitución. Las normas referentes al Tribunal Electoral se encuentran en el Título IV Derechos Políticos, Capítulo 3º, Artículos 142 al 145.

20. La Constitución Política dispone en su artículo 142 que para garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo denominado Tribunal Electoral de Panamá con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este tribunal se compone de tres Magistrados que reúnen los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales son designados, en forma escalonada, para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Cada Magistrado cuenta con un suplente designado de la misma forma.

21. Con jurisdicción en toda la República, el Tribunal Electoral interpreta y aplica privativamente la Ley Electoral, realiza la inscripción de los hechos y actos jurídicos relativos al estado civil de las personas, con sus anotaciones, expide la cédula de identidad personal y organiza y realiza los procesos electorales y las demás consultas populares.

22. Por su parte, el artículo 143 de la Carta Magna establece que entre las atribuciones que ejerce privativamente, además de las arriba mencionadas, está la de levantar el Padrón Electoral, organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren. En el 2004, a través de una reforma a la Constitución Política de 1972, se le concedió al Tribunal Electoral iniciativa legislativa en las materias de su competencia.

23. Su presupuesto es preparado en forma directa y remitido al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado que debe aprobar la Asamblea Nacional³. Este proyecto de presupuesto es sustentado en todas sus etapas y al aprobarse se procura garantizarle al Tribunal Electoral los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Allí se incorporan los gastos de funcionamiento, las inversiones y los gastos

³ Es el Órgano Legislativo, compuesto de una sola cámara.

necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular.

B. Estructura y organización institucional

24. La Sala de Acuerdos, integrada por los tres Magistrados, es la instancia de mayor jerarquía en la estructura administrativa de la institución. Reunidos los Magistrados en Sala de Acuerdos se toman, entre otras, las decisiones concernientes al nombramiento de los Directores y Subdirectores de las Direcciones Sustantivas y las consideradas de apoyo, al igual que los demás funcionarios del Tribunal Electoral.

25. A partir de 1990, cuando se renovaron las autoridades de la Institución producto de una reestructura integral, los poderes del Estado han realizado en tres oportunidades sus respectivos procedimientos constitucionales para reemplazar a los Magistrados. De los tres Magistrados que en la actualidad están al frente de la Institución, dos de ellos cuentan con 16 y 10 años de servicios, respectivamente. Esta permanencia extendida de algunos de los Magistrados ha permitido que los funcionarios de los otros niveles de la estructura cuenten con cierto grado de estabilidad, fundamentado en su competencia profesional e imparcialidad política.

26. El Tribunal Electoral cuenta con tres "Direcciones Sustantivas" a través de las cuales presta, en casi todos los distritos del país, los servicios públicos que le están encomendados. Dichas direcciones son la Dirección Nacional del Registro Civil, la Dirección Nacional de Cedulación y la Dirección Nacional de Organización Electoral, las cuales trabajan en forma integrada en una misma plataforma informática y en permanente coordinación. Cada una de estas direcciones se encuentra a cargo de un Director y un Subdirector, ambos designados por término indefinido, ya que esas posiciones son consideradas de "confianza", por lo que son de libre nombramiento y remoción por parte de los

Magistrados. El Tribunal posee otras direcciones operativas que trabajen en función de los requerimientos de las tres Direcciones.

27. Las Direcciones Nacionales de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral tienen a su vez Direcciones Regionales para descentralizar sus funciones, con competencia en una provincia, comarca indígena y, en ciertos casos, en un distrito considerando la cantidad de población o en varios distritos agrupados con ese mismo criterio y en la unidad territorial. El Tribunal también cuenta con oficinas complementarias en casi todos los distritos del país donde se brindan servicios de inscripción de hechos vitales y actos jurídicos referentes al estado civil, expedición de certificaciones, cedulación, inscripción y renuncia de partidos políticos y actualización del registro electoral.⁴

C. Marco Legal

28. Para el ejercicio de sus funciones el Tribunal Electoral se rige por la Ley 4 de 10 de febrero de 1978, que es la Ley Orgánica de la Institución. Por otra parte, la Ley 11 de 1983, que establece el Código Electoral, dispone todo lo concerniente al Registro Electoral, los Partidos Políticos, los procesos electorales, los delitos y faltas electorales, así como las normas referentes a la sustanciación de los procesos en la jurisdicción penal electoral.

29. El Código Electoral ha sido reformado por las siguientes leyes: Ley 4 de 14 de febrero de 1984; Ley 9 de 21 de septiembre de 1988; Ley 3 de 15 de mayo de 1992; Ley 22 de 30 de octubre de 1992; Ley 17 de 30 de junio de 1993; Ley 22 de 14 de julio de 1997; Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, y Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. Las funciones de cada una de las Direcciones Sustantivas están establecidas y reguladas en éstas u otras leyes o disposiciones legales especiales:

⁴ La división política territorial de Panamá es en provincias, que se subdividen en distritos y éstos a su vez en corregimientos. En cada distrito hay un municipio, cuya autoridad administrativa es el Alcalde. La oficina distrital del Tribunal Electoral es totalmente independiente y funciona separada de la administración municipal.

29.1. *La Dirección Nacional de Registro Civil.* Le corresponde la inscripción y certificación de los hechos vitales y actos jurídicos referentes al estado civil de las personas. Sus funciones están reguladas por la Ley 31 de 25 de julio de 2006, la cual subrogó la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974, que reorganizó y descentralizó la institución.

29.2. *La Dirección Nacional de Cedulación.* Se encarga de otorgar las cédulas de identidad personal de conformidad con lo dispuesto por la Ley 108, de 8 de octubre de 1973. En virtud de la facultad reglamentaria que el Tribunal Electoral tiene de la materia se han expedido diversos Decretos, entre los cuales resulta pertinente mencionar:

29.2.1. El Decreto del Tribunal Electoral N° 57 de 21 de agosto de 1998, por medio del cual se estableció la nueva cédula de identidad, utilizando para su fabricación tecnología digital para que sea más resistente a las adulteraciones y de mayor calidad en términos de diseño y con materiales que garanticen una duración mínima de 10 años. La nueva cédula que se expide desde enero de 1999, resultó un documento más confiable y atractivo.

29.2.2. El Decreto del Tribunal Electoral N°50 de 22 de noviembre de 1999, por medio del cual se estableció la cédula para menores de edad, denominada "cédula juvenil", la cual es opcional para todos los menores de 18 años, a fin de que cuenten con un documento que les permita identificarse y que les resulte útil para la realización de trámites donde deben acreditar su vínculo filial.

29.3. *La Dirección Nacional de Organización Electoral.* Es la encargada de la planificación, organización y ejecución de las elecciones y consultas populares. Esta Dirección fue establecida en la Ley Orgánica del Tribunal Electoral (Ley 4 de 10 de febrero de 1978) la. Las funciones de la Dirección Nacional de Organización Electoral están establecidas en el

Decreto del Tribunal Electoral N° 76 de 5 de abril de 1976. El Departamento de Registro y Censo Electoral es la unidad administrativa de la Dirección Nacional de Organización Electoral encargada del Registro Electoral y de la confección de los padrones electorales⁵ requeridos para las elecciones.

III. El Registro de los hechos vitales y actos jurídicos sobre el Estado Civil de las personas

30. La responsabilidad exclusiva de efectuar inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás actos jurídicos con relación al estado civil de las personas, encomendadas al Registro Civil, constituyen el fundamento de las atribuciones del Tribunal Electoral, ya que es con base en estos registros que se emite la cédula de identidad personal, lo cual a su vez constituye el insumo principal para la creación del Registro Electoral del cual emanan los padrones electorales para garantizar que los electores ejercerán su derecho al sufragio en las elecciones.

31. Mediante la Ley 44 de 1912 se estableció en Panamá, adscrito al Órgano Ejecutivo, el Registro Central del Estado Civil con sede en la Capital de la República y con la función exclusiva de realizar la inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones y vecindad, así como las anotaciones marginales a que hubiere lugar y extender las certificaciones que soliciten los particulares y los funcionarios públicos. La inscripción de los hechos vitales y actos jurídicos relativos al estado civil de las personas fueron encomendados en el interior del país, a los alcaldes y corregidores⁶, quienes fungían como oficiales del Registro Civil, debiendo llevar una relación detallada de todos los nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en su jurisdicción. El Registro Civil inicia sus funciones a partir del 15 de abril de 1914.

⁵ Para las elecciones o consultas populares se prepara un Padrón Electoral Preliminar, un Padrón Electoral Final y los padrones de las mesas de votación, para verificación y firma del elector.

⁶ Los corregidores son autoridades encargadas de conservar el orden público y resolver problemas comunitarios en los corregimientos, que constituyen la unidad territorial de menor tamaño en la que se divide el país.

32. En 1946 a través de la Ley 60 fue reorganizada la institución. Esta ley mejoró la organización administrativa del servicio y los procedimientos para realizar los distintos trámites. Además se introdujeron cambios sustanciales en la condición de los hijos, se reglamentó el matrimonio de hecho y se establecieron nuevas medidas sobre la expedición de la cédula de identidad. A pesar de los cambios positivos, las autoridades municipales del interior del país, así como los corregidores continuaron realizando las inscripciones en calidad de registradores auxiliares, por lo que persistieron los problemas que el sistema registral presentaba por los manejos políticos y el poco cuidado y empeño en la confección y envío de las actas provisionales de inscripción.

33. La ley 100 de 1974. establece la Dirección General del Registro Civil, como una dependencia del Tribunal Electoral, con oficinas provinciales, lo que permitió la prestación en forma descentralizada de un mejor servicio. Esta Ley eliminó las multas por la falta de la declaración en tiempo de los hechos vitales, estableció trámites especiales para la inscripción de los nacimientos de los indígenas, así como para las inscripciones tardías, y permitió en determinados casos, la rectificación administrativa de las inscripciones con errores u omisiones. Con esta ley las autoridades municipales dejan de ser oficiales del Registro Civil.

34. El 25 de junio de 2006 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 31, por medio de la cual se regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y se reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral.

35. El artículo 1 de la Ley 31 de 2006, dispone que la Dirección Nacional del Registro Civil tiene por objeto la prueba de la existencia jurídica de las personas y su estado civil, mediante la inscripción y certificación de los nacimientos, los matrimonios, las defunciones, las naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil. Las inscripciones

están orientadas a garantizar y salvaguardar la nacionalidad y los derechos humanos concernientes al estado civil.

36. La Dirección Nacional del Registro Civil es la depositaria de los documentos relativos al estado civil de las personas y la encargada de su custodia y conservación, así como del otorgamiento de copias y certificaciones emitidas sobre la base de las inscripciones y anotaciones de los hechos vitales y actos jurídicos referentes al estado civil de las personas. Está a cargo del Director Nacional, quien tiene la dirección superior y la responsabilidad administrativa, técnica y orgánica de los servidores del Registro Civil. La Dirección Nacional está integrada por Direcciones Regionales, con competencia en el territorio que corresponda a la respectiva región, con el fin de cubrir todo el país como parte de una política de descentralización del servicio. Cada Dirección Regional está a cargo de un jefe denominado Director Regional. A cada Dirección Regional están adscritas una serie de oficinas distritales⁷ donde se prestan todos los servicios.

37. El conjunto de las oficinas con las cuales se cubre toda la división político territorial del país, constituyen una sola unidad orgánica y funcional para la ejecución de los diversos trámites relacionados con la inscripción de los hechos vitales y los actos jurídicos del estado civil, sus rectificaciones, certificación y custodia y conservación de los documentos.

38. Los procedimientos establecidos para la confección de las actas de declaración de los hechos vitales y los matrimonios, su registro y consiguiente constitución de la inscripción, son uniformes para todas las oficinas del país, para los registradores auxiliares⁸ designados en lugares rurales, apartados y de

⁷ El Tribunal Electoral cuenta con 62 oficinas distritales ubicadas en distritos que no son cabecera de provincia o donde no existe una Dirección Regional (13). En los 75 municipios que tiene el país hay una oficina donde se prestan los servicios de las Direcciones Nacionales de Registro Civil, Cedulación y Organización Electoral.

⁸ En la actualidad el Registro Civil cuenta con 300 personas que se desempeñan como registradores auxiliares. Éstos no son funcionarios permanentes del Tribunal Electoral. A ellos se les paga una dieta mensual por realizar las funciones de recibir las declaraciones de los nacimientos y las defunciones, consignándolas en las respectivas actas.

difícil acceso, así como para los agentes consulares en el exterior del país, en su calidad de oficiales del Registro Civil.

IV. El Documento de Identidad Personal

39. La cédula constituye el documento auténtico respecto a la identidad personal de su titular y es la prueba de la condición de panameño o extranjero de la persona a la cual se refiere, así como de los demás datos consignados en ella. Debe ser portada y exhibida ante los servidores públicos y presentada en las diligencias civiles, judiciales y administrativas, incluyendo al momento de votar en las elecciones y consultas populares. En los procesos electorales la cédula es el único documento con el cual el elector puede identificarse al momento de votar.

40. La cédula de identidad debe ser obtenida por los panameños mayores de 18 años, edad a la que de acuerdo con la Constitución Política se adquiere la ciudadanía; por los menores emancipados y los habilitados de edad, al igual que por los extranjeros residentes con las mismas condiciones antes indicadas, para lo cual deberán presentar los documentos acreditativos pertinentes.

41. La expedición de la cédula de identidad personal es un servicio que presta el Estado a través del Tribunal Electoral y su dotación es gratuita la primera vez y cuando es necesaria su sustitución por encontrarse el documento en estado de deterioro o por vencimiento. En caso de pérdida, debe pagarse de conformidad con una tabla de costo progresivo de acuerdo con el número de veces que se ha requerido un nuevo documento por tales circunstancias.

42. Para la emisión de la cédula es indispensable que exista en el Registro Civil la inscripción del nacimiento de la respectiva persona panameña por nacimiento o de la Carta de Naturaleza en el caso de los naturalizados. Para el

caso de las mujeres casadas que optan por llevar el apellido de su esposo, se requiere que el matrimonio este registrado.

43. La cédula debe ser solicitada dentro de los tres meses siguientes a la mayoría de edad por parte de los panameños residentes en el país y dentro de los tres meses siguientes a su regreso al país por parte de los panameños residentes en el extranjero. En el caso de los extranjeros residentes en el país, los mismos deben obtener su cédula dentro del mes siguiente a la fecha en que adquirieran la condición necesaria para portarla. Los ciudadanos obligados a obtener su cédula de identidad personal deben presentar, bajo la gravedad de juramento, una solicitud ante las oficinas de cedulación.

44. A todas las personas que solicitan la cédula se les toman las huellas dactilares de los dedos índices de ambas manos utilizando un sistema biométrico (AFIS Automated Fingerprint Identification System), con las cuales se facilita la ulterior identificación de la persona. La cédula de identidad lleva una numeración que corresponde exactamente a la que tiene en el Registro Civil la partida de nacimiento o la carta de naturaleza del titular de la cédula; el nombre completo legal y usual del portador; el sexo, fecha de nacimiento; la firma autógrafa del portador si sabe escribir, en caso de que no sepa escribir, un testigo lo hará a ruego; la imagen digital a colores del rostro del titular; la fecha de expiración⁹; la bandera nacional impresa a colores y el facsímile de la firma del Director Nacional de Cedulación, además de una serie de elementos de seguridad¹⁰.

45. Para la elaboración de la cédula de identidad y en el procedimiento de validación del solicitante, es decir, la determinación de que la persona es quien dice ser, se utiliza la información que aparece en la Base de Datos del Registro Civil, que corresponde a su inscripción de nacimiento o carta de naturaleza y demás actos referentes a su estado civil.

⁹ La validez de la cédula es de 10 años.

¹⁰ Entre los elementos de seguridad se encuentran la "foto fantasma", impresión ultravioleta, un holograma, impresión en micro texto y un código bidimensional.

46. La cédula puede ser solicitada en cualquier oficina Regional de Cedulación o Distrital del Tribunal Electoral, independiente del lugar de donde es oriunda la persona que la requiere. Las oficinas Regionales del Tribunal Electoral y algunas de sus distritales están “en línea” con el servidor principal y con acceso a las aplicaciones para brindar los servicios en forma automatizada. En las oficinas con estas condiciones se hacen de inmediato las verificaciones correspondientes, se captan digitalmente las huellas dactilares y la imagen del rostro de la persona, para ser enviados en medio magnético a la Dirección Nacional de Cedulación, en la capital del país, donde está la fábrica de cédulas. Elaborada la cédula, la misma es llevada por funcionarios de la Dirección, usando los medios de transporte del Tribunal Electoral dispuestos para tal fin, hasta la oficina regional o distrital donde se solicitó. Una vez allí, las cédulas son entregadas, usando estrictas medidas de control, al funcionario responsable de suministrarlas al respectivo titular.

47. El Tribunal Electoral está facultado para adoptar todas las medidas necesarias y dictar las disposiciones, por medio de Decretos, que estime convenientes para la mayor efectividad del proceso de cedulación y lo relativo a la confección y expedición de la cédula de identidad.

48. El artículo 12 del Código Electoral establece que cuando los ciudadanos obtienen, renuevan, o tramitan un duplicado de su cédula, deben declarar, bajo la gravedad del juramento, su residencia al momento de formular su solicitud respectiva, para los efectos de su inclusión o actualización del Registro Electoral, con lo que queda establecida una estrecha relación entre la expedición del documento de identidad y el registro de los ciudadanos en condiciones de poder votar.

V. El Registro Electoral

49. En Panamá son electores los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallen inscritos en el Registro

Electoral o en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero. Para ejercitar su derecho al sufragio en las elecciones y consultas populares el ciudadano debe cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el Registro Electoral, según el lugar de su residencia. Según lo dispuesto por el artículo 4 del Código Electoral, para todos los fines electorales, por residencia electoral del elector se entenderá el lugar donde se reside habitualmente.

50. De conformidad con el artículo 10 del Código Electoral todo ciudadano está obligado a empadronarse en el lugar de su residencia en los Censos Electorales, según los procedimientos que establece el Tribunal Electoral y la Contraloría General de la República. El último censo electoral se realizó en diciembre de 1982, y el mismo constituyó la base del actual Registro electoral, el cual es permanente y se encuentra en continuo proceso de actualización y depuración por medio de las inclusiones, cambios de residencias, modificaciones en los datos de identificación de los ciudadanos y la exclusión de los inhabilitados y fallecidos.

51. Todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral debe declarar oportunamente ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo la gravedad del juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro, a fin que se le coloque en la circunscripción electoral en la cual le corresponde votar. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, los mismos deben solicitar su inclusión en el Registro Electoral de Residentes en el Exterior en caso de que el día de las elecciones no se encuentren en el país y quieran votar por medio de correo para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

52. Cuando los panameños llegan a la edad de 18 años adquieren la condición de ciudadanos, con el derecho y la obligación de portar su cédula de identidad. Es a través de este trámite que los nuevos ciudadanos son incluidos automáticamente en el Registro Electoral y se les informa la ubicación del centro de votación donde tentativamente le corresponderá votar.

53. La actualización del Registro Electoral también se realiza por medio del trámite de cambio de residencia que tiene que hacer los ciudadanos ante los funcionarios de la Dirección Nacional de Organización Electoral, de la oficina distrital que corresponde al corregimiento de su nueva residencia. El funcionario tiene que informar al ciudadano de las implicaciones de esta declaración, pues la falsedad en la declaración de la residencia constituye un delito electoral castigado con pena de multa e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

54. La solicitud de cambio de residencia contiene los datos de identificación del ciudadano (nombres, sexo y número de cédula), la provincia, distrito y corregimiento y demás información de la dirección del lugar de residencia y el centro de votación, preferiblemente, más cercano. El lugar donde le corresponderá votar al ciudadano, es seleccionado por él, únicamente de entre los establecidos en la circunscripción electoral de su residencia.

55. La depuración del Registro Electoral es permanente y tiene por objeto actualizar los cambios de residencia y excluir las inscripciones que se refieren a los ciudadanos fallecidos, los que hayan perdido la nacionalidad, los que tengan suspendida la ciudadanía y/o sus derechos ciudadanos (inhabilitados y en interdicción judicial) y las inscripciones repetidas. En cuanto a las defunciones, es oportuno destacar que una vez que las mismas son registradas en la base de datos del Registro Civil, automáticamente se actualiza el Registro Electoral, retirando del mismo al ciudadano fallecido.

56. Para hacer efectiva la depuración del Registro Electoral, los tribunales y las autoridades competentes tienen la obligación de remitir al Tribunal Electoral una copia autenticada de las sentencias y resoluciones ejecutoriadas en las cuales se declare interdicción judicial, pérdida de la nacionalidad panameña por naturalización o suspensión de los derechos ciudadanos. El Tribunal con base en estas sentencias y resoluciones toma las providencias para que las personas afectadas sean excluidas del Registro. En el caso de las exclusiones por el fallecimiento de los ciudadanos las mismas se producen de manera automática

al momento en que se realiza el registro de la defunción por parte del Registro Civil.

57. Cuando un ciudadano no ejerce su derecho al sufragio en tres consultas populares¹¹ consecutivas y si durante el mismo período no realiza ningún trámite ante dependencias del Tribunal Electoral, es excluido del Padrón Electoral; no obstante, el ciudadano puede solicitar su reinscripción, antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar.

58. Como parte de la política del Tribunal Electoral de contar con un Registro Electoral lo “menos imperfecto posible”, cada dos años antes de las elecciones, se pone en marcha el Programa de Actualización y Depuración del Registro Electoral, apoyado por una campaña nacional en todos los medios de comunicación social, resaltando la importancia y motivando la declaración de las defunciones y los cambios de residencia, en atención a los plazos establecidos por la ley para el cierre del Registro Electoral.

59. Para las elecciones el Tribunal Electoral prepara y publica un Padrón Electoral Preliminar y un Padrón Electoral Final. El primero es el registro de los electores vigentes al 30 de abril del año anterior a las elecciones; y el segundo, es el que contiene las correcciones hechas al primero con base en las solicitudes de los ciudadanos, los partidos políticos, la Fiscalía General Electoral y de oficio por el propio Tribunal Electoral, de conformidad con el proceso de depuración, actualización e impugnación que señala el Código Electoral, así como las inclusiones hechas por reclamación oportuna y las solicitudes de cédula de los menores de edad que llegarán a la mayoría de edad hasta el día antes de las elecciones, en ambos casos formuladas hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones, y las exclusiones de los ciudadanos fallecidos de cuya defunción se recibiese las pruebas pertinentes y los que hayan perdido sus derechos ciudadanos por sentencia o resolución ejecutoriada recibida hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.

¹¹ Son consultas populares las elecciones, el referéndum y plebiscito.

60. A más tardar el 30 de mayo del año anterior a las elecciones, el Tribunal Electoral publica el Padrón Electoral Preliminar en el Boletín Electoral que es su órgano oficial de divulgación. Este Padrón es distribuido a todas las oficinas distritales de la institución, a los alcaldes, concejales, representantes de corregimiento y corregidores para su divulgación en las oficinas públicas de estas autoridades.

61. Durante los siguientes seis meses a la publicación del Padrón Electoral Preliminar solo se permite la inclusión de los que no aparecen en el Registro Electoral, ya sea porque forman parte de los que alcanzarán la mayoría de edad hasta el día antes de las elecciones o porque debieron estar en el Padrón Preliminar y no fueron incluidos, por lo que deben presentar oportunamente la solicitud de cédula o la correspondiente reclamación.

62. El Tribunal Electoral utiliza todos los medios a su alcance para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de su inclusión en el Padrón Electoral. Mediante el Programa de Actualización y Depuración del Registro Electoral, que tiene alcance masivo, se les recuerda a los electores que deben actualizar su residencia electoral y verificar su inscripción en el Padrón Electoral Preliminar. Los ciudadanos que no hacen su cambio de residencia, o que lo hagan con posterioridad a la suspensión, votarán en la mesa de votación que les corresponda según su residencia anterior.

63. Con el fin de anular los cambios de residencias hechos por los electores hacia un corregimiento donde no residen, las inclusiones de nuevos ciudadanos en corregimientos donde no residen, la inclusión de ciudadanos que no gocen plenamente de sus derechos ciudadanos, los ciudadanos que estén en interdicción judicial y los que tengan suspendida su inscripción de nacimiento, se puede impugnar el Padrón Electoral Preliminar entre el 1º de junio y el 15 de julio del año anterior a las elecciones. También es viable presentar impugnación entre el 1º y el 30 de noviembre del año anterior a las elecciones para el caso de las inclusiones hechas entre el 1º de mayo y el 15 de octubre del mismo año. Los ciudadanos que realizaron un trámite de inclusión o cambio

de residencia oportunamente, pueden presentar su reclamación en los períodos establecidos para las impugnaciones, en caso de que no aparezcan o presente errores la información que a ellos se refiere.

64. Una vez resueltas definitivamente todas las reclamaciones e impugnaciones, el Tribunal Electoral actualiza el Padrón Electoral, y tres meses antes de las elecciones, lo publica en su versión final en el Boletín del Tribunal Electoral, entregándole copia en discos compactos a los partidos políticos legalmente constituidos, a más tardar tres meses antes de las elecciones.

65. El Padrón Electoral Final es dividido por circunscripciones electorales (provincia, distrito y corregimiento) y lleva la información del nombre completo del elector, el centro de votación y el número de la mesa de votación donde le corresponderá el día de las elecciones. Como parte de los materiales indispensables para realizar la votación, se preparan los padrones de las mesas¹².

VI. El Proceso de las Reformas

66. La nueva Dirección Superior del Tribunal Electoral que se inicio a partir de 1990, tras la reforma integral de la Institución, se empeñó en una labor de saneamiento para superar la corrupción que había prevalecido históricamente. Con este esfuerzo se puso en práctica un proceso de reemplazo y selección de nuevos funcionarios para asegurar no solamente su competencia profesional sino su absoluta imparcialidad. Todos los funcionarios del Tribunal Electoral deben estar divorciados de manera absoluta de la militancia o activismo político partidista y abstenerse de hacer manifestaciones de preferencia, simpatía o desagrado por un partido o grupo político y de asumir posición a favor o en contra de candidatos de partidos políticos o de libre postulación, pues la falta de cumplimiento acarrea la destitución. Esta prohibición esta establecida, para el caso de los Magistrados, en la Ley Orgánica del Tribunal

¹² En cada mesa de votación hay dos padrones, uno de verificación y otro para la firma del elector.

Electoral, y para los funcionarios de los demás niveles de la estructura, en el Decreto del Tribunal Electoral N°16 de 6 de noviembre de 2002, referente al Reglamento Interno de la Institución, en el artículo 102, numeral 1.

67. Por otro lado, desde 1990 se le otorgó especial atención a los servicios de Registro Civil, Cedulación y Registro Electoral a fin de subsanar y erradicar las irregularidades que habían proliferado y ante la demanda creciente de servicios eficientes que les garantizaran de manera efectiva sus derechos, por parte de la población.

68. Para ello se inició un proceso de cambio institucional que modernizó el sistema informático mediante el uso de nuevas aplicaciones, programas y equipos; la incorporación de la tecnología digital en las comunicaciones para la expedición de la cédula de identidad y en el almacenamiento de la información de las actas y documentos del Registro Civil; la actualización y depuración masiva de la base de datos del Registro Civil mediante la revisión e incorporación de la información de las actas; la actualización y depuración del Registro Electoral por medio de campañas masivas por los medios de comunicación y acciones internas de reubicación de electores cuyos cambios de residencia no estaban debidamente documentados. También se buscó la modificación de las estructuras administrativas mediante la creación de nuevos departamentos y otras unidades en la Dirección Nacional del Registro Civil; la remodelaciones de las oficinas para mejorar la atención de los usuarios y las condiciones de trabajo de los funcionarios; la modificación en los procedimientos para agilizar los trámites y la ampliación de los servicios en las Direcciones Regionales y en la oficinas distritales.

69. Para llevar adelante las reformas que se han ejecutado fue indispensable contar con los recursos necesarios, los cuales no siempre estuvieron disponibles de los fondos del Estado, asignados por medio de los presupuestos anuales, lo que motivo la búsqueda de asistencia técnica y financiera externa, lográndose significativos aportes de parte de USAID, Comunidad Europea, OEA y en menor grado del PNUD, Fondo Canadá y el Gobierno de Alemania.

70. En cuanto a las reformas legales, no faltaron escollos que superar, a pesar de las consultas y mecanismos para la presentación y discusión de las propuestas que el Tribunal Electoral ha implementado para hacer participativo el proceso de mejora del sistema. Al momento en que los proyectos de leyes fueron sometidos a la discusión de la Cámara Legislativa, surgieron algunas situaciones que evidenciaban los intereses de determinados grupos o partidos políticos. En muchos casos se logró conciliar fórmulas intermedias, de manera que el cambio siempre representara un avance. A manera de ejemplo, vale la pena mencionar el tema, en la reciente reforma legal del Registro Civil, referente a la cancelación de las inscripciones de nacimiento cuando las mismas se hubieran realizado mediante declaraciones o pruebas falsas, el cual experimentó cambios en relación con la propuesta inicial.

A. Cambios legales al Sistema de Registro del Estado Civil de las personas

71. Tras casi 32 años de vigencia, la Ley 100 de 1974 se había quedado desfasada y requería de actualización ante la implementación de nuevas herramientas tecnológicas y los cambios introducidos, desde mediados de la década de los 90, en los procedimientos, con miras a simplificar y hacer más eficientes los servicios.

72. La Ley 31 de 25 de julio de 2006 responde a la necesidad de mejorar una legislación fundamentalmente inherente a nuestra nacionalidad, cuya responsabilidad es competencia exclusiva del Tribunal Electoral y de ahí que, se interesara en enfrentar una tarea pendiente.

73. En forma general los cambios introducidos mediante la nueva ley se pueden resumir en los siguientes aspectos:

73.1. En cuanto a los fundamentos orgánicos, administrativos y gerenciales del Registro Civil:

- Se establece con claridad que las certificaciones constituyen la prueba de la existencia jurídica y el estado civil de las personas, elementos constitutivos de determinados derechos humanos.
- Se cambia el nombre de la institución registral a Dirección Nacional del Registro Civil y se incorporan conceptos innovadores de políticas de control de calidad, coordinación, supervisión, mejoramiento tecnológico y desarrollo de nuevos servicios, como fundamentos de la simplificación y actualización de los procesos.
- Se establecen las Direcciones Regionales en sustitución de las Direcciones Provinciales, con miras a acentuar la descentralización de los servicios y se mejora la competencia funcional y procesal de orden administrativo de aquéllas. Estos cambios no demandan la utilización de cuantiosos recursos.

73.2. En cuanto a la inscripción del nacimiento y la nacionalidad:

- Se acentúa el papel del Registro Civil en el contexto de la salvaguarda de la nacionalidad panameña, vía la aplicación de las normas constitucionales que regulan la materia, disponiéndose, en aras del interés nacional, la práctica de las pruebas que estime necesarias la autoridad del Registro Civil, cuando tales inscripciones correspondan a nacimientos ocurridos después de un año.

73.3. En cuanto a las actas en general y el modo de registrarlas:

- Se le da reconocimiento legal al sistema automatizado de registro de actas individuales de nacimiento, naturalización,

matrimonio y defunción y a la formación con éstas de libros físicos.

- Se le otorga a las actas de inscripción el valor de documento constitutivo, por excelencia, del estado civil.

73.4. En cuanto al parte clínico como prueba del nacimiento:

- Se conserva el carácter obligatorio de la expedición de los partes clínicos de nacimiento como documento con el cual se prueba el hecho vital y sus circunstancias esenciales, expedido obligatoriamente por los hospitales, clínicas, centros y puestos de salud.

73.5. En cuanto a la filiación y las formas de su acreditación

- Se establecen con claridad las formas como se acredita la filiación materna y paterna en al momento de la inscripción del nacimiento. La paternidad tiene que ser reconocida, por regla general, de manera expresa por el padre cuando se declara el nacimiento del hijo y, excepcionalmente, se permite que lo haga la madre, si existe matrimonio entre ambos (presunción legal de paternidad con base en vínculo matrimonial vigente).
- Se flexibiliza el sistema tradicional de consignación del orden de los apellidos paterno y materno en las actas de nacimiento, para que el orden se origine como resultado del común acuerdo de ambos padres, es decir, que se pueda colocar el apellido materno primero y luego el paterno. El orden de los apellidos de los hijos queda

determinado por lo dispuesto al inscribir el nacimiento del primer hijo de una misma pareja.

- Se consagra en el caso de las adopciones el principio de la reinscripción inmediata del nacimiento, conforme a la resolución que la ordena pero flexibilizando la normativa con una opción de no inscripción cuando las circunstancias no beneficien al adoptado (por ejemplo, cuando es mayor de edad y ha portado cédula de identidad con el número de su inscripción de nacimiento).

73.6. En cuanto a la inscripción de los matrimonios:

- Se faculta a las autoridades del Registro Civil para que puedan realizar matrimonios.
- Se establece que las autoridades competentes para celebrar matrimonios (jueces municipales, ministros religiosos y sacerdotes católicos, notarios y autoridades de las etnias indígenas), están obligadas a remitir a la autoridad del Registro Civil, el expediente de los documentos exigidos para la celebración del acto matrimonial, junto con las actas de inscripción.

73.7. En cuanto a la inscripción de las defunciones:

- Se flexibilizan los requisitos para formalizarlas a pesar de que no concurren ciertos datos que antes se consideraban esenciales, si existe un mandato de autoridad judicial.
- Se faculta a la autoridad del Registro Civil para inscribir las defunciones ocurridas con asistencia médica, cuando éstas

no han sido declaradas dentro del plazo de un mes por las personas obligadas a ello (cónyuge, parientes, o por cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento del hecho).

73.8. En cuanto a las anotaciones y los modos de realizarlas:

- Las anotaciones son acotaciones que se realizan a las actas para completar, modificar o cambiar datos de su contenido.
- Se valida el uso del sistema automatizado para la confección de las anotaciones. Se establece los libros mensuales de anotaciones de nacimientos, matrimonios y defunciones, organizados según la provincia donde se realiza la anotación.

73.9. En cuanto a los archivos del Registro Civil:

- Se permite el uso de sistemas de almacenamiento tecnológico para preservar y conservar la información de las actas de inscripción, las anotaciones y los documentos que les sirven de base.

B. Cambios en materia de documento de identidad:

74. No se han producido cambios legales desde 1973. Con base en la facultad reglamentaria que tiene el Tribunal Electoral, se han emitido diversos Decretos sobre el procedimiento para la expedición de la cédula, los materiales para su producción, el periodo de validez y contenido del documento.

75. Los primeros cambios que se introdujeron al documento de identidad en 1991 estuvieron orientados a brindarle mayor seguridad al documento ante las eventualidades de adulteración y falsificación, para ello se mejoró el sistema

de plastificación de la cédula existente que utilizaba una tarjeta base con fotografía instantánea a colores.

76. De los estudios que se realizaron con miras a determinar un sistema totalmente diferente para la expedición de la cédula, que descansara en mejores controles a lo largo de todo el proceso de solicitud y emisión del documento, a partir de 1999 se incorpora la tecnología digital para la emisión de la cédula de identidad, se le integran una serie de elementos de seguridad y se inicia el uso de una tarjeta plástica moderna y durable sobre la cual se realiza la impresión de la imagen del rostro del titular de la cédula y los demás datos personales).

77. Por otro lado, desde el año 2000 se empezó a emitir de maneja opcional una cédula juvenil, para los menores de 18 años, también totalmente digitalizada, para reemplazar la presentación de los certificados de nacimiento en diversos trámites y, a la vez, solucionar la necesidad que tienen los menores de identificarse.

C. Cambios legales en materia de Registro Electoral

78. El Tribunal Electoral ha mantenido como un objetivo permanente el lograr una legislación que propicie la transparencia y eficiencia de los procesos electorales. Así, desde 1991 se ha venido estimulando y propiciando un proceso de reformas, aprovechando cada proceso electoral para detectar las fallas técnicas y los aspectos susceptibles de ser mejorados mediante una reforma inmediata, así como ir convenciendo a los dirigentes políticos, de la necesidad de modernización y democratización del sistema. Para tales efectos, a comienzo del año siguiente a las elecciones se integra una Comisión de Reformas Electorales con la participación de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, donde se discuten los cambios y novedades que proponen los integrantes de dicha comisión, para formar el proyecto de reformas al Código Electoral que se presenta a la consideración de la Asamblea

Nacional, en promedio, con tres años de anticipación a las elecciones. En este proceso gradual de reformas electorales se han producido en materia de Registro Electoral los siguientes cambios:

78.1. Mediante la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002:

- En cuanto al cambio de residencia: Se estableció que cuando el ciudadano declare su cambio de residencia de un corregimiento (circunscripción electoral más pequeña) a otro, tendrá que realizarlo ante el funcionario de la oficina distrital del Tribunal Electoral que corresponda al corregimiento de la nueva residencia.
- En cuanto al cierre del Registro Electoral para la emisión del Padrón Preliminar: Se amplía a un año antes de las elecciones la suspensión de los trámites de cambio de residencia en el Registro Electoral de cara a una elección, para reducir los cambios de residencia ilegales que se hacen y ampliar el período de impugnación al Padrón Electoral Preliminar.

78.2. Mediante la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006:

- En cuanto a la residencia electoral: Se estableció un nuevo concepto de residencia para los fines electorales, entendiéndose por tal el lugar donde se reside habitualmente.
- En cuanto al ejercicio del sufragio en el extranjero: Se establece el Voto en el Extranjero para los panameños que el día de las elecciones quieran votar solo para el cargo de Presidente y Vicepresidente de

la República, en el país donde se encuentren residiendo.

- En cuanto a la depuración del Registro Electoral: Se estableció que el Tribunal Electoral, previa publicación en diarios de circulación nacional, excluirá de oficio a los ciudadanos que durante tres consultas populares¹³ consecutivas no hayan ejercido el derecho al sufragio, y que durante el mismo periodo no hayan hecho ningún trámite ante las dependencias de la Institución. No obstante el ciudadano excluido puede solicitar su reinscripción antes del cierre del Padrón Electoral Preliminar.

D. Singularidades del proceso de reformas

79. El cumplimiento de sus funciones en materia electoral le ha otorgado al Tribunal Electoral una posición de reconocimiento en la opinión pública, tal como lo han indicado las encuestas que periódicamente se realizan, al colocarla como la Institución con el porcentaje más alto de credibilidad y confianza del sector público. Esta percepción favorable también se extiende, en términos generales, en lo referente a la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de registro civil y cedulaación.

80. Hay que reconocer que el prestigio que se ha ganado el Tribunal Electoral por sus ejecutorias, constituye una de sus principales fortalezas para lograr los medios necesarios para hacer efectiva las reformas. No es menos cierto, que de manera general, se ha contado con el respaldo de los gobiernos de turno. Con muestras más efectivas de parte de las dos primeras administraciones

¹³ En Panamá cada cinco años se celebran elecciones presidenciales, legislativas y municipales, las cuales se realizan el mismo día. El referéndum y plebiscito tienen lugar en ciertos casos previstos en el Código Electoral.

gubernamentales que dirigieron el país con posterioridad al retorno del sistema democrático (1990).

81. Por otro lado, producto del reconocimiento que el Tribunal Electoral de Panamá se ha ganado entre los organismos electorales de la región, con frecuencia recibe la visita de funcionarios de otros países que viene a conocer los procesos que se siguen y los medios tecnológicos que se utilizan para la prestación de los servicios. En el plano de la cooperación horizontal, funcionarios panameños se trasladan a otras latitudes, a fin de brindar apoyo y colaboración en las distintas áreas de su competencia.

82. En términos de fortalezas figura la facultad reglamentaria que en materia electoral le confiere desde 1972 la Constitución Política, y en relación con la cedulación y el registro de los hechos vitales y actos jurídicos sobre el estado civil de las personas, las leyes 108 de 1973 y 31 de 2006, respectivamente.

83. Una fortaleza reciente de la Institución es la iniciativa legislativa, adquirida con la reforma constitucional de 2004, con base en la cual se propusieron los proyectos de ley del Registro Civil y el de reforma al Código Electoral, en el cual se incluyeron los cambios más recientes en materia de Registro Electoral.

84. El Tribunal Electoral ha mantenido una política de información permanente a través de los medios de comunicación, anunciando oportunamente los cambios e innovaciones que en la prestación de sus servicios ha implementado. De igual forma la Institución se ha mantenido apegada a una política de transparencia en todos los aspectos administrativos de su gestión, reservando exclusivamente a las partes y sus abogados lo concierne a los procesos en trámite en la Jurisdicción Electoral o sólo a quien corresponda, en los asuntos que de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información Pública son de naturaleza confidencial.

85. Es oportuno destacar que la Institución cuenta con un organismo de consulta permanente denominado Consejo Nacional de Partidos Políticos,

integrado por un representante principal y un suplente de cada partido legalmente constituido. Este Consejo, establecido en virtud de lo dispuesto el artículo 115 del Código Electoral, conoce de los asuntos que el Tribunal Electoral o sus miembros someten a su consideración, entre los que no ha faltado alguno referente a sus servicios; tal es el caso del cambio masivo de la cédula de identidad personal en el 2003 (un año antes de las elecciones), producto de irregularidades detectadas en la empresa que suministraba los materiales para la elaboración del documento.

86. En el proceso de cambio de la legislación electoral ha jugado un papel importante la Comisión de Reformas Electorales, de donde han salido, aprobados en su mayoría por consenso, los proyectos para el mejoramiento y fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

87. Los proyectos de ley que propone el Tribunal Electoral a la Asamblea Nacional, por razones de procedimiento parlamentario, son discutidos en primer debate por una comisión especializada por materia, en este caso la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Esta comisión en los últimos años se ha integrado por diputados que por su ejercicio profesional o laboral han estado vinculados a la Institución, lo que ha propiciado la atención de los proyectos de leyes con diligencia y prontitud.

88. Para lograr la aprobación de las reforma legales, en tiempos razonables, ha sido indispensable despertar el interés de los que intervienen en el proceso legislativo, ya que esto contribuye a determinar el orden para la atención de los proyectos de ley, de lo contrario, existe una alta posibilidad de tener que enfrentarse con la posposición permanente ante la prioridad de otros temas considerados de mayor relevancia.

89. El liderazgo, con empeño y dedicación, de las reformas que en Panamá se han adelantado en las materias de competencia del Tribunal Electoral, siempre ha estado en manos de los Magistrados.

90. Por último, no cabe duda que la percepción más común sobre las reformas es que las mismas han significado un paso hacia adelante en la línea del mejoramiento de los servicios del Tribunal Electoral, como garantía para la existencia jurídica de las personas, su consiguiente reconocimiento de derechos humanos y como un aporte a la estabilidad política, con todo lo que ello significa para el desarrollo integral de la Nación.

VII. CONCLUSIONES

91. La integración de los servicios de registro de los hechos vitales y actos jurídicos del estado civil de las personas, el otorgamiento de la cédula y la conformación del Registro Electoral en una misma institución, ha revertido en beneficio de la calidad y eficiencia de los mismos y ha optimizado la utilización de los recursos.

92. La intrínseca relación entre la inscripción de los nacimientos, defunciones, matrimonios y los cambios que en sus datos experimentan, con los proceso de emisión de la cédula y mantenimiento de un archivo actualizado de los ciudadanos habilitados para ejercer el derecho al sufragio, dirige su manejo en una misma plataforma tecnológica que permite interrelacionar transacciones y movimientos que se ejecutan en los procesos de Registro Civil y documentación de la identidad.

93. El sistema de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Electoral en forma escalonada y por los tres Órganos del Estado, ha brindado permanencia a los funcionarios de la Institución, permitiéndole a muchos su profesionalización en un ámbito especializado, lo que revierte en garantía para el sistema democrático, pero que para su estabilidad, más allá de quienes están al frente de la institución, conviene el establecimiento de una carrera de servicio electoral.

94. El restablecimiento del sistema democrático en 1990 dio paso a un grupo de hombres comprometidos con los mejores intereses de la patria, que

encararon la ingente tarea de restablecer la confianza pública en el Tribunal Electoral, solventando los desajustes en su funcionamiento.

95. El proceso de reformas ha sido paulatino y exigido determinación para alcanzar los objetivos propuestos, a pesar de las dificultades y limitaciones de distinto orden. Este proceso es permanente y responde a las políticas establecidas por el Tribunal Electoral.

96. La introducción de tecnología de punta y su uso apropiado en procedimientos bien definidos, ha permitido ofrecer servicios públicos de calidad, cumpliendo con las demandas de los usuarios.

Referencias bibliográficas

Conte Porras, Jorge: Justicia Electoral, Diez años al Servicio de la Democracia 1990-2000, 1ª edición, Panamá 2002.

Solano García, César Augusto: Informe del Sistema de Registro Civil en la República de Panamá, abril 1999.

Valdés Escoffery, Eduardo: Reforma Electoral de 2002 y sus antecedentes, Panamá 2003.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: Registro Civil, 100 años de Servicio Público, Imprenta Nacional, San José 1988.
Tribunal Electoral de Panamá: Justicia Electoral II, 2000-2006, 1ª edición, Panamá 2007.

Tribunal Electoral de Panamá: Leyes y Decretos del Tribunal Electoral, Panamá 1979.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): Registro Civil y Electoral de América, Memoria del III Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países de Iberoamérica, Programa de Alta Gerencia, San José, 1997.

Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, Proyecto Regional de Mejoramiento de los Registros Civiles y las Estadísticas Vitales: Diagnóstico del Registro Civil Latinoamericano, Montevideo, 1982.

Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

IFES
Nicaragua, febrero de 2007

Evaluación de las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Nicaragua

Preparado por:

Roberto García Boza Boza (Investigador Principal)

Lucía Ojeda (Asistente de Investigación)

INDICE

	<i>Página</i>
I. Resumen Ejecutivo	<i>150</i>
II. Marco legal del Registro Civil en Nicaragua	<i>152</i>
III. ¿Es necesaria una Reforma del Registro Civil de Nicaragua?	<i>156</i>
A. <u>Cédula y Registro: Evaluación</u>	<i>159</i>
B. <u>Marco institucional y efecto del tipo de nombramiento</u>	<i>161</i>
C. <u>Opiniones sobre funcionamiento de los servicios</u>	<i>163</i>
D. <u>Situación previa a la reforma y contexto en el cual se inicia su discusión</u>	<i>164</i>
IV. La reforma y los aspectos pendientes	<i>166</i>
A. <u>Registro civil</u>	<i>166</i>
B. <u>Documentación</u>	<i>168</i>
C. <u>Aspectos pendientes</u>	<i>170</i>
V. Conclusiones	<i>172</i>
Bibliografía	<i>174</i>

I. Resumen Ejecutivo.

1. El presente trabajo contiene un breve análisis sobre el Registro Civil de Nicaragua, a la luz de los avances del derecho comparado y de las propuestas de diferentes organismos multilaterales, dirigidos a fortalecer el ejercicio democrático y el estado de derecho. A su vez pretende motivar los esfuerzos necesarios para modernizar y fortalecer el sistema de Registro del Estado Civil de las Personas como medio indispensable para instrumentar una mayor coordinación entre los diferentes órganos del gobierno y del Estado, favorecer una más alta y segura participación ciudadana en los procesos políticos del país, así como registrar los hechos vitales y conocer de manera suficientemente segura el Estado Civil y la situación familiar de la población. En suma, se trata de facilitar la acción del Estado que podrá contar con información precisa para diseñar y aplicar las políticas adecuadas en beneficio de todos los nicaragüenses (seguridad social, estadísticas y censos y seguridad ciudadana, etc.).

2. Asimismo la modernización del Registro del Estado Civil de las Personas puede contribuir también a tener mejores condiciones para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el objetivo fundamental de reducir la pobreza en un 50% para el año 2015. Esperamos que este documento pueda ser de utilidad para iniciar un debate nacional sobre el tema del registro y para brindar a los responsables de las decisiones los elementos de avance más destacados en materia de Registro Civil, tomando en cuenta las características de Nicaragua como país que trata de avanzar hacia mejores condiciones económico-sociales y de gobernabilidad democrática.

3. La importancia de modernizar y hacer más efectivo el servicio del Registro Civil fue puesta en evidencia con la publicación de UNICEF del año 1998, denominada "El Progreso de las Naciones", señalando que "en las Américas, cada año que transcurre, más de un millón de niñas y niños sufren la violación

de su derecho más elemental: el derecho a un nombre y a una nacionalidad, ya que su nacimiento no es registrado”.

4. Las dificultades de Registro en buena parte de la población, pueden verse en el cuadro del *Resumen Ejecutivo del Diagnostico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Republica Dominicana*, realizado mediante convenio suscrito entre el Instituto Interamericano del Niño (IIN-OEA) y la organización no gubernamental Plan Internacional, en el año el 2001:

“Conclusiones.

1. En el conjunto de los países estudiados, cada año que transcurre, más de 200.000 niñas y niños ven violado su derecho a un nombre y una nacionalidad.

PAÍS	Subregistro (%)	Año de Referencia	Nacimientos Estimados	Niñas /os no Registrados
EI SALVADOR	9,8	2000	168.200	16.485
HAITÍ	30,3	2000	286.000	86.658
HONDURAS	20,0	2000	187.600	37.520
NICARAGUA	16,8	2000	174.000	29.232
GUATEMALA	5,0	2000	399.000	19.950
REP. DOMINICANA	9,3	2000	197.000	18.321
TOTAL				208.166

Fuente: Elaborado a partir de los Informes Nacionales y otros.”

5. El presente trabajo inicia con la indicación de las normas constitucionales y normas jurídicas del derecho público y privado que se relacionan con el Registro del Estado Civil de las Personas, poniendo de relieve la importancia en la seguridad jurídica que proporciona un sistema de Registro del Estado Civil adecuado, en el ámbito civil, comercial y político.

6. También tratamos de establecer las características actuales del Registro Civil y Empadronamiento de Nicaragua, sobre todo a la luz de los avances latinoamericanos en la materia, que puedan conducir a mejorar el Sistema de Registro Civil, para que sea un servicio que llegue de manera rápida y ágil a todos los nicaragüenses. Asimismo, se incluye algunas ideas sobre el impacto que tendría una reforma del sistema de Registro Civil para mejorar la calidad de los servicios mediante la realización de actividades dirigidas a evitar el subregistro y la duplicidad, entre otros temas.

7. Según la Ley de Identidad Ciudadana, una cédula tiene 10 años de vigencia, pero una reforma a esa ley, del mes de julio 2005, extendió la validez de las cédulas hasta el 3 de diciembre del año 2008. Con el vencimiento de las actuales cedulas de identidad, cuya duración no puede pasar del año 2008, se presenta una gran oportunidad para modernizar el Registro del Estado Civil, hacer una efectiva depuración del Padrón Electoral y establecer una Cédula de Identidad conforme los estándares modernos.

II. Marco legal del Registro Civil en Nicaragua.

8. El registro del estado civil de las personas es el registro de los hechos vitales de la población que, voluntario u obligatorio, permite conocer la existencia, el estado civil y las relaciones de familia de los nacionales de un Estado. Permite además, la promoción del ejercicio de todos los deberes y derechos civiles y de los deberes y derechos ciudadanos, consignados fundamentalmente en la Constitución Política de la República y su legislación común.

9. En el Artículo 25 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, se establece que "Toda persona tiene derecho:....3) Al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica". Ampliando este derecho, el Artículo 46 del mismo cuerpo de leyes señala que "En el territorio nacional toda persona goza de protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la

persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos”.

10. En lo que se refiere a los derechos políticos o derechos ciudadanos, la Constitución Política de Nicaragua, en su Artículo 47, párrafo primero, establece que: “Son ciudadanos los nicaragüenses que hubieran cumplido dieciséis años de edad”. A su vez, el Artículo 48, párrafo segundo señala que “Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”. Esa obligación del Estado requiere, definitivamente, de la eliminación de obstáculos relacionados con el registro vital de las personas, sobre todos aquellos que se refieren a la situación económico social de las mismas, procurándose de esta forma dar un paso adelante para evitar la discriminación de sectores de población signados por la pobreza y la marginación.

11. Existe también un elemento fundamental de gran importancia: El Estado de Derecho requiere de instituciones confiables, para la misma sociedad y para los diferentes órganos del Estado. Por poner un ejemplo de gran actualidad y peligro para la sociedad, vemos que la delincuencia organizada, sobre todo la relacionada con el tráfico de drogas, cuenta con grandes sumas de dinero y recursos que en muchas ocasiones superan los presupuestos nacionales de los países subdesarrollados, incidiendo en la corrupción de funcionarios o la falsificación de documentos, permitiendo la suplantación de identidades para realizar acciones ilegales y criminales.

12. Vemos pues que existen dos vertientes principales en la necesidad de establecer un servicio público de registro civil de la mejor calidad:

- a. La referida al registro de los hechos vitales de la población y las relaciones civiles, sobre todo las de familia. La legislación básica relacionada, se encuentra en la Constitución Política de la Republica de Nicaragua, en la Ley de Salud, en el Código Civil, y en Ley de Identificación Ciudadana y sus reformas.
- b. La que se refiere al ejercicio de los derechos políticos o derechos ciudadanos, siendo su legislación relacionada la Constitución Política de la Republica de Nicaragua, la Ley de Identificación Ciudadana y sus reformas y la Ley Electoral.

13. Estas dos vertientes son recogidas en el Artículo 4 de la Ley de identificación Ciudadana, que establece: "Artículo 4. La presentación de la Cédula de Identidad Ciudadana es indispensable para:

- a. Ejercer el voto de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Ley Electoral;
- b. Tomar posesión de cargos públicos;
- c. Celebrar contratos de trabajo;
- d. Obtener o renovar pasaporte, licencia de conducir, carné del Seguro Social, Cédula del Registro Único del Contribuyente y cualquier otro documento de esta naturaleza;
- e. Recibir pagos o giros del Estado, de los municipios o de instituciones autónomas;
- f. Realizar operaciones bancarias;

- g. Solicitar inscripciones en los registros del estado civil de las personas, registros públicos de la propiedad inmueble, registros mercantiles y de la propiedad industrial y en cualquier otra Institución Pública;
- h. Concurrir ante notario;
- i. Contraer matrimonio civil, salvo el caso de que se realice en peligro de muerte;
- j. Matricular a los hijos o pupilos en escuelas y/o colegios públicos o privados;
- k. Matricularse en colegios, universidades y cualquier otro centro de enseñanza, cuando el solicitante sea mayor de dieciséis años;
- l. Iniciar acción judicial y realizar cualquier otra gestión ante los tribunales de justicia y demás organismos estatales, regionales y municipales;
- m. Cualquier otra diligencia u operación en las que se deba acreditar la identificación personal.”

14. Como ningún otro servicio público, el Registro Civil de las Personas es una institución de la mayor importancia en la captación de datos correspondientes a las estadísticas vitales y otras funciones indispensables en el Derecho de Familia, el respeto a los Derechos Humanos y el fortalecimiento del sistema democrático, lo que requiere de seguridad y un personal profesional, vale decir neutral, tecnificado y capacitado. En este sentido es importante preguntarse si el actual sistema aporta tales requerimientos, si es el más eficiente y económico y si requiere modernizarse.

15. Los preceptos legales fundamentales que regulan actualmente el Registro Civil son:

a) *Constitución Política de la Republica De Nicaragua. Promulgada el 19 de noviembre de 1986 y publicada en “La Gaceta” No. 5 del viernes 9 de enero de 1987. Artos. 15, 16, 17, 18,*

19, 20, 21 y 22, 25, 27, 28, 31, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 55, 75, 130, 131, 173 inc. 10, 177, 182, 183, 187, 188, 198.

b) *Código Civil de la Republica De Nicaragua. Y sobre todo el Título VI. Registro del Estado Civil de las Personas.* Paginas 103 a 124. Artos. 499 al 595. Código promulgado el 4 de febrero de 1904 y publicado en el número 2148 del Diario Oficial, correspondiente al viernes 5 de febrero de 1904.

c) *Ley de Identificación Ciudadana.* Ley No.152 de 5 de marzo de 1993. Publicado en La Gaceta No. 46 de 3 de marzo de 1993.

d) *Ley de Reforma a la Ley No. 152, Ley de Identificación Ciudadana.* Ley No. 514. Aprobada el 01 de diciembre del 2004. Publicada en La Gaceta No. 11 del 17 de enero del 2005.

e) *Ley de Reforma Y Adiciones a la Ley No. 152 Ley De Identificación Ciudadana. LEY No. 549,* Aprobada el 26 de julio del 2005. Publicado en la Gaceta No. 182 del 21 de septiembre del 2005

f) *Ley de Reforma y Adiciones a la Ley No. 152, Ley de Identificación Ciudadana.* Ley No. 592, Aprobada el 13 de julio del 2006 Publicada en La Gaceta No. 136 del 13 de julio del 2006.

g) *Ley Electoral. Ley No. 331,* Promulgada el 19 de enero del año 2000. Publicada en la Gaceta No.16 del 24 de enero del 2000. Artos. 31 Inc. 2 y del 32 al 60.

h) *Ley General de Salud. LEY No. 423,* aprobada el 14 de marzo del 2002. Publicado en la Gaceta No. 91 del 17 de mayo del 2002.

III. ¿Es Necesaria una Reforma del Registro Civil de Nicaragua?

16. Es importante establecer que, dada la situación de pobreza en nuestro país, se producen diversos fenómenos que hacen difícil el Registro Vital de las personas y su seguimiento y actualización. Algunos de esos fenómenos son la carencia de recursos y de servicios en zonas rurales y urbanos con alto grado de marginación (no sólo hay carencia de servicios de salud y otros sino que el registro de nacimientos, la adquisición de los documentos necesarios para

ejercer los derechos políticos y la muerte suponen gastos no soportables por amplias capas de la población); la migración masiva de la población por razones económicas que se realiza hacia países vecinos, produciéndose un subregistro de datos de los hechos vitales de la población. Por ejemplo de niños que se encuentran en un limbo jurídico, no siendo nacionales registrados del Estado donde se encuentran, ni del Estado de origen, produciéndose muchas veces una doble o triple marginación, por pobre, por indocumentado y, en muchos casos por su origen étnico.

17. Resulta muy interesante ver al respecto la conclusión 6. del "Resumen Ejecutivo del Diagnostico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Republica Dominicana", realizado mediante un convenio suscrito en el año 2001 entre el Instituto Interamericano del Niño (IIN/OEA) y el Plan Internacional, ONG internacional. La misma dice textualmente: "6. Los índices más elevados de subregistro se concentran fundamentalmente en las zonas rurales alejadas, en contextos de pobreza extrema, en ausencia de servicios básicos de salud y educación y con existencia de población indígena. Sin embargo, el problema también se presenta en las zonas urbanas, específicamente en aquellos lugares donde se asientan poblaciones marginadas en el plano cultural, económico y social."

18. La conclusión anterior es reforzada por las conclusiones del "Taller Latino Americano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales", celebrado en Buenos Aires, Argentina, en 1991, que señala en su punto 16 la importancia de "Incentivar y promover el registro de hechos vitales, dado que el problema del subregistro responde a diferenciales socio-económicos, culturales y geográficos que no se superan mejorando exclusivamente la capacidad operativa del Registro Civil".

19. Muy acertadamente, la conclusión 17 del mismo Taller establece la necesidad de "Extender la red de Registro Civil, a partir de las redes del servicio de salud, de las de educación, a otras que se consideren pertinentes,

según las diferentes características de los países, como una estrategia válida para mejorar la cobertura del registro”.

20. Sin duda que ello no puede realizarse si no se procede a “revisar y efectuar los cambios necesarios en los marcos legales del Registro Civil y de las Estadísticas Vitales, en aquellos países que se estime necesario, después de una evaluación, a fin de facilitar al máximo el registro y mejorar la oportunidad de las estadísticas.” (Conclusión 5 del Taller). A este respecto es importante señalar lo que dice el Arto. 7, incisos 33 y 34 de la Ley General de Salud (Ley No. 423, aprobada el 14 de marzo del 2002, publicada en la Gaceta No. 91 del 17 de mayo del 2002): “Son competencias y atribuciones del Ministerio de Salud:...33. Definir y coordinar la organización y funcionamiento de los sistemas de información en relación con las personas que son beneficiarias del sector salud y las instituciones que manejan sus recursos, con el objeto de poder realizar los principios consagrados en la Ley. 34. Coordinar el diseño, operación, utilización y actualización que se requiera para el correcto funcionamiento de un sistema de vigilancia y evaluación epidemiológica. A fin de mantener un adecuado control tanto epidemiológico como asistencial del país, todos los establecimientos de salud, públicos, privados u ONGs están obligados a mantener un sistema de registro e información para las autoridades de salud. Deberán asimismo notificar por escrito a los Registros del Estado Civil de las Personas, dentro de los plazos que establezca la legislación correspondiente, los nacimientos y defunciones que por cualquier causa ocurran en ellos”.

21. Asimismo, en las conclusiones del Taller Latinoamericano ya mencionado, se establece la necesidad de desarrollar en los diferentes países un plan de reformas, “cuyo objetivo central sea el de mejorar la integridad y calidad de los datos, como parte de la mejora de la calidad de vida de la población.” (Conclusión 6).

22. A pesar de las diferentes vertientes que tiene el Registro Civil, como en otros países del área centroamericana, han prevalecido los aspectos referidos

al ejercicio de los derechos políticos, cuestión comprensible en sociedades como la nuestra, en donde se han producido hechos políticos trascendentales que causaron polarización social y desconfianza hacia las instituciones.

23. El problema de la desconfianza tiene una larga historia en Nicaragua, país que ha estado signado por guerras civiles, falta de democracia y corrupción. Esta desconfianza aún continúa, y en principio hay acuerdo entre los diferentes partidos políticos en que resulta fundamental la profesionalización del funcionariado público. Esto puede verse en la aprobación de diferentes leyes de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa: en *Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*, Ley No. 70 de 5 de diciembre de 1989, Publicado en La Gaceta No. 55 de 19 de marzo de 1990, su reforma de *Ley de Reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, Ley No. 101 de 19 de mayo 1990, Publicada en La Gaceta No. 98 de 23 de mayo de 1990, *Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa Ley No. 476*. Aprobada el 19 de noviembre del 2003. Publicado en La Gaceta No. 235 del 11 de diciembre del 2003. Resulta esperanzadora la aprobación de *Ley de Carrera Administrativa Municipal Ley No.502*, Aprobada el 20 de octubre del 2004 y Publicada en La Gaceta No, 244 del 16 de diciembre del 2004 y su *Reglamento*, dictado mediante Decreto No. 51-2005 Aprobado el 11 de agosto del 2005, Publicado en La Gaceta No. 156 del 12 de agosto del 2005. Esta ley es un paso muy importante en la dirección de la profesionalización de la administración pública y sobre todo del personal encargado en los municipios de la función de Registro Público.

A. Cédula y Registro: Evaluación

24. Debido a la desconfianza en los objetivos propios de cada partido político en el gobierno, (supuestos o reales), *la Ley de Cédula de Identificación Ciudadana*, (Decreto Legislativo No. 308. Aprobado de 5 de Abril de 1972 y Publicado en La Gaceta No. 75 de 7 de Abril de 1972), nunca se llegó a aplicar en Nicaragua. La identificación para todos los efectos legales (actos jurídicos y

votación), se realizaba con diferentes documentos que requerían para su expedición de la Partida de Nacimiento, tales como Licencia de Conducir, Carnet de Afiliado a la Seguridad Social y pasaporte, situación que duró hasta finales de los años noventas.

25. Por su parte, el Artículo 10, Inciso 12 de la Ley Electoral señala: “El Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: ... 12. Organizar y mantener bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las Personas, la cedulaación ciudadana y el Padrón Electoral”.

26. Conforme el artículo 8 la Ley de Municipios de Nicaragua (Ley Nº 40, del 2 de julio de 1988, publicada en La Gaceta el 17 de agosto de 1988, reformada por la Ley 261 del 26 de junio de 1997 y publicada en La Gaceta No. 162 del 26 de agosto de 1997): “El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se regirá además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral”.

27. Relacionado con el artículo 10, inciso 12 de la Ley Electoral, el Artículo 6 de la *Ley de Cédula de Identificación Ciudadana* dice, “Para la dirección, organización y ejecución de la cedulaación, créanse la Comisión Nacional de Cedulaación y la Dirección General de Cedulaación, como dependencias del Consejo Supremo Electoral, con asiento en la capital de la República”.

28. De conformidad con el artículo 10 Inciso 3. de la Ley Electoral, corresponde al Consejo Supremo Electoral “Nombrar al Secretario General, Directores Generales, Secretario de Actuaciones y demás miembros de los demás organismos electorales de acuerdo con la presente Ley Electoral”.

29. Conforme el Artículo 9 de la Ley de Cedula de Identidad Ciudadana, “La Comisión Nacional de Cedulaación estará integrada por cinco miembros de la siguiente manera: a) El Director General de Cedulaación, quien la presidirá; b) Cuatro miembros nombrados por el Consejo Supremo Electoral de listas presentadas por los partidos políticos con personalidad Jurídica individualmente

o de acuerdo con las alianzas en que participaron en las últimas elecciones. El Consejo Supremo Electoral tomará en cuenta para la escogencia el orden en que hubieren sido electos en las últimas elecciones de autoridades supremas.

30. Al efecto, el Consejo Supremo Electoral por Secretaría les solicitará envíen sus listas transcurridos quince días a partir de la fecha de recibida la Solicitud. El Consejo procederá a nombrar los miembros de la Comisión Nacional de Cedulación de su propia escogencia”.

B. Marco Institucional y Efecto del Tipo de Nombramiento

31. Hay que tomar en cuenta que La Ley Electoral actual ha sido muy cuestionada por varias organizaciones políticas, así como por organizaciones de la sociedad civil, dado que se elaboró en el marco de los acuerdos entre los dos partidos mayoritarios conforme las elecciones de 1996. De esta forma, quedaron en los cargos de Magistrados del Consejo Supremo Electoral miembros de ambos partidos. La crítica principal se refiere a que el mapa político puede cambiar en las diferentes elecciones y que por ello es más conveniente tener un funcionariado electoral profesional y que los Magistrados de los Consejos no sean representantes de partidos políticos.

32. Aunque para la elección de los miembros del Consejo Supremo Electoral (CSE) la Constitución Política de la Republica formalmente no establece que deban ser miembros de uno u otro partido político, la Ley Electoral en el Arto. 16, párrafo quinto establece que los Consejos Electorales Departamentales o Regionales, que son electos por el CSE, “serán integrados de ternas que para tal efecto envíen los Representantes legales de los partidos políticos o alianzas de partidos”. Para la elección de los Consejos Electorales Municipales, el mismo artículo y párrafo de la ley establece que “En la primera sesión de los Consejos Electorales Departamentales o Regionales, estos deberán solicitar a las organizaciones políticas, las ternas para la integración de los Consejos Electorales Municipales. Para su integración el Consejo Supremo Electoral tomara en cuenta el pluralismo político establecido en la Constitución Política y

no podrá recaer mas de un nombramiento en un mismo partido político en cada Consejo Electoral”.

33. Tomando en cuenta otras legislaciones en América Latina y los términos de “buena práctica” utilizados por especialistas en temas electorales y de registro ciudadano, la forma de elección del Consejo Supremo Electoral lo convierte en un órgano politizado y, en muchos casos, esta situación resta credibilidad pública al proceso de identificación ciudadana. A ello hay que agregar que el nombramiento de los técnicos en el ámbito de los registros civiles se realizan conforme la adscripción política de los dirigentes municipales (alcaldes y concejos mayoritarios).

34. Según el Arto. 6, de la Ley Electoral : “El Consejo Supremo Electoral esta integrado por siete Magistrados propietarios y tres Magistrados Suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la Republica y por los Diputados de la Asamblea nacional, en consulta con las Asociaciones Civiles pertinentes. Se elegirá a cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional”.

35. La Misión de la Unión Europea que observó la administración de las elecciones de noviembre de 2006, dijo textualmente sobre la “Composición de los CED, CER, CEM y JRV. Cada uno de estos organismos está integrado por un Presidente, un Primer Miembro y un Segundo Miembro, todos con sus respectivos suplentes. El nombramiento de los integrantes de los Consejos Electorales Departamentales y Regionales lo hace el Consejo Supremo Electoral, en tanto el nombramiento de los Consejos Electorales Municipales lo lleva a cabo el Consejo Electoral Departamental o Regional, en su caso. Los Consejos Electorales Municipales a la vez nombran a los miembros de las JRV. El Presidente, el Primer Miembro y los suplentes de ambos se nombran alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar en las últimas elecciones generales que se hayan celebrado, en base a ternas presentadas por dichos partidos. Estos partidos

son el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). El Segundo Miembro de los Consejos Electorales y su respectivo Suplente es designado por el Consejo Supremo Electoral de las ternas que para tal efecto presentaron las otras organizaciones políticas que participen en las elecciones previstas. Para la presente elección dichos partidos son: Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), Movimiento Renovador Sandinista (MRS) y Alternativa por el Cambio (AC).”

36. La ley no especifica cómo se deben repartir las posiciones del segundo miembro entre los demás partidos, excepto al decir que “se tomará en cuenta el pluralismo político y no podrá recaer más de un nombramiento en un mismo partido político en cada Consejo Electoral”.

C. Opiniones sobre Funcionamiento de los Servicios

37. Dado que el año 2006 fue año electoral, la mayoría de las opiniones públicas recogidas se refieren particularmente a la cedulación y al registro de electores. La mayoría de ellas proviene de organizaciones no gubernamentales que dieron seguimiento al proceso, así como algunos organismos internacionales invitados a observarlo.

38. En términos generales, la mayor parte de las observaciones de las ONGs nacionales estuvieron relacionadas con la falta de cédula de identidad de un número importante de personas aptas para votar, especialmente jóvenes. La organización Ética y Transparencia realizó varias denuncias y propició un estudio entre cuyos resultados destacan que el costo “de obtener la cédula es entre 200 y 250 córdobas entre gastos de transporte, fotos y partida de nacimiento”, lo que resulta una “barrera, que podría explicar a un porcentaje que no tiene cédula”.

39. Adicionalmente, la falta de actualización de la dirección domiciliar y la persistencia en los padrones de personas fallecidas cuyos decesos no fueron oportunamente reportados fueron aspectos ampliamente discutidos. El

Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), dijo que aproximadamente un millón de electores cambiaron de domicilio en todo el país e instó a los aproximadamente “100 mil jóvenes ingresaron al padrón electoral (a) verificarse”.

40. El Movimiento por Nicaragua (MpN) indicó que aproximadamente 800 mil nicaragüenses no tienen cédulas, ya sea porque no la han solicitado o porque la tienen en trámite o porque no la retiran del CSE. También indicaron que los problemas de procesamiento y distribución son atribuibles a la centralización de la producción en Managua. Por su parte, algunas organizaciones políticas centraron su preocupación en la calidad del Padrón Electoral e hicieron énfasis en la aplicación de los artículos 41 y 116 de la Ley Electoral para evitar que la ciudadanía se quedara sin votar.

41. La reforma a la Ley Electoral no estuvo ausente del debate y distintos organismos cívicos y de incidencia ciudadana que trabajaron durante el proceso electoral abogaron por reformar la Ley 331, para que en lo sucesivo las elecciones “sean más representativas”, con un “poder electoral despartidizado, con costos electorales menores y con mayor transparencia”.

D. Situación previa a la reforma y contexto en el cual se inicia su discusión

42. La primera ley de identificación personal de los nicaragüenses (Ley de Cédula de Identificación Decreto No. 308, aprobado de 5 de abril de 1972, Publicado en La Gaceta No. 75 de 7 de Abril de 1972), se emite durante el período de dominio de Nicaragua por la familia Somoza, produciendo en los sectores opositores una gran desconfianza sobre el uso que se daría a este instrumento en un gobierno no democrático como el de aquella época.

43. Como consecuencia de la insurrección que derribó al Gobierno de Anastasio Somoza (principalmente en los años 1978-1979), se produjo la destrucción de importantes ciudades y oficinas públicas, entre ellas muchos de

los Registros Municipales del Estado Civil de la Personas. Asimismo, se produjeron, los siguientes fenómenos: a) una migración fuerte hacia los países vecinos y gran cantidad de refugiados, consecuencia de la situación producida por la insurrección y la guerra desde el año 1981 a 1989; b) Esta misma situación de guerra produjo reasentamientos internos de parte de la población y, c) la repatriación de los refugiados con el fin de la guerra (1990). A esto siguió la migración de miles de nicaragüenses, por razones económicas, desde los 90.

44. Asimismo se produjo la consideración de que la situación de paz y estabilidad lograda a inicios de los años 90, requería un sistema de identificación ciudadana fundamental para la normalización de la vida ciudadana y darle la mayor credibilidad a la continuación del proceso político iniciado en ese periodo de la historia de Nicaragua.

45. La Ley de Identificación Ciudadana (Ley 152 de 1993), se produce en un periodo de la historia de Nicaragua en donde se trata de dar la mayor credibilidad y seguridad a los procesos políticos electorales. Asimismo, dada la migración que se produjo en Nicaragua en los años 80, se buscó como incorporar a estas personas a la vida político económica de Nicaragua. Precisamente, una gran diferencia histórica entre la Ley de Cedulación de 1972 y la Ley de Identificación Ciudadana de 1993, es que esta última se extiende a los nicaragüenses residentes en el extranjero, conforme la comparación que hacemos a continuación de los artículos pertinentes de estas leyes:

Ley de 1972, "Artículo 2. La cédula de identificación es un documento público, que tiene por objeto la identificación de las personas naturales residentes en la República y será expedida por la Dirección General de Cedulación."

Ley de 1993, Artículo 2 párrafo segundo: "Los nicaragüenses mayores de dieciséis años residentes en el extranjero, que no hayan obtenido su cédula de Identidad Ciudadana, podrán solicitarla en cualquier tiempo ante el

Cónsul General de la jurisdicción correspondiente, conforme a lo establecido en esta Ley.”

V. La reforma y los aspectos pendientes

46. La Reforma realizada en 1993 puede abordarse en dos aspectos fundamentales; por un lado el Registro Civil, y por el otro la Documentación.

A. Registro civil

47. Sobre Registro Civil: El artículo pertinente del Código Civil, en lo concerniente a la dependencia jerárquica y económica del Registro del Estado Civil de las Personas, señala:

“Art. 501. La Oficina se denominará Oficina del Registro del Estado Civil, y estará a cargo de un funcionario nombrado por la Municipalidad, y donde no la hubiere, por el jefe superior correspondiente”.

Art. 502. En cada ciudad, villa y pueblo de la Republica, habrá esa oficina. Los sueldos del Registrador y secretario y los gastos del despacho, saldrán de los fondos municipales.”

48. Conforme el artículo 8 la Ley de Municipios de Nicaragua (Ley No 40, del 2 de julio de 1988, publicada en La Gaceta el 17 de agosto de 1988, reformada por la Ley 261 del 26 de junio de 1997 y publicada en La Gaceta No. 162 del 26 de agosto de 1997): “El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se regirá además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme las directrices, normativas y metodologías que dicte el Consejo Supremo Electoral.”

49. Al respecto, la Ley de Identificación Ciudadana de 1972 creó el Registro Central del Estado Civil de las Personas, ratificándose en la Ley de Identificación Ciudadana de 1993. Los artículos pertinentes de dicha ley son los siguientes:

“Artículo 47.- El Registro Central del Estado Civil de las Personas, dependencia del Consejo Supremo Electoral, creada por la Ley de Cédula de Identidad, publicada el 31 de agosto de mil novecientos setenta y dos, tiene su sede en la ciudad de Managua y está formado por las transcripciones de los asientos que le suministran los Registros del Estado Civil de las Personas que funcionan en cada municipio del país.

Artículo 48.- El Registro Central está a cargo de un Director General nombrado por el Consejo Supremo Electoral, con las calidades siguientes: ser nacional de Nicaragua, abogado, mayor de veinticinco años de edad y en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 49.- El Director General del Registro Central del Estado Civil de las Personas tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Llevar en la forma debida el archivo central de los asientos registrales del estado civil de los nicaragüenses y de los actos jurídicos que lo modifiquen y que consten en los Registros del Estado Civil de las Personas de los municipios;
- b. dirigir y normar técnica y metodológicamente el funcionamiento de los Registros del Estado Civil de las Personas;
- c. llevar un registro de nacionalizados y extranjeros con permiso de residencia;

- d. en caso de duplicidad de asientos de un mismo hecho jurídico referente a una misma persona, decidir acerca de su validez o nulidad;
- e. mantener informada a la Dirección General de Cedulación acerca de los hechos relativos al estado civil que se lleven en el Registro Central;
- f. Las demás atribuciones y funciones que, de conformidad con la ley, le confiera el Consejo Supremo Electoral.”

50. Asimismo, como ya vimos anteriormente, el Artículo 10, Inciso 12 de la Ley Electoral señala: “El Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: ... 12. Organizar y mantener bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las Personas, la cedulación ciudadana y el Padrón Electoral”.

B) Documentación

51. La documentación requerida, comparativamente, es la siguiente:

Ley 1972 Artículo 5. Toda solicitud de cédula de identificación debe contener los siguientes datos:

Ley 1993 Artículo 17. Para la obtención de una Cédula de Identidad deberá presentarse una solicitud en original y tres copias, que contendrán los siguientes requisitos:

1972: a) Departamento y Municipio;

1993: a) Indicación de la región, departamento y municipio del domicilio del solicitante;

1972: b) Nombre y apellido del solicitante. Se pondrá primero el apellido paterno seguido del materno. Si no tuviere paterno solo se pondrá el materno;

1993: b) Sus nombres y apellidos;

1972: c) Nombre y apellido con que es conocido;

1993: c) Nombres y apellidos con que es conocido;

1972: d) Sexo;

1993: ch) Sexo;

1972: g) Los nombres y apellidos de los padres o sólo de la madre, en su caso;

1993: g) Nombre y apellidos de los padres o uno de ellos, si no conoce el otro, salvo el caso de los expósitos;

1972:h) El estado civil. Si fuere casado, el nombre del cónyuge; si divorciado o viudo, el nombre de quien fue su consorte;

1993: h) Estado civil. Si fuere casado el nombre y apellido del cónyuge;

1972: i) Nacionalidad. Si fuere nicaragüense nacionalizado, deberá indicar el número y fecha del Decreto respectivo y la de su publicación en " La Gaceta ", Diario Oficial;

1993: i) Nacionalidad. Si fuere nicaragüense nacionalizado deberá indicar el número y fecha del decreto respectivo y los de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial;

1972: k) Domicilio, indicando ciudad, barrio, calle o avenida y de ser posible el número de la casa donde vive; pueblo, comarca, caserío, hacienda o finca donde habite;

1993: f) Ciudad, barrio, calle o avenida y de ser posible el número de la casa, pueblo, comarca, caserío, hacienda o finca en que reside habitualmente;

1972: l) Si está inscrito su nacimiento en el Registro del Estado Civil de las Personas respectivo, presentando certificación de la partida de nacimiento, si la tuviere, para que se tenga a la vista y se tome nota de ella;

1993: k) Indicación si está o no inscrito su nacimiento en el registro del estado civil de las personas respectivo. En caso afirmativo presentará certificación de la partida de nacimiento, para que se tome razón de ella;

1972: n) firma del solicitante o de la persona que lo haga a su ruego, si no supiere firmar o no pudiese hacerlo por impedimento físico.

1993: II) Firma del solicitante o huella digital si no sabe firmar; si tiene impedimento físico, firma de la persona que lo haga a su ruego. Si carece de extremidades superiores se dejará razón de tal circunstancia en la solicitud.

C) Aspectos pendientes

52. Algunos de los temas pendientes relativos a la modernización del Registro del Estado Civil de las Personas son los relativos a la Reposición de Partidas de Nacimiento, a la incorporación de medios técnicos adecuados para asegurar la calidad y oportunidad de los documentos y generar una política de Estado que asegure la confluencia de todas las instituciones estatales y de gobierno en el mantenimiento y la actualización de un sistema Registro Civil completo y seguro.

53. En cuanto a la Reposición de partidas de nacimiento, en la actualidad el procedimiento es judicial y, en teoría, sumario, aunque en la realidad los plazos no se cumplen. Convendría un sistema más flexible, tal como establecer oficinas que realicen esta labor mediante un procedimiento administrativo, no judicial. Muchas de las inscripciones no se realizan por la falta de recursos de las familias más vulnerables desde el punto de vista económico, social y cultural.

54. Por ello, es necesario no sólo mejorar el trámite sino incorporar mecanismos de control para evitar que sea necesario hacer reposiciones o rectificaciones. En este marco fue muy importante, para efectos de facilitar las rectificaciones de partidas de nacimiento la Ley que da Mayor Utilidad a la Institución del Notariado (Ley No. 139 de 12 de Diciembre de 1991 y Publicado en la Gaceta No. 36 de 24 de Febrero de 1992).

55. Respecto de la mejora de los medios técnicos utilizados, sería necesario incorporar sistemas de automatización de datos que actualmente no son tan costosos y poseen una gran capacidad. Asimismo, es importante establecer sistemas de actualización, búsqueda y comparación de datos On-Line, a través de Internet por cable o telefónico. En Argentina, por ejemplo, se pueden solicitar partidas de nacimiento, matrimonio o defunción a través de Internet, cuando el solicitante tenga los datos requeridos de la partida. Para ello, se completa y envía un formulario que aparece en el sitio Web del Registro del Estado Civil de las Personas, seleccionándose la delegación por la que se desea pasar a retirar la partida.

56. Este tema también es muy importante porque el uso de computadoras y redes de comunicación en línea facilitan la interconexión entre registros y permiten elaborar índices, incluir, localizar y comparar la información de manera muy rápida, así como, mediante determinados programas, elaborar análisis estadísticos demográficos. La digitalización facilita también la determinación de duplicidad de asientos registrales sobre un mismo hecho jurídico.

57. Los cambios tecnológicos también pueden facilitar el traslado de la información de los libros y microfilmes que lleva el Registro Central a medios informáticos modernos y que permitan guardar la información que se encuentra en estado frágil por el paso del tiempo. Desde el punto de vista del empadronamiento de los ciudadanos, es muy importante tener medios técnicos adecuados, para efecto de la depuración del Padrón

58. Otro aspecto pendiente es fortalecer el sistema adecuado de Registro y comunicación al Registro Civil Municipal, por hospitales, colegios y oficinas gubernamentales, procurando establecer medidas para favorecer y facilitar el registro de nacimientos y fallecimientos. Con respecto a la población con alto grado de vulnerabilidad (poblaciones campesinas, indígenas, emigrantes, etc.), existe un alto grado de subregistro de fallecimientos, lo que incide en buena parte en la existencia de un Padrón Electoral desajustado cuya depuración no

es tarea fácil. En este sentido podrían establecerse programas de movilización de funcionarios del registro a zonas remotas tanto para registrar como concienciar a la población en la necesidad de registrar hechos vitales y actos jurídicos. Es de hacer notar que el Consejo Supremo Electoral, a través del Registro Central del Estado Civil de las Personas, autorizó en los últimos años la apertura de Registros Auxiliares en aquellas comarcas y poblados cuya situación geográfica dificulta la captación de los hechos vitales, en aras de disminuir el alto porcentaje de sub-registro existente en el país. Asimismo en el año 1998, se dio inicio a la apertura de oficinas registrales en Hospitales Materno Infantiles de importantes cabeceras departamentales.

VI. Conclusiones

59. Los avances mas evidentes con la aprobación de la Ley de Identificación Ciudadana de 1993, es que la mayoría de la población se encuentra en la actualidad cedulaada, en particular debido a que la documentación es requerida para diversas actividades cotidianas. Por otra parte, la participación ciudadana en el proceso electoral suele ser alta.

60. La Ley de Identificación Ciudadana en Nicaragua se aprobó en el marco de una Ley Electoral con fuerte participación de los partidos políticos en su composición y en el mecanismo de su integración, lo que con el tiempo ha producido conflictos. Esta situación ha continuado tanto en la integración y composición de los Consejos Electorales, como en la Comisión Nacional de Cedulación.

61. Es importante mantener una relación permanente de los Registros del Estado Civil con los Tribunales de Justicia, en cuanto a que por ejemplo, la inscripción de matrimonios y divorcios, reconocimiento de hijos, etc. corresponde a las partes y en muchos casos no se realiza en el tiempo establecido. Asimismo, la inscripción de las sentencias condenatorias en lo penal que llevan aparejada interdicción civil, por una parte y pérdida temporal

de los derechos ciudadanos por otra, es importante para la seguridad jurídica de las personas y para efectos de mantener un Padrón Electoral actualizado.

62. También es muy importante establecer una relación ágil y permanente del Gobierno con el Registro Central (Ministerio de Salud, Educación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, etc.) para efecto de elaborar políticas públicas y conocer fortalezas y debilidades en las diferentes regiones del país. Una medida muy importante para facilitar el Registro es enviar unidades móviles a zonas alejadas del país, para atender a campesinos, poblaciones indígenas, etc. Por otra parte resulta importante crear dependencias del Registro Civil en zonas donde el volumen de operaciones de Registro es muy alta (Ej. Managua).

63. Consideramos conveniente flexibilizar el marco jurídico para facilitar la actividad registral a la población, por ejemplo haciendo de la reposición de partidas un trámite administrativo, de manera que también haya una alta seguridad jurídica. Asimismo, es importante refundir en un solo cuerpo legal todas las normas relacionadas con el funcionamiento del Registro del Estado Civil, para evitar la dispersión legal, contradicciones y falta de lógica en ciertas determinaciones del Registro y así facilitar los trámites a servidores públicos y usuarios. Para ello es importante también establecer un Reglamento del Registro del Estado Civil moderno y ágil. Todo esto puede ser complementado por un manual de normas de funcionamiento que establezca los pasos para el mejor funcionamiento del servicio.

64. Por otra parte, tras diez años desde que se inició el proceso de cedulación en el país, el sistema para la elaboración de cédulas de identidad se ha tornado obsoleto. El proceso de re-cedulación general que se iniciará este año es una oportunidad única para introducir algunas mejoras que redunden en la preservación del derecho a la identidad y desanime los fraudes y suplantaciones.

65. Para todo lo anterior, es de vital importancia la capacitación y profesionalización de los funcionarios de las instituciones que llevan a cabo labor registral.

Bibliografía

Constitución Política de la República De Nicaragua.

Código Civil de la Republica de Nicaragua.

Código Civil promulgado el 4 de febrero de 1904.

Ley de Cédula de Identificación Ciudadana. Decreto Legislativo No. 308.

Ley de Identificación Ciudadana. Ley No.152 de 5 de marzo de 1993.

Ley de Reforma a la Ley No. 152, Ley de Identificación Ciudadana. Ley No. 514.

Ley de Reforma Y Adiciones a la Ley No. 152 Ley de Identificación Ciudadana. Ley No. 549.

Ley de Reforma y Adiciones a la Ley No. 152,
Ley de Identificación Ciudadana. Ley No. 592.

Ley Electoral. Ley No. 331.

Ley General de Salud. Ley No. 423.

Diario "La Prensa". Ediciones del año 2006.

Diagnostico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Republica Dominicana", IIN/OEA y el ONG Internacional "Plan Internacional". "Taller Latino Americano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales", celebrado en Buenos Aires, Argentina, 1991.

Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Ley No. 70 de 5 de diciembre de 1989, Publicado en La Gaceta No. 55 de 19 de marzo de 1990.

Ley de Reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley No. 101.

Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa Ley No. 476.

Ley de Carrera Administrativa Municipal Ley No.502, Aprobada el 20 de octubre del 2004 y Publicada en La Gaceta No, 244 del 16 de diciembre del 2004.

Reglamento a la Ley de Carrera Administrativa Municipal, dictado mediante Decreto No. 51-2005.

Ley de Municipios de Nicaragua, Ley N° 40, reformada por la Ley 261 del 26 de junio de 1997.

Ley que da Mayor Utilidad a la Institución del Notariado. Ley No. 139.

Pagina Web: <http://www.buenosaires.gov.ar/registrocivil> del Registro Civil Argentino.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA