

Reseña

Ley Orgánica de Registro Civil: Centralización de la Información*

[Statutory law of Civil Registry:
Centralization of information]

Yasmin Marcano Navarro**

Anabella Del Moral Ferrer***

1. A modo de Introducción

El 02 de octubre de 2003 el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, producto de un recurso de interpretación de los artículos 174, 292, 293, numeral 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dictó la sentencia No. 2.651 que fijó la interpretación vinculante de dichas disposiciones; confirmando que la organización, mantenimiento, dirección y supervisión del Registro Civil y Electoral, como registro único, le corresponde al Poder Electoral por órgano de la Comisión de Registro Civil y Electoral.

El propio Tribunal estableció que se cumplía con los preceptos constitucionales manteniendo la centralización y control del Registro Civil

* Gaceta Oficial No. 39.264, de fecha 15 de septiembre de 2009.

** Abogada. Magister Scientiarum en Derecho Procesal Civil. Profesora de la Universidad Rafael Urdaneta. Email: *yasmin.marcano@gmail.com*. Maracaibo, Venezuela.

*** Abogada. Magister Scientiarum en Derecho Procesal Civil. Profesora de la Universidad Rafael Urdaneta y de la Universidad del Zulia. Email: *anaisabel-lamoral@gmail.com*. Maracaibo, Venezuela.

como competencia exclusiva del Poder Electoral; permitiendo sin embargo la participación de otros órganos del Poder Público atendiendo así al principio de colaboración de poderes, consagrado en el artículo 136 de la Constitución.

La sentencia distribuyó la competencia en materia de Registro Civil, manteniendo las regulaciones del Código Civil en todo lo relativo al manejo de libros y realización de los asientos; entendiendo que la primera autoridad civil del Municipio es el Alcalde. Igualmente confirmó la competencia del Poder Judicial relativa a la revisión de los libros, en cumplimiento estricto de las formas establecidas en el Código Civil.

No obstante, en virtud de la derogación parcial del artículo 447 del Código Civil, se dejó sin efecto la competencia que le era asignada a los Concejos Municipales para el control de los libros de nacimientos, matrimonios y defunciones.

En cuanto al archivo y centralización de los libros, la sentencia previó que tales facultades deben ser ejercidas por el Poder Electoral por órgano de la Comisión de Registro Civil y Electoral, dejando sin efecto la competencia que le era conferida a los Registradores Principales, resultando con ello derogados por la propia decisión judicial los artículos 498, 499 y 500 del Código Civil.

Por otra parte, la sentencia *in comento* señaló que el resto de los órganos con competencia en materia de Registro Civil y Electoral a los que se refiere la Ley Orgánica del Poder Electoral cumplirán las funciones que ese texto les atribuye.

Atendiendo a los profundos cambios que aparejaba la organización del registro civil como competencia exclusiva del Poder Electoral, al deber del Estado de garantizar los derechos constitucionales de toda persona a conocer su identidad biológica, de obtener documentos que demuestren su identidad y de ser inscritos en el Registro Civil; y fundamentalmente considerando la necesidad de crear un sistema que brindara información adecuada que permitiera planificar políticas públicas que facilitaran el desarrollo de la nación, el 15 de septiembre de 2009 se publicó la Ley Orgánica de Registro Civil¹, en Gaceta Oficial No. 39.264, cuyo objeto es regular la competencia, formación, organización, funcionamiento, centralización de la información, supervisión y control del Registro Civil, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 *eiusdem*.

¹ En adelante LORC

2. La Centralización: Eje Transversal de la LORC

El Registro Civil es un servicio público esencial que debe prestarse en forma regular, continua, ininterrumpida, gratuita y orientado al servicio de las personas, cuya finalidad es la inscripción de los hechos y actos constitutivos, declarativos o modificatorios del estado civil de las personas naturales tal como lo prevé el artículo 5 de la LORC.

Doctrinariamente se ha afirmado que la principal función del Registro del Estado Civil es servir de fuente de información sobre el estado civil de las personas, colocando al alcance de los ciudadanos medios probatorios de fácil obtención y de reconocida eficacia para demostrar dicho estado. De allí que interese tanto al Estado como a los particulares la creación de un Sistema Nacional de Registro Civil que, de manera centralizada, asegure fundamentalmente los derechos humanos a conocer la identidad biológica y a obtener documentos públicos que demuestren la identidad de todas las personas. (Artículo 2 LORC)

Precisamente la centralización de la información constituye un eje transversal de la ley bajo análisis que orienta integralmente el Registro del Estado Civil en ella instituido. Para la consecución de tal objeto, el cuerpo legal bajo análisis impone a la Comisión de Registro Civil y Electoral el deber de centralizar la información y documentación de los hechos y actos susceptibles de ser registrados, quien lo hará por intermedio de la Oficina Nacional de Registro Civil, tal como lo prevén los artículos 22 y 25, numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica de Registro Civil.

En esta ley, puede afirmarse que la centralización se entiende en dos sentidos: En primer lugar, la centralización de toda la información relativa al estado civil de las personas naturales en un archivo digital y automatizado y en un archivo físico; y en segundo lugar, la centralización de toda la información relativa a una misma persona en un único expediente denominado Expediente Civil Único.

2.1. Centralización: Archivo Digital y Archivo Físico

Es importante resaltar que la ley acoge el sistema de archivo mixto, disponiendo la creación de un archivo digital y automatizado, y otro físico. En cuanto al desarrollo, manejo y funcionamiento de estos archivos, corresponderá al Consejo Nacional Electoral formular las directrices correspondientes, debiendo incorporar tecnología apropiada para su correcto funcionamiento. (Artículo 46).

El archivo digital y automatizado constituye una competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral y en él se almacenará todas las inscripciones que se realicen en el Registro Civil, de tal manera que sus asientos tendrán la eficacia probatoria de documentos públicos. (Artículo 47)

El archivo físico lo llevará cada oficina y unidad de Registro Civil, quienes deberán formarlos, actualizarlos y preservarlos según los criterios establecidos por el Consejo Nacional Electoral. En el archivo físico se compilará, conservarán y dispondrán los documentos y datos en formato físico.

Adicionalmente la LORC dispone que la Oficina Nacional de Registro Civil deberá crear, organizar y preservar un archivo propio, no distinguiendo si se trata de un archivo mixto o únicamente digital. En el supuesto que se pretenda llevar un archivo mixto, deberá la mencionada oficina establecer los mecanismos para la conformación del archivo físico, toda vez que no prevé la ley la remisión de un libro por parte de las oficinas o unidades de registro civil. (Artículos 72 y 25, numeral 5)

Cabe destacar que el archivo de la información relativa al estado civil de las personas naturales se rige por los siguientes principios:

- Prohibición de Enajenación, Cesión o Comercialización de la información contenida en el Registro del Estado Civil. A tal efecto, los órganos de gestión del Registro Civil deben velar por el correcto uso y resguardo de la información, siendo responsables de los datos, asientos, documentos y recaudos de los ciudadanos contenidos en los archivos de las oficinas y unidades de registro. (Artículo 49)

- Inmodificabilidad y Prohibición de Supresión de las actas, asientos y datos contenidos en los archivos del Registro Civil. Este principio establece como excepción las modificaciones o supresiones permitidas por la ley o por sentencia judicial, tal como lo prevé el artículo 50. Algunas excepciones establecidas en la ley son las siguientes: la presentación de un niño o niña dejado en lugar público o privado, toda vez que en aquellos casos que se logre identificar a los padres biológicos, se procederá a invalidar el acta de nacimiento originalmente extendida y se asentará otra con los datos de los padres biológicos (artículo 91); igualmente, en los casos de fallecimiento de persona desconocida, caso en el cual se deberá levantar el acta de defunción y una vez que el Ministerio Público logre su identificación, se extenderá el acta definitiva (artículo 131); los casos de rectificaciones de actas (artículos 144 al 149, ambos inclusive); el cambio de nombre propio (artículo 146) y la declaratoria de nulidad de las actas (artículo 150).

Para garantizar este principio, así como la integridad de la información, la seguridad física, lógica y jurídica; la confiabilidad, disponibilidad, confidencialidad, publicidad, permanencia y accesibilidad de los datos contenidos en el Registro Civil, la ley ordena la automatización de los procesos, para lo cual se deben proveer los medios tecnológicos adecuados. Todas las oficinas y unidades de Registro Civil operarán bajo un solo sistema automatizado, que será seleccionado y provisto por el Consejo Nacional Electoral. El mismo está sometido a una auditoría ciudadana y una auditoría técnica, practicada esta última por la Oficina Nacional de Registro Civil y por la Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación, u otro órgano autorizado por el Consejo Nacional Electoral. (Artículos 64 y 69)

- La información contenida en los archivos del Registro Civil constituye la base para la conformación del Registro Electoral. A tal efecto, dispone la ley que todo acto o hecho constitutivo, declarativo o modificadorio del estado civil que pueda integrar, afectar o modificar el Registro Electoral debe ser incorporado automáticamente en los archivos de la Oficina Nacional de Registro Electoral (artículo 52). Para garantizar este principio, la Oficina Nacional de Registro Civil estará en interconexión con la Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación y con la Oficina Nacional de Registro Electoral, tal como lo prevé el artículo 51.

Aunado a ello, dispone la ley que las Oficinas Regionales Electorales llevarán un archivo, el cual estará conformado por los libros, anexos y otros documentos que se recaben en las oficinas y unidades de Registro Civil de su ámbito territorial, quienes llevarán dichos libros por duplicado, de conformidad con lo previsto en los artículos 53 y 73.

De lo antes dicho se desprende que la LORC no pretende la instauración de un único registro, entendido como Registro Civil y Electoral; por el contrario, refiere a dos registros distintos: el Registro Civil y el Registro Electoral, desacatando las directrices constitucionales y los parámetros desarrollados por la sentencia No. 2.651 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, antes referida.

1- Publicidad del Registro. Dispone la ley que el Registro Civil es público, debiendo el Estado garantizar el acceso de las personas a la información en él contenida, debiendo emitirse las copias y certificaciones solicitadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 6 y 59. Ahora bien, la publicidad tiene sus excepciones, en virtud de los límites establecidos por la Constitución Nacional y las leyes. Algunas de las excepciones prescritas en la ley bajo estudio son: 1) El acceso a los datos relativos a la residencia

será limitado y solo podrá obtenerse por requerimiento de las autoridades administrativas o judiciales, en virtud del respeto a la privacidad e intimidad de las personas. (Artículo 59). 2) La información relativa a la filiación de niños, niñas y adolescentes tiene carácter confidencial y solo podrá ser suministrada a sus padres, madres o sus mandatarios, representantes, responsables y a la autoridad administrativa o judicial encargada de tramitar algún asunto relacionado con niños, niñas o adolescentes. (Artículo 60). 3) Es confidencial y reservada la información contenida en el Registro del Estado Civil relativa a personas que deben ser protegidas en razón de amenazas a su vida o integridad personal o la de sus familiares, así como de testigos, víctimas y demás sujetos procesales, refugiados, asilados y cualquier otra persona que por orden de los órganos jurisdiccionales o administrativas deban ser resguardados en su identidad. (Artículo 61).

Para la materialización de este principio, se ordena la creación de un portal en Internet, cuya información estará en idioma castellano con las opciones de acceso en idiomas indígenas y para personas con discapacidad, el cual será administrado por el Consejo Nacional Electoral y que permitirá el acceso a los datos cargados en el archivo digital y automatizado (Artículo 63).

Ahora bien, a fin de lograr la eficacia de las disposiciones que consagran los límites a la publicidad del Registro Civil, las personas naturales o colectivas de carácter público o privado deberán efectuar una solicitud que quedará registrada automáticamente, y sólo se dará respuesta previa comprobación de la identidad del solicitante. Dispone la ley que el titular de la información tendrá derecho a conocer la identidad de quien los solicite, de conformidad con lo previsto en el artículo 65. La ley no establece los medios que deberán ser empleados para comprobar la identidad de la persona que solicita la información, lo cual es materialmente imposible.

Aunado a esta garantía, la ley ordena al Consejo Nacional Electoral adoptar las medidas de seguridad para prevenir la vulneración del sistema automatizado, así como los ataques y accesos no autorizados; asimismo, deberá llevarse un sistema de respaldo separado geográficamente para la recuperación de la información en caso de alguna contingencia. (Artículo 68).

Es importante resaltar que la vulneración por parte de los funcionarios del carácter confidencial o reservado de la información contenida en el Registro Civil, acarreará para él responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria. (Artículo 62).

2.1. Centralización: Expediente Civil Único

Esta modalidad de centralización de la información, por demás novedosa en Venezuela, responde al Principio de Unicidad previsto en el artículo 10 según el cual cada asiento corresponde a una persona y tiene las características de su identidad, debiendo existir un expediente civil por persona. Con la creación de este expediente, se cumple con una de las condiciones de un buen sistema de registro civil señaladas por la doctrina.

El expediente civil único se define en el artículo 54 de la LORC como *“...el instrumento donde, de forma sistemática, se compilará la totalidad de actos y hechos que se encuentren inscritos en el Registro civil de cada uno de los venezolanos o las venezolanas, así como de extranjeros o extranjeras que residan en el país...”*

Este expediente permitirá asignar a cada persona un número único de identidad, el cual deberá indicarse en todos los medios de identificación reconocidos por el Estado Venezolano. (Artículo 57).

La implementación de este código individual aún no se ha llevado a cabo y luce difícil en un futuro cercano.

El número único de identidad, puede ser inhabilitado o declarado insubsistente. El primer caso, se genera con la pérdida o renuncia de la nacionalidad, pudiendo ser reactivado una vez que la persona recobre la nacionalidad. El segundo caso, se genera con la muerte, nulidad de las actas de nacimiento y de las cartas de naturalización, caso en el cual el número no podrá reactivarse ni reasignarse. (Artículo 58).

En el caso de los venezolanos, el expediente civil único inicia con el acta de nacimiento, la carta de naturaleza o con el certificado de naturalización (en este último supuesto, en los casos previstos en el artículo 33, numerales 2 y 3 de la Constitución Nacional).

Para los extranjeros, el referido expediente inicia con la declaración de la residencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.

En ambos casos, el expediente se cierra con el acta de defunción o transcurridos ciento treinta años desde el nacimiento, debiendo ser remitida una copia certificada al Archivo General de la Nación, para que sea parte de nuestro acervo histórico. (Artículo 56).

Del texto de la LORC se desprende que la intención del legislador es la conformación de un expediente civil único digital y de uno físico; sin embargo, no prevé la ley los mecanismos para la conformación simultánea del referido expediente en formato físico y en formato digital; no obstante,

pareciera posible crear un expediente civil único en formato físico al momento de su cierre, a los fines de remitirlo al Archivo General de la Nación o bien mediante la remisión de las actas posteriores a la del nacimiento a la unidad u oficina donde fue inscrito el nacimiento, a fin que tal autoridad lo forme progresivamente.

Una de las previsiones más novedosas de la ley es la posibilidad de obtener por vía electrónica la certificación de la información contenida en los archivos, que tendrá la misma eficacia probatoria de los documentos públicos y será emitida por el Consejo Nacional Electoral, por órgano de la Oficina Nacional de Registro Civil. Para ello, será dotado de un certificado electrónico, cumpliendo con las disposiciones relativas a la transmisión de datos y firmas electrónicas. (Artículos 70 y 71).

3. A modo de conclusión

La centralización de la información constituye uno de los pilares fundamentales del Registro del Estado Civil cuya implementación pretende la ley y una condición necesaria para que el mencionado Registro sirva efectivamente como fuente de información sobre el estado civil de las personas, colocando al alcance de todos los ciudadanos medios probatorios de fácil obtención y de reconocida eficacia; asegurando de esta forma los derechos subjetivos constitucionalmente consagrados como fines de la LORC.

La concreción de este eje transversal determinará el éxito de este cuerpo legal que apareja profundos y estructurales cambios de esta institución por cuanto solo se logrará un Registro Civil centralizado cuando se cree y funcione en forma íntegra y articulada la estructura organizativa desarrollada en la ley y se cuente con la plataforma tecnológica que ella supone.

Para ello se requiere más que la mera enunciación de buenas intenciones, acciones concretas y coordinadas que den eficacia al cuerpo legal y hagan viable la aplicación en su totalidad.