

Reseña de Legislación

Ley Orgánica de Registro Civil*

*Luis Trujillo Guerra***

Introducción

La Ley Orgánica de Registro Civil¹ viene a desarrollar una reforma sustancial al sistema de inscripción y archivo de los actos del estado civil en Venezuela, vigente desde 1873. Su contenido trae diversas innovaciones, muchas de ellas necesarias desde hace décadas, y que se amoldan a los principios y características más comunes de este tipo de sistemas en la actualidad.

No obstante, algunos de estos nuevos parámetros sin precedentes en la legislación patria, le hacen surgir al foro jurídico, al académico, y a la sociedad civil en general, una serie de interrogantes de magnitud considerable, por cuanto estas normas afectan la naturaleza, seguridad y hasta existencia de los elementos que componen el estado civil de cada ciudadano.

En este sentido, la presente reseña tiene por objeto efectuar un brevísimo análisis descriptivo y crítico del contenido de la nueva Ley, la cual en su Disposición Final Única, establece que entrará en vigor a los 180 días contados desde su publicación en Gaceta Oficial, término éste que se cumplió el día 15 de marzo de 2010. El documento pretende aportar algunos criterios interpretativos, sin dejar de plantear algunas interrogantes, todo principalmente producto del debate en las aulas de la Universidad Rafael Urdaneta.

* Gaceta Oficial N° 39.264 Ordinaria, de fecha 15 de septiembre de 2010.

** Abogado. Profesor de Pre-grado de la Universidad Rafael Urdaneta. E-mail luistrujilloguerra@gmail.com. Maracaibo - Venezuela.

¹ En adelante, identificada con las siglas LORC.

A título de síntesis, se presenta a continuación un enunciado de algunos de los aspectos más relevantes que introdujo la LORC:

1. Desarrollo específico de la atribución de una competencia casi exclusiva al Poder Electoral en materia de Registro Civil.

2. Supresión de la mayoría de las competencias municipales en la materia.

3. Centralización, automatización e interconexión del Sistema de Registro Civil.

4. Registro de nuevos actos y hechos civiles de gran relevancia, como las Uniones Estables de Hecho y la Residencia (art. 3 LORC).

5. Rectificación de actas en sede administrativa (art. 144 LORC).

6. Posibilidad de cambio del nombre propio de una persona, a causa de violación a la dignidad o integridad personal (art. 146 LORC).

7. Reconstrucción de actas en sede administrativa (actas supletorias en caso de pérdida o destrucción) (art. 154 LORC).

8. Establecimiento de importantes sanciones en caso de incumplimiento de la Ley.

9. Derogatoria de un considerable número de normas legales del Código Civil, LOPNNA, CPC, entre otros textos legales.

Ahora bien, a los fines de evaluar puntualmente el contenido de la Ley, resulta útil efectuar un análisis comparativo de la misma, no sólo con la legislación vigente antes de su promulgación, sino también en relación al Ante Proyecto de Ley Orgánica de Registro Civil¹ elaborado por el Consejo Nacional Electoral², y publicado en agosto de 2007.

El nuevo Sistema de Registro Civil incluye además, un conjunto de principios y elementos definidos de una forma antes no prevista. El Capítulo II del Título I de la LORC está destinado a enunciar estos principios, entre los cuales destaca el de Publicidad, Eficacia Administrativa, Información, Accesibilidad, Unicidad, Fe Pública, Primacía, Tecnologías Apropriadas, Igualdad y No Discriminación, Interpretación y Aplicación Preferente (artículos 6 al 15).

¹ También denominado indistintamente en esta Reseña como Proyecto o bajo la abreviatura PLORC.

² En adelante, CNE.

La nueva distribución de competencias en materia de Registro Civil

Las modificaciones en la atribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de Registro Civil bajo análisis, no vienen a ser sino el desarrollo legislativo del mandato constitucional contenido en los artículos 292 y 293 ordinal 7° de la Carta Magna aprobada en 1999. En efecto dichos artículos, que establecen al Registro Civil y Electoral como competencia del CNE, son los que realmente ordenan la reforma del Sistema de Registro Civil que tradicionalmente se llevaba en Venezuela, caracterizado por su casi nula centralización (por cuanto era principalmente dependiente de las municipalidades), su ineficacia, poca uniformidad y evidente atraso respecto a regímenes y técnicas más modernas de registro.

Ese drástico pero lacónico mandato del constituyente¹, de ejecutar una profunda reforma en esta materia, fue claramente ratificado en la Sentencia N° 2651 de fecha 02/10/2003 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia del Magistrado Dr. Antonio García García, la cual resolvió un Recurso de Interpretación de dichas normas constitucionales, estableciendo la correcta interpretación que se le debía dar a las normas legales que regulaban el sistema de Registro Civil para el momento (Código Civil) y determinando el alcance de las competencias del Poder Municipal y el Electoral mientras se concretara la promulgación de una nueva Ley.

Ahora bien, es pertinente hacer una evaluación del nuevo esquema de distribución de competencias establecido por la LORC, haciendo alusión en primer lugar al impacto que el mismo tendrá para las Entidades Municipales, así como para el mismo CNE, incluso desde el punto de vista presupuestario, laboral, organizacional, logístico, entre otros. Evidentemente que dicha evaluación es digna de un estudio particularizado y profundo que no puede ser abarcado por esta breve reseña.

En suma, toda la nueva estructuración de competencias y organización administrativa, implica una disminución no solamente presupuestaria sino también patrimonial a las entidades municipales, la cual se traducirá en un considerable crecimiento y presencia del Poder Electoral en toda la geografía nacional. Por otro lado, significa una reforma radical en el sistema tradicionalmente aplicado en el país, llevado por los municipios, toda vez

¹ El mismo fue establecido casi implícitamente, lo cual generó un gran debate jurídico y político.

que las competencias de estos entes territoriales, aparte de las transitorias, parecen haber quedado reducidas simplemente a la posibilidad de celebrar matrimonios.

Resulta oportuno destacar que el Proyecto de Ley elaborado por el CNE (2007), no planteaba un régimen de competencias exclusivas, sino uno basado en la coordinación de los distintos Poderes Públicos, estableciendo a las Alcaldías como órganos operadores del Registro Civil (Artículos 16, 17, 18, 32 y 36 del Proyecto), las cuales inscribirían directamente los actos, con funcionarios, personal y establecimientos propios, fungiendo el Consejo Nacional Electoral una labor rectora, coordinadora y centralizadora. Por ende, la eliminación de las competencias que sufriera el Poder Municipal fue una política concebida en la Asamblea Nacional, que indiscutiblemente generará un impacto económico trascendental y que ojalá no vaya en detrimento de la continuidad del servicio.-

Actos y hechos registrables

El artículo 3 de la LORC, menciona los actos y hechos jurídicos que “deben” ser inscritos en el Registro Civil, estableciendo como una obligación la inscripción de estos hechos por parte de las personas responsables. En él se evidencia una clara ampliación de los actos y hechos registrables, toda vez que Código Civil (Art. 445) disponía únicamente la inscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones, siendo los otros actos muchas veces registrados simplemente como anexos. Esta extensión se configura como un importante logro, fundado en la crítica que desde hacía varios años la doctrina civilista venía sosteniendo¹.

Ahora bien, al revisar lo referido a los Libros del Registro Civil se constata cómo la Ley no establece la cantidad, contenido o especificaciones técnicas de los mismos, delegándole tal indicación nuevamente a resoluciones o reglamentos dictados por el órgano rector (art. 72). Al respecto, resulta importante mencionar que el Proyecto (CNE, 2007) disponía la creación de ocho (8) libros clasificados en nacimientos, matrimonios, uniones estables de hecho, defunciones, nacionalidad, capacidad, residencia y extranjería, diferenciándolos por colores (artículos 78 y 81 PLORC). Este orden, no plasmado en el texto legal definitivo, puede servir de indicio sobre la futura regulación.

¹ Ver Aguilar Gorrondona (2008) y Hung Vaillant (2007).

Sobre los actos registrables, vale comentar algunos cambios que sufrieron las figuras de declaración de nacimientos, defunciones y residencias, así como en materia de matrimonio y uniones estables de hecho.

a) Nacimientos

Del artículo 84 al 98, la LORC establece la regulación atinente a los Nacimientos y Reconocimientos, la cual viene a derogar algunas normas aplicables en la materia contenidas en el Código Civil y LOPNNA (Disposición Transitoria Primera, Segunda y Quinta). Las principales modificaciones consisten en la supresión de las competencias de las máximas autoridades de las instituciones de salud públicas para recibir la declaración de nacimiento (art. 19 LOPNNA); la atribución de la obligación de declarar a nuevos sujetos, como el médico y la partera (art. 85 LORC); algunas nuevas indicaciones en el contenido del acta y una regulación expresa sobre el certificado médico de nacimiento (art. 92 y 93 *eiusdem*).

Se mantiene el período de 90 días para efectuar la declaración de nacimiento cuando no exista una Unidad de Registro Civil en el centro médico donde tuvo lugar el mismo, o cuando se trate de partos extrahospitalarios; sin embargo se agrega que en los casos en los que se exceda de dicho lapso, la declaración no podrá efectuarse sino previo informe del Consejo de Protección del Niño, Niña y Adolescente (arts. 86 y 88 LORC). En caso de que la solicitud de inscripción corresponda al nacimiento de una persona que ya haya adquirido mayoría de edad, será la Oficina Nacional de Registro Civil del CNE quien emitirá opinión vinculante sobre la misma.

Un análisis especial amerita el primer aparte del artículo 93 LORC, concerniente al contenido del Acta de Nacimiento, dado que ordena expresamente omitir el estado civil de los padres biológicos. Este mandato, que deroga lo dispuesto en el artículo 467 del Código Civil, pudiera crear un grave obstáculo a la aplicación de la presunción de paternidad matrimonial contenida en el vigente artículo 201 del Código, en concordancia con los artículos 212 *eiusdem* y 21 de la Ley para Protección de las Familias, Maternidad y Paternidad, también vigentes.

En función de ello, la omisión ordenada no debería ser aplicada en contra de la normativa aún vigente, por lo que si el nacimiento deriva de una relación matrimonial¹, aún cuando no se mencione el estado civil de

¹ O incluso, de una Unión Estable de Hecho que cumpla con los requisitos de Ley.

los progenitores, la única persona que podría aparecer como padre es el cónyuge de la madre, salvo decisión judicial.

b) Defunciones

En otro orden de ideas, las normas sobre declaraciones de defunción traen igualmente diversas modificaciones, algunas de las cuales se manifiestan en la presencia de una Unidad de Registro Civil en cementerios; la inscripción de sentencias sobre presunción o declaración de ausencia así como presunción de muerte en el mismo libro de defunciones; el lapso de 48 horas para efectuar la declaración; la regulación expresa de los certificados médicos de defunción, entre otras.

c) Residencia

La declaración de la residencia viene a ser una de las grandes innovaciones de la Ley, dado que aún cuando el Código Civil en su artículo 30 establece la posibilidad de declarar el cambio de domicilio a las municipalidades, ésta declaración en la práctica no tuvo mayor incidencia, y el asiento principal de derechos e intereses se probaba mediante cualquier género de pruebas. Ahora la LORC establece en sus artículos 139 y siguientes, la obligación de declarar ante el Registro Civil, el lugar exacto donde habita cada persona natural, que se traducirá en un Certificado de Residencia emitido por la oficina correspondiente. La normativa cobra importancia, al constatar las sanciones establecidas en los artículos 158 y 160 de la Ley, aplicables sobre la declaración falsa o tardía, de la residencia¹.

d) Celebración de Matrimonios

La novísima Ley dispone también nuevas normas atinentes a la celebración del matrimonio, que derogan algunas disposiciones del Código Civil. Por ejemplo: i) Se identifican los funcionarios públicos competentes para llevar a cabo el acto (Art. 99 LORC vs. Art. 82 CC²); ii) Se establece una

¹ La incorporación de la declaración de residencia en el Registro Civil, aparte de los fines electorales, guarda relación con una tendencia del legislador patrio de hacer predominar este elemento sobre la figura tradicional de domicilio, cuestión ya manifestada en la Ley de Derecho Internacional Privado (art. 11).

² Sin embargo, es de hacer notar que la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, en el numeral 5 de su artículo 70, establece como competencia de los Juzgados de Municipios Ordinarios la de “recibir manifestaciones de esponsales y presenciar la celebración de matrimonios”; razón por la cual se puede afirmar que

nueva regulación sobre la oportunidad y lugar de la celebración del matrimonio (Art. 86 y 87 CC vs. 99 LORC), estableciendo que el mismo deberá celebrarse en el Despacho del funcionario público autorizado, en día y hora hábil, salvo que por “*motivos justificados*” éste acepte trasladarse a otro sitio (art. 99). iii) No se determina del número de testigos; iv) Se incluyen nuevos requisitos formales, como un certificado médico de salud; v) Se ordena la orientación sobre la equidad de género en la celebración del acto; vi) Se dispone que debe entregarse un original del acta de matrimonio a cada contrayente al finalizar la celebración; y vii) se agregan nuevas indicaciones en el contenido del acta; entre otros aspectos.

e) Formalización de las Uniones Estables de Hecho

En materia de Uniones Estables de Hecho, la regulación plasmada no tiene precedentes en nuestra legislación, dado que permite inscribirlas en el Registro Civil; no obstante, las normas creadas no regulan los efectos que tal inscripción conllevarán.

Lo cierto es que la LORC, de su artículo 117 al 122 dispone que estas uniones de hecho se podrán registrar cuando se encuentren probadas en una decisión judicial, un documento auténtico o mediante una “Manifestación de Voluntad” realizada en el mismo Registro. En todo caso, la Ley establece el contenido especial que debe contener el Acta que al efecto se levantará. Igualmente se plantea la figura de la Disolución de la unión, consistente en la declaración conjunta o unilateral por parte de los miembros de la misma, acerca de la finalización de dicha relación de pareja, estableciéndose que en este último caso se deberá notificar al miembro no declarante de tal manifestación.

Ahora bien, evidentemente que esta nueva posibilidad de formalización de las Uniones Estables de Hecho en Venezuela, a su vez implica una serie de cambios tanto en las condiciones y como en los efectos de dichas relaciones. Incluso, muchos de los aspectos sentados por el paradigmático criterio sentado por la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15/07/2005 (Exp. N° 04-3301) se ven trastocados, toda vez que ésta se fundamentaba en una normativa legal preconstitucional, dispersa y no especial sobre el tema.

estos órganos jurisdiccionales aún mantienen tal facultad, siempre y cuando se siga el procedimiento establecido en la LORC.

En este sentido, y respecto a las condiciones, la LORC deja abierta la posibilidad de inscribir uniones de hecho entre adolescentes mayores de 14 años de edad, cuestión que implica una diferencia respecto a la capacidad matrimonial¹; por otro lado, para la inscripción no se requiere ningún tiempo de convivencia previo entre la pareja, lo cual puede dar lugar a eventuales fraudes: Falsas Uniones Estables de Hecho².

En relación a los efectos de estas uniones, su inscripción en el civil, soluciona la problemática sobre la prueba de la existencia y duración de la relación de hecho, tanto entre sus miembros como ante terceros, lo cual ampliaría los efectos de estas relaciones en función del artículo 77 constitucional, haciéndose necesaria la reflexión futura sobre, entre otros, los siguientes aspectos:

- La adquisición de un nuevo *Estado Civil Familiar* por parte de aquellas personas que declaren vivir o haber vivido en Unión Estable de Hecho, con los consecuentes efectos personales que tal conclusión conllevaría (por ejemplo, el nacimiento del parentesco por afinidad con los consanguíneos de cada pareja).
- La posibilidad de exigir el consentimiento de ambos miembros para la disposición de los bienes comunes (art. 168 CC), así como la aplicación de otras normas relativas a la comunidad conyugal.

Vale recalcar que dichos efectos sólo se adquirirían con el registro de la Unión, y dada la naturaleza de estas relaciones, es evidente que gran cantidad uniones no procederán a registrarse sino después de algún tiempo de convivencia, o incluso después de finalizadas, lo cual hará que este tipo de parejas no gocen de los mismos efectos de aquellas que sí se encuentran inscritas.

Esta particularidad, permite atrevernos a plantear la consagración de nuevas especies de Uniones Estables de Hecho, recordando que la Sentencia del 15/07/2005 describía al concubinato como único tipo regulado para el momento. Así, se puede hablar de:

- *Uniones Registradas*, las cuales pudieran incluso no ser de hecho, sino meramente formales, en caso que inicien al momento de inscribirse en el Registro Civil o en el supuesto de una falsa declaración.

¹ Artículo 46 del Código Civil; salvo la excepción del artículo 62 *eiusdem*.

² Al respecto, se deberá aceptar la posibilidad de formalizar pretensiones judiciales de declaración falsa de uniones de hecho

- *Uniones Formalizadas No Registradas*; aquellas hechas constar en un documento público o auténtico, no inscrito en el Registro Civil, las cuales también pudieran ser meramente formales. En este caso, aún cuando no adquieren los mismos derechos de las parejas registradas como tal, deben adquirir otros derechos.
- *Concubinatos*, como aquellas uniones no formalizadas mediante ningún título, a las cuales les continuaría aplicando plenamente lo previsto en la Sentencia de la Sala Constitucional del 15/07/2005, hasta que sean formalizadas y/o registradas¹.

Todas estas hipótesis y razonamientos, deberán ser dilucidados oportunamente por la doctrina, hasta que se emita algún criterio jurisprudencial o mandato legislativo sobre el punto.

A modo de Conclusión

La Ley Orgánica de Registro Civil desarrolla un conjunto de innovaciones que generan un gran impacto jurídico, político y social, las cuales deberían ser analizadas mediante estudios particularizados. La nueva regulación no sólo abarca reformas en el ámbito del Derecho Civil, sino que parte de su mayor trascendencia invade el campo del Derecho Público, al momento de atribuir las competencias de la materia a cargo del Poder Electoral, suprimiendo casi en su totalidad las que tradicionalmente le correspondían a las municipalidades, y originando monumentales consecuencias en materia presupuestaria, patrimonial y funcionarial - laboral. Su balance final, su impacto concreto, no podrá medirse de forma precisa sino en la medida que el nuevo Sistema se vaya aplicando en la práctica.

Desde el punto de vista del Derecho Privado, la Ley Orgánica del Registro Civil consagra la inscripción de nuevos actos y hechos de especial relevancia, que marcarán con el tiempo importantes efectos. La doctrina jurídica deberá adelantarse a formular diversos efectos no regulados por este nuevo cuerpo legal, destinado mayormente al ámbito formal; sobretodo los relativos a las Uniones Estables de Hecho formalizadas o registradas, la eventual nueva clasificación conceptual de las mismas, y su incidencia

¹ En este sentido, será igualmente necesario determinar los efectos de estas Uniones en función a su fecha de inicio y su fecha de registro, lo cual se traduce en los eventuales efectos declarativos de la inscripción en el Registro Civil de una relación de hecho, y el perjuicio que éste pudiera traer a terceros, o incluso a los mismos miembros que la conforman.

desde el punto de vista social. Sin embargo, de antemano debe entenderse, desarrollarse, reglamentarse y aplicarse estas nuevas regulaciones con fines de protección al individuo, a la familia y a la sociedad en general.

Referencias Bibliográficas

AGUILAR GORRONDONA, José Luis (2008). **Personas**. Vigésima Primera Edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

ASAMBLEA NACIONAL (2009). **Ley Orgánica de Registro Civil**. Gaceta Oficial Ordinaria N° 39.264 de fecha 15/09/2009. Caracas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1982). **Código Civil de Venezuela**. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2.990, fecha 26/07/1982. Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (2007). **Proyecto de Ley Orgánica Del Registro Civil**. Consejo Nacional Electoral. Fecha de Consulta: 18/01/2009. En: (http://www.cne.gov.ve/documentos/pdf/PROYECTO_DE_LEY_RC.pdf).

HUNG VAILLANT, Francisco (2007). **Derecho Civil I**. Tercera Edición. Vadell Hermanos Editores. Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional (2003). **Sentencia N° 2651 de fecha 02 de octubre de 2003**. Ponencia del Magistrado Dr. Antonio García García. Exp. N° 01-0241. En: <http://www.tsj.gov.ve>. Fecha de Consulta: 18/02/2010.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional (2005). **Sentencia N° 1682 de fecha 15 de julio de 2005**. Ponencia del Magistrado Dr. Jesús E. Cabrera Romero. Exp. N° 04-3301. En: <http://www.tsj.gov.ve>. Fecha de Consulta: 18/02/2010.