

**EL REGISTRO CIVIL Y EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS
VITALES EN VENEZUELA**

Caracas, Febrero de 2006

EL REGISTRO CIVIL Y EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS VITALES EN VENEZUELA

I. EL REGISTRO CIVIL

Marco jurídico del sistema.

La primera disposición legal sobre el establecimiento de los Registros del Estado Civil, sobre Nacimientos, Matrimonios y Defunciones en el país data del primero de enero de 1873; pero es a partir de 1875 cuando efectivamente se inician estos registros.

En los años que transcurren hasta 1940, se ha determinado que esta información adolecía de un alto y permanente sub-registro. Gran parte de los análisis demográficos se inician alrededor de esta fecha, debido al sub-registro y a los importantes cambios económicos, políticos y sociales que se empiezan a dar a partir de 1936, los cuales han determinado los cambios en nuestra dinámica demográfica contemporánea.

Estas disposiciones legales formaban parte del Código Civil de Venezuela, promulgado durante el gobierno del General Isaías Medina Angarita el 2 de septiembre de 1942. La siguiente y última revisión, data del 6 de julio de 1982. Las disposiciones legales acerca del Registro Civil, abarcan el Título XIII, Capítulos I, II, III, IV del Código Civil que rige para toda la población residente en el territorio nacional.

Respecto de aspectos legales conexos, la Ley sobre Protección Familiar, promulgada en 1961, contenía algunas disposiciones relativas al registro de nacimientos. En esta ley se autorizaba al director de los hospitales y clínicas, para hacer inscripciones de nacimientos que en estas instituciones ocurran.

Las disposiciones legales más actualizadas la encontramos en la Ley de Protección del Niño y del Adolescente (1998), que establece en su artículo 19 los mecanismos para el establecimiento del Registro Civil en los centros hospitalarios. Este artículo en su primera parte establece que cuando ocurra un nacimiento, la declaración se hará ante la máxima autoridad de la institución y este a su vez extenderá un acta donde él, declara que sí se efectuó un nacimiento. Uno de los puntos que dispone el artículo es la certificación e inserción del acta donde está la declaración del nacimiento en los libros del Registro Civil. La **Constitución Nacional en su artículo 56** establece implícitamente el establecimiento del registro civil cuando otorga el derecho a la identificación que tienen todos los venezolanos a ser inscrito en el registro civil, en el cual reza textualmente: ... *"Todas personas tienen el derecho a ser inscritas gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley"*...

El Código Civil Venezolano no define propia o explícitamente los hechos vitales. En él se establece la obligatoriedad del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones y muertes fetales, estas últimas, por disposiciones indirectas del registro de nacimientos y defunciones.

Legalmente, se establece como lugar de registro la parroquia donde ocurran los hechos. En la realidad algunas oficinas aceptan también registrar los nacimientos en el lugar de residencia de los padres.

Respecto de los divorcios no existe dentro de las disposiciones legales obligatoriedad del registro de este hecho como tal. No obstante, en el Capítulo III, artículo 475 referente a las partidas de matrimonios, se ordena la inserción de la sentencia ejecutoria que declara la existencia, nulidad o disolución del matrimonio, anotándose al margen de la partida correspondiente. Lo que se infiere, que el tribunal que dictó la sentencia debe enviar copia de la misma a la Oficina de Registros Civil donde se celebró el matrimonio.

Arreglos administrativos del Sistema.

El Registro Civil es administrado en el país a través de las autoridades de las unidades político administrativas menores que son los municipios y las parroquias; existiendo en todas estas unidades políticas menores un registro civil y las disposiciones legales que les asignan obligatoriedad del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios. No obstante existir el registro civil, en ciertas zonas aisladas éste es incompleto porque no se incluyen todos los hechos de estado civil que ocurren oportunamente.

Las principales características del Registro Civil son:

- La autoridad máxima del registro civil en cada municipio es el alcalde.
- El registro de los nacimientos, defunciones y matrimonios es potestad del alcalde del municipio, el cual ejerce sus funciones mediante el Director del Registro Civil. Este funcionario público, también está obligado por la Ley de Función Pública de Estadística(2001), a cumplir con las funciones estadísticas de las informaciones que generen la actividad de Registro Público.
- Los hechos relativos a los venezolanos residentes en el exterior, que son registrados en los respectivos consulados del país, son procesados a través del Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, ordenando su inscripción en el Registro Civil.
- Los matrimonios también pueden ser celebrados por los residentes de los Consejos Municipales, Juntas Parroquiales y Jueces de Municipios y Parroquias. Posteriormente, se hace la inserción en los libros de registro a que corresponde.
- Las sentencias de divorcio son registradas en los tribunales de Primera Instancia y juzgados de Protección del Niño y Adolescente, donde se ejecutan las demandas, posteriormente se insertan en las actas de matrimonios correspondiente.

Ámbito y competencia del Registro Civil

La competencia sobre el Registro Civil está establecido en el artículo 174 de la Constitución Nacional y su rectificación efectuada por el Tribunal Supremo de Justicia emanada por la Sala Constitucional publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.670 de fecha 15 de octubre de 2003.

El artículo 174 de nuestra Constitución Nacional establece que corresponde la administración de gobierno municipal a un alcalde o alcaldesa, dispone también que ese funcionario será la primera autoridad civil de la jurisdicción. En efecto, este artículo sustituye la tradición jurídica - político que consideraba a los prefectos y jefes civiles como las primeras autoridades civiles locales.

Con respecto a los antes expuesto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia realizó una interpretación vinculante de este artículo, determinado lo siguiente:

El artículo N° 174 de la Constitución establece “que la primera autoridad civil de los Municipios es el Alcalde, por lo que ningún funcionario distinto, puede tener atribuciones que sean privativas de esas autoridades”.

Los prefectos, jefes civiles y cualquier otra autoridad pueden válidamente tener un ámbito de actuación coincidente con el territorio municipal, pero ello no implica, en ningún caso, la asunción de los poderes que correspondan a los alcaldes como primera autoridad civil del municipio.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, el Registro Civil y Electoral, es competencia del Poder Electoral, el cual será regulado y centralizado por la Comisión de Registro Civil y Electoral de acuerdo a lo establecido en los artículos 292 y 293, numeral 7 de nuestra Ley Fundamental. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia consideró que sin eliminar, las atribuciones establecidas en el texto fundamental en el cual no se le concede a ningún otro órgano, las funciones del registro civil, el legislador puede válidamente establecer como se llevará el Registro Civil en el país. Consideró, que se podía instaurar un nuevo sistema o mantener el sistema tradicional, en el cual los libros del Registro Civil eran llevados por la primera autoridad civil de los municipios, en tal sentido, se optó por la segunda alternativa es decir, como la primera autoridad del municipio es el alcalde, es éste quien debe llevar los libros del Registro Civil y no los prefectos y jefes civiles, antiguos primeras autoridades de los municipios y parroquias.

También consideró la decisión de la Sala Constitucional, que la Primera Autoridad de los municipios solo actuarán como colaborador con el órgano que constitucionalmente tiene el poder de centralizar el Registro Civil, la Comisión de Registro Civil y Electoral del Poder Electoral.

Procedimientos para el Registro Civil

Los Registros de Estado Civil en Venezuela se llevan en libros destinados al efecto y proporcionados por los respectivos Consejos Municipales (autoridades del municipio). Los asientos se hacen en forma manuscrita, y numerándolos en forma consecutiva desde el uno para la primera acta del año, hasta la última del año, con la cual se cierra el libro.

En cada unidad de registro civil se llevan dos libros en duplicado para los registros nacimientos, defunciones y matrimonios(**Art. 446 del Código Civil Venezolano**); de acuerdo a la ley, se debe asentar cada acta en los dos libros simultáneamente. Uno de estos libros permanece en el archivo del registro y el otro pasa a ser centralizado por el Poder Electoral, y no debe ser entregado a los Registros Principales, pues las disposiciones al respecto se encuentran derogadas por la Constitución Nacional.

En el Código Civil se establece expresamente que los nacimientos, defunciones y matrimonios deben ser registrados en la parroquia o municipio donde ocurre. Respecto de los nacimientos, contrario a la ley, se permite el registro si los padres tienen su residencia en la jurisdicción. Los matrimonios deben celebrarse en la parroquia o municipio de residencia de uno de los contrayentes. Los divorcios son registrados en los tribunales donde se ejecutó la sentencia, pero estas actas deben ser insertadas en la unidad de registro donde ocurrió el matrimonio.

El Código Civil de Venezuela en su artículo 464 precisa que la inscripción de un nacimiento deberá efectuarse durante los primeros veinte días posteriores a su ocurrencia. La Ley del Niño y del Adolescente(1998) en su Art. 19, establece que cuando ocurra un nacimiento en un centro de salud pública, el registro de los nacimientos deben efectuarse en las Unidades Hospitalarias de Registro Civil, ante de que el niño egrese del centro de salud pública. Cuando se presentaran casos fuera de los previstos en el artículo anterior, debe hacerse dentro de los noventa días siguientes al mismo. Sin embargo, no se establece sanción alguna por el incumplimiento de estas normas legales.

Los registros de matrimonios se hacen en el momento de su celebración y los de defunciones antes de las 24 horas posteriores a su ocurrencia, el cual es el plazo mínimo establecido para el enterramiento.

La inscripción de nacimientos, defunciones y matrimonios es completamente gratuita, tal como lo establece la ley, y se exige la presentación de algunos documentos a las personas que declaran los hechos.

Los Registradores Civiles Locales.

Tal como hemos mencionado anteriormente, la autoridad máxima del Registro Civil en cada Parroquia o Municipio es el alcalde del municipio, el cual ejerce sus funciones a través del director del registro civil; dentro de sus funciones encontramos: cumplir con los registros de los libros del Registro Civil, llenando de los formularios remitidos por el Instituto Nacional de Estadística y el Certificado de Defunción del Ministerio de Salud. Otra función de este funcionario es la de proveer al público solicitante, copias de las partidas asentadas en su jurisdicción.

El cargo del Director o Jefe del Registro Civil es de origen político, en sus nombramientos influye esta condición es potestad del alcalde. Igual circunstancia ocurre con los secretarios. Los funcionarios del Registro Civil son empleados municipales y son pagados del presupuesto municipal.

Sus salarios dependen del tamaño poblacional del municipio o parroquia y de su importancia relativa. Los funcionarios subalternos reciben baja remuneraciones en comparación con los restantes empleados de la administración pública centralizada.

Por otra parte, no existe el adiestramiento del personal, en forma organizada, respecto de las labores del registro. El Instituto Nacional de Estadística, adiestra este personal sólo en lo concerniente al llenado de sus formularios.

El Informante.

Para los nacimientos, en las disposiciones legales se establece que la declaración de los mismos debe hacerla el padre, la madre u otras personas autorizadas por estos. Al margen de estas disposiciones legales, el registro de nacimientos generalmente es realizado por los padres, excepto en los casos donde actúe el Consejo Nacional de Protección y Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente, por ausencia de éstos. En la presentación se exige una serie de documentos que obligan a la presencia del padre o la madre. Las defunciones son declaradas por algún familiar del fallecido, o por otro particular que presente los documentos exigidos para su registro. En los actos de inscripción de los nacimientos, defunciones y matrimonios, legalmente se establece que las respectivas actas deben ser firmadas por dos testigos.

Evaluación del Sistema de Registro Civil.

Las disposiciones legales vigentes no aseguran el funcionamiento del Registro Civil como un sistema nacional, conformado por instituciones interesadas en resguardar los derechos de la población y proveer la información que es necesaria para la toma de decisiones que afectan el desarrollo económico, social y cultural de la población. Una nueva ley, basada en estos principios, debe reglamentar y ordenar el sistema requerido.

Los problemas jurídicos, funcionales y administrativos son múltiples y de algunos de ellos ya hemos hecho mención. El incumplimiento de algunas disposiciones legales acerca del registro se ha hecho norma. En otros casos, los procedimientos que se siguen, son contrarios a lo establecido en la ley debido a sus desactualización. Las modificaciones que se han experimentado los artículos correspondientes al Registro Civil, no han significado cambios en el sistema. Dichas modificaciones, han buscado preservar los derechos de las personas involucradas directamente en los hechos que se registran.

En los últimos 10 años, los estudios en el país acerca de la cabalidad de los registros de nacimientos y defunciones, se han realizados mediante la aplicación de técnicas indirectas demográficas a la información recolectada en los censos y en los registros estadísticos de hechos vitales. Estos estudios están referidos al total nacional y sus resultados corresponde a porcentajes aceptables (cobertura sobre el 95 por ciento).

II.-EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

Marco Jurídico del Sistema

El 9 de enero de 1871, fue creada en Venezuela la Dirección General de Estadísticas, adscrita al Ministerio de Fomento. Se imponía “a todos los ciudadanos que desempeñan en funciones públicas, de cualquier naturaleza y rango que fuesen el deber de recoger, ordenar y remitir a esa Dirección, los datos estadísticos que se les exigieren según los modelos establecidos”. A partir de 1873, se inicia oficialmente en el país la recolección de las estadísticas de nacimientos, defunciones y matrimonios. En el período entre 1871 - 1935, la recolección de esta información no tuvo continuidad y sus publicaciones adolecen de muchos defectos.

El 17 de junio se dicta la primera Ley de Estadísticas derogada posteriormente por la Ley del 22 de Agosto de 1938; El 27 de Noviembre de 1944 se promulga la nueva Ley de Estadística y Censos Nacionales, la cual estuvo vigente hasta el año 2001, cuando es promulgada La Ley de Función Pública de Estadística(2001), ésta asigna al Instituto Nacional de Estadística (INE) entre otras, la responsabilidad de la “Estadística Demográfica (nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones)”. Asimismo, delega responsabilidades al Ministerio de Salud, través de su participación en el Sistema de Estadístico Nacional.

Arreglos Administrativos del Sistema.

El Instituto Nacional de Estadística INE, esta adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Dentro de El Instituto les corresponde a la Gerencia de Análisis Demográfico, la coordinación de todas las actividades inherentes al procesamiento y publicación de las estadísticas demográficas, donde ubicamos a las estadísticas vitales, cuya fuente es el Registro Civil. El Ministerio de Salud procesa información de defunciones y nacimientos los cuales lo obtiene de los formatos denominados Certificados, centralizados en la Direcciones de Epidemiología Regional. El objetivo principal de esta información es la evaluación de las condiciones de salud de la población a distintos niveles geográficos; por ello su procesamiento es muy especializado e influye en su publicación.

Desde 1877 el INE ha publicado el Anuario Estadístico de Venezuela, en esta publicación se provee un cuadro integral del país a través de la información estadística producida por los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional. En la sede del INE, en Caracas, se centraliza toda la información registrada en el ámbito nacional en las Oficinas del Registro Civil. Las gerencias de estadísticas estatales son las encargadas del diligenciamiento y procesamiento de la información de las Estadísticas Vitales a la sede central. La fecha establecida para la publicación de las tabulaciones anuales de estadísticas vitales ha sido el tercer trimestre de cada año.

Procedimientos de Notificaciones y Control.

La notificación al INE, de hechos vitales registrados, se realiza a través de boletas expresamente diseñadas para este fin y distribuidas en todas las Oficinas del Registro Civil por el personal de las

gerencias de estadísticas estatales. En 1995, se llevó a cabo la última revisión y corrección de las boletas de nacimientos, matrimonios, suicidios y divorcios, así como los manuales de crítica, codificación y diligenciamiento. Es de hacer notar, que para el último trimestre de 1995 el personal del Programa Estadísticas Vitales impartió el curso correspondiente de estas nuevas boletas por región al personal encargado de las estadísticas.

El Ministerio de Salud recoge la información de defunciones, a través de los certificados diseñados y distribuidos por este organismo. La entrega de este certificado, debidamente llenado por el médico que certifica la defunción, constituye un requisito para el registro de la defunción y la emisión del permiso de enterramiento correspondiente.

El control de la recepción de las boletas de hechos vitales, se realiza a través de los Centralizadores de Información de oficinas fuentes del Registro Civil en cada entidad federal, en la sede central se dispone de un directorio de estas oficinas fuentes, manejado a través de micro-computadoras y utilizando para el control de la recepción de boletas.

Publicación y Divulgación de las Estadísticas Vitales.

La información procesada en el INE, se encuentra publicada en el Anuario Estadístico de Venezuela. También se dispone de la publicación: Venezuela, Estadísticas Vitales, CD, se entrega información en tabulados o cintas magnéticas a los organismos o usuarios particulares que así lo solicitan y se elaboran cruce especiales que son requeridos. Los actuales planes de tabulación de nacimientos y defunciones fueron revisados en 1998, con los principales usuarios. En la actualidad se está procesando la información a través del Sistema Computacional SISTINE.

Uso de las Estadísticas Vitales.

Los principales usuarios de las estadísticas vitales son las Direcciones de Planificación de los Ministerios e Institutos del Estado encargado de elaborar políticas sociales, los institutos de investigación de algunas universidades del país y algunas oficinas de planificación regional.

Asimismo, el INE, es un importante usuario de esta información, juntos con los datos que aportan los censos de población, esta información es el insumo básico para la elaboración y actualización de las proyecciones y estimaciones de población, el cual es uno de los Programa más importantes del INE por su gran demanda y utilidad.

III.- CONCLUSIONES

El resumen presentado, evidencia que el Registro Civil Venezolano adolece de graves fallas. En el aspecto jurídico, se tiene un conjunto de disposiciones legales en el Código Civil que data mayoritariamente de hace 50 años (otras de hace 19 años). El país ha experimentado en los últimos 50 años cambios muy profundos, los cuales hace comprensibles la incompatibilidad de estas disposiciones con las instituciones y la sociedad. En consecuencia, hay diferencias importantes entre el régimen legal y la forma real de operar el servicio.

Administrativamente no existe un órgano central que imparta las normas y procedimientos de regularización del servicio, además de controlar y coordinar las unidades del Sistema de Registro Civil.

Las innovaciones tecnológicas, que el país está en capacidad de introducir, para contribuir al mejoramiento del servicio que actualmente se presta, estarían en contradicción con base legal actual.

El cumplimiento de las disposiciones del Registro de la población, está en relación directa con los beneficios que éste proporciona. Actualmente, se están implantando programas sociales en el país que pueden redundar en el mejoramiento de los problemas del registro, imputables a la población

IV. RECOMENDACIONES

1°. Revisión y cambio de los aspectos legales del Registro Civil. Se debe estructurar un servicio, que no sólo regularice los derechos y atributos de los particulares, sino que también satisfaga necesidades de naturaleza colectiva del Estado y de la población. Actualmente, está en estudio en el Congreso Nacional, un anteproyecto de la Ley, que fue presentado en la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño, realizada en Caracas del 26 al 29 de agosto de 1983.

2°. Creación de un Instituto Nacional de Registro Civil, que oriente, coordine y controle el trabajo de las oficinas locales, las cuales tendrían dentro de sus funciones, además de las actualmente asignadas, la administración de otros servicios.

3°. Capacitación permanente de los recursos humanos del sistema e implantación de tecnologías modernas en los procedimientos.

4°. Establecimiento de campañas publicitarias permanentes dedicadas al público.