

ANÁLISIS DEL REGISTRO CIVIL EN NICARAGUA Y BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

Jorge Mario García Laguardia

I. Antecedentes y estructura

En un anterior *Informe* preparado por Horacio Boneo, Horacio Cassinelli y Rafael López Pintor, en que se hizo un *Análisis de las Leyes Electorales de Nicaragua*, se concluyó en uno de sus apartados, que más que realizar mejoras coyunturales al sistema de Registro Electoral utilizado, resultaba “más razonable hacer un esfuerzo de inversión en un documento cédular básico de validez general y no sólo electoral” y que “se debe comenzar inmediatamente esa tarea, pero no vincularla a estas elecciones (las de febrero de 1990), para las cuales los mecanismos de garantía y control parecen suficientemente adecuados, más aún en presencia de un *Consejo Supremo Electoral* de composición equilibrada”. En ese informe, se anexó un proyecto de asistencia al Consejo Supremo Electoral, que “permitiría avanzar hacia un documento único de identidad”. En ese proyecto, *Fortalecimiento del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua*, se inscribe este informe. Durante la discusión de las reformas a las leyes electorales para fijar reglas básicas aceptadas por los participantes en el evento electoral, buena parte de la discusión se centró en los aspectos de mecánica electoral, especialmente en lo que se relaciona con el sistema de registro

que tradicionalmente se ha utilizado en Nicaragua, y se llegó al convenio de estudiar la posibilidad de conformar un registro electoral moderno y la emisión de un documento cívico a los electores.

Así, se integró esta misión de asistencia preparatoria, con el objeto de prestar apoyo al *Consejo Supremo Electoral* en algunos aspectos durante el proceso electoral que concluiría en febrero de 1990, y en la preparación de un *Documento de Proyecto*, que sirva de base para un esfuerzo de asistencia técnica de mayor envergadura, que permita en un plazo aproximado de 24 meses, mejorar el funcionamiento del *Registro del Estado Civil de las Personas*, base para la elaboración de un padrón electoral permanente, depurado y confiable, y establecer un *Documento Unico de Identidad* que también pudiera servir como identificación electoral. El objetivo central del proyecto de asistencia es: "aportar al desarrollo de un sistema de identificación de las personas y de un registro electoral de características avanzadas que, al eliminar discusiones sobre aspectos esencialmente técnicos del proceso electoral, contribuya a crear el clima de confianza que es un requisito imprescindible para el funcionamiento de una sociedad pluralista".

El consultor Jorge Mario García Laguardia, estuvo tres meses en Nicaragua y el Consultor Sergio Matute un mes, en consulta permanente con el Doctor Horacio Boneo. Trabajaron en estrecha colaboración con el *Consejo Supremo Electoral* y con los funcionarios responsables del *Registro Central del Estado Civil de las Personas*, especialmente en el *Consejo* con su Presidente, Dr. Mariano Fiallos Oranguren y la Secretaria del *Consejo*, Dra. Rosa Marina Zelaya Velázquez, y en el Registro, con su Director Rodolfo Villalta Castellón, la Subdirectora, Licenciada Patricia Pineda Chamorro, la Secretaria, Lesbia Fuentes Torres y el Jefe del Departamento de Microfilmación, Napoleón Carvajal; la Sra. Elba Modesta Baca directora del registro civil de Managua y la Sra. Martha Montenegro Vega directora del Registro Civil de la ciudad de Masaya, todos los cuales prestaron una colaboración excelente y permanente a los consultores para el desarrollo de la misión. Se entrevistaron con numerosos funcionarios de gobierno, políticos de los diferentes partidos, del gobierno y de la oposición, representantes de medios de comunicación, funcionarios universitarios, personal diplomático y de organismos internacionales. Se hizo una visita a más de la mitad de los registros civiles locales en el interior del país, tarea en la que se contó con la colaboración y en muchos de los casos, compañía del Director del Registro Civil. Como resultado de estas actividades se ha elaborado el presente informe y las recomendaciones correspondientes.

II. Antecedentes del Registro Civil

La opinión más generalmente compartida es la de que los Registros Civiles surgen en el siglo diecinueve. Pero pueden encontrarse otros antecedentes más antiguos. En el *Libro de los Números* de la Biblia, se habla del censo realizado por Moisés y Aarón en el segundo año de la salida de Egipto del pueblo judío y algunos autores recuerdan cómo en China cada tres años se realizaba un censo de toda la población del Imperio con distinción de sexo, edad, etc.

Sin embargo, el antecedente más estudiado es el romano. Dionisio de Halicarnaso recuerda cómo el origen de los registros es muy antiguo y cómo Servio Tulio creó en Roma el primer registro, confiado a los sacerdotes y cómo también Aurelio creó otro de nacimientos, encargado a los "prefectio erali" y "tabellari publici"; y aún, cómo Justiniano en la Novela 74, estableció reglas de la prueba del matrimonio. El Censo de Servio Tulio, constituyó, a pesar de su finalidad propiamente política, estadística y fiscal, un instrumento incipiente de publicidad de ciertos datos del estado civil, ya que en la última instancia implicaba un empadronamiento para realizar cada cinco años. Y en el *Corpus Juris Civilis* existen rastros de registros de nacimientos y otros actos del estado civil, indirectos, pero suficientemente claros.

Tras la decadencia del embrionario registro civil romano, se comienza a estructurar un registro eclesiástico, en el cual tiene su antecedente inmediato la institución moderna del Registro. El bautismo con el nacimiento y las exequias con la defunción, que constan en los registros parroquiales, constituyen un medio de prueba.

Tienen una larga vida y se perfeccionan en el siglo XVII. Fueron reglamentados minuciosamente por el Concilio de Trento en 1563, en su Sesión 23, Cap. I y Sesión 24, Cap. I y II. Allí se estableció un régimen registral regular a cargo de la iglesia, en cuanto a bautismos y matrimonios y después defunciones. Las garantías que ofrecía este tipo de inventarios, eran tan importantes, que se fueron haciendo los registros parroquiales prácticamente indispensables para el fuero civil y la administración del estado, y por tres siglos esta institución sirvió a las necesidades de la vida cotidiana de los habitantes y administradores. Lo que se convirtió en legislación española, a través de la Real Cédula de Felipe II de 12 de julio de 1564, incluida en la novésima Recopilación, Libro I, Título I, Ley 13.

Las monarquías absolutas se beneficiaron siempre de estos registros parroquiales, pero orientadas por un regalismo permanente, trataron de intervenir frecuentemente en su funcionamiento y organización. Así en la *Ordenanza sobre procedimiento civil* de 1667, conocida como Código Luis, se establece una minuciosa reglamentación sobre su funcionamiento, especialmente ordenando libros duplicados, uno de los cuales debería ser enviado a los Ayuntamientos.

En España, esto se produce tardíamente, hasta la llegada de los Borbones. En la real Orden de 23 de mayo de 1801, incluida como Ley 10 del Título 22 del libro VII de la Novísima Recopilación, se establece un intervencionismo del Estado en los registros parroquiales muy amplio, ordenando el uso de formularios especiales, la presentación de certificado médico para la inscripción de defunciones y la elaboración de informes mensuales con finalidades estadísticas. Así, se asumió el control de la actividad registral, pero no se eliminó la competencia del clero católico para llevarlos.

Las personas pertenecientes a otras religiones, cuyo número aumentó con el cisma religioso, no se beneficiaban de estos registros, lo que provocaba molestias administrativas y de otro tipo, por lo que Luis XVI, en Edicto de 28 de noviembre de 1787 autorizó a los protestantes a registrar los nacimientos, matrimonios y defunciones ante los oficiales de la Justicia Real si no querían acudir a los registros católicos, lo que significó un primer e importante paso en el camino a la secularización de la institución.

Se comparte por la mayoría de autores, que fue la Revolución Francesa, la que aseguró el cambio definitivo. En efecto, la Asamblea Constituyente de 1791, Artículo 7, Título II de la Constitución dispuso que "la Ley no considera el matrimonio más que como contrato civil" y que "el poder legislativo determinará, para todos los habitantes sin distinción, el modo de hacer constar los nacimientos, matrimonios y defunciones, y designará los Oficiales Públicos que hayan de redactar las actas correspondientes".

La norma constitucional fue desarrollada por la Asamblea Legislativa, que creó los Registros Civiles, atribuyéndolos a los Ayuntamientos y otorgando a los asientos fuerza probatoria. Y finalmente, el Código Civil Francés, conocido como Código Napoleón, en sus artículos 34 a 107 reguló con minuciosidad la nueva institución. Ha tenido el registro, desde esa época, amplia difusión. No sólo territorial, sino de competencia, dando

más valor a las inscripciones como medio de prueba por un lado, y ampliando sus funciones, por otro. Así fue como surgió "el más antiguo de los registros civiles existentes en la actualidad y el que ha servido de patrón, en muchos aspectos, a la mayoría de los ordenamientos del Registro Civil vigente en Europa y aún en América Central y Meridional..."¹

III. El Registro Civil en Nicaragua

Cuando se produce la conquista, los españoles ya tenían registros parroquiales. Al establecer el bautismo para los indios, se debieron establecer los primeros libros de bautismos que se conservan en los archivos religiosos. Después de la independencia, el sistema español se mantiene vigente, hasta que los movimientos liberales hacen un intento de quitarle al clero las facultades que tenía en la materia.

Las instituciones del registro civil se vinculan estrechamente con el triunfo y consolidación de las reformas liberales que se suceden en América Latina en la segunda mitad del siglo diecinueve. Fue una institución *estrictamente laica*, vinculada a la separación de la iglesia católica y el Estado, que se orientó a separarla del fuero eclesiástico. Lo que se perseguía y se persigue con el acopio de datos sobre la sociedad civil, es, en principio, otorgar a los sujetos generadores de derecho una personalidad jurídica. El Registro, al inscribirse los nacimientos de las personas físicas y otorgar el comprobante respectivo, permite a los miembros de la comunidad, acreditar su personalidad jurídica. Y no sólo el nacimiento queda recogido en el Registro, sino todos los actos concernientes al estado civil de las personas. Así, la memoria colectiva queda encargada a la administración pública a través de la nueva institución. Desde el nacimiento hasta la muerte, se elabora un inventario nacional que se convierte en fuente probatoria de derechos y obligaciones. En las primeras disposiciones legales sobre su Constitución, se determina la obligación de las personas, de todos los habitantes con excepción de los diplomáticos, de inscribirse, ya que el incumplimiento de esta obligación impediría el ejercicio de los derechos civiles y originaría aplicación de sanciones pecuniarias. En la *Exposición de Motivos* de una de las primeras leyes latinoamericanas, que fue la *Ley de Creación del Registro Civil* de México, de 28 de julio de 1859 se dice que "para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por aquél

1 Véase Rabuy, 1962-1963, 36; Colín/Capitant, 1920, 384 y ss.; Paya 1959; Febres Cordero, 1969; Luces Gil, 1980; Castro, 1921.

el Registro que había tenido el nacimiento, matrimonio o fallecimiento de las personas: registro cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida del estado civil de las personas y que la sociedad no podría tener las constancias que más le importaran sobre el estado de las personas, sino hubiese autoridad ante la que aquellos se hiciesen registrar y hacer valer...”

En Centroamérica, en la década del treinta del siglo pasado, dentro de la Federación, que se rompe en 1838, se produjo el primer movimiento liberal de gran profundidad, el que, aunque fracasó, sentó las bases para la reforma posterior. Se planteó la supresión de las órdenes monásticas y demás leyes que otorgaban al clero el conocimiento de asuntos civiles como el matrimonio. Pero no es, sino hasta la segunda mitad del siglo cuando se afirman los movimientos liberales y se dictan los primeros Códigos Civiles, en general, sobre el modelo napoleónico.

El primer Código Civil de Nicaragua sancionado el 25 de enero de 1867, estuvo vigente desde 1871 hasta 1904. En el Título amplio correspondiente a las personas, no se hace referencia a los Registros del Estado Civil.² El primero de febrero de 1904, se promulgó el nuevo Código Civil, que es el vigente, durante el gobierno liberal de José Santos Zelaya, que profundizó la reforma liberal.³

Pero entre estos dos cuerpos de leyes, se dictó la primera Ley del Registro Civil de Nicaragua, el 30 de enero de 1879, con el nombre de *Reglamento para el Registro del Estado Civil de las personas que fijó las líneas generales de la institución*. Ordenó el establecimiento de una oficina en cada “ciudad, villa y pueblo” de la República, encargada de “sentar con las debidas separaciones en los libros respectivos, las partidas de nacimientos, matrimonios y defunciones que ocurran en la comprensión de dichas localidades”; ordenó que se llevaran cuatro libros: de nacimientos, matrimonios, defunciones y razones del estado civil; la dependencia se llamaría *Oficina del Registro del Estado Civil* y estaría a cargo del Alcalde Segundo o único del lugar o del que respectivamente subrogara; y las certificaciones de las partidas harían prueba del respectivo estado civil en juicio o fuera de él. Se suprimiría la competencia eclesiástica, pero en una

2 *Código Civil de la República de Nicaragua* (Managua, 1871).

3 El decreto fue publicado en el número 2148 del *Diario Oficial*, del 5 de febrero de 1904. Documentación sobre la obra Legislativa de Zelaya en Bone, s.f.

concesión a la Iglesia, se indicaba que la falta de las inscripciones en los libros del registro, podrían suplirse con los asientos parroquiales y se indicaba que los párrocos al efectuar un bautismo, matrimonio o verificar un enterramiento, deberían prevenir a las personas obligadas a dar parte a las oficinas del registro.⁴

Y más tarde, se emitió otro *Reglamento para el Estado Civil de las Personas*, conocido como *Ley Reglamentaria del Estado Civil*, el 2 de febrero de 1899. De acuerdo con este nuevo cuerpo legal, que perfeccionaba el anterior, los hechos de nacimiento, matrimonio, defunción, reconocimiento de hijos ilegítimos, legitimación por subsiguiente matrimonio, registro de emancipaciones y declaraciones de mayoría de edad, discernimiento de guardas, separación de cuerpos, divorcio, anulación del matrimonio y declaración de ausencia, se prueban únicamente por el Registro de las personas.

Los Registros Parroquiales que antes de la creación del Registro Civil, llevaban esos datos, pasaron de derecho al control de las Municipalidades. Estas, de acuerdo con el Reglamento, debieron “gestionar para obtenerlos como cosas debidas al interés público y al Estado, y una vez adquiridos se tendrán como integrados al archivo de la oficina del Registro para todos los efectos que la Ley determina”. El Registro se encargó al Alcalde, quien podría nombrar un Encargado que debería llevar cinco libros, de nacimientos; matrimonios; defunciones; de legitimaciones, reconocimientos de hijos naturales, emancipaciones y discernimientos de guardas generales; y de sentencias de separación de cuerpos, divorcio o nulidad de matrimonio; de interdicción o de rehabilitación de mayoría de edad.

Los encargados de los nuevos registros deberían custodiarlos bajo depósito separado del archivo de la Municipalidad, cuidando de su mantenimiento y seguridad.

En el nuevo Código Civil de 1904, el título VI, Arts. 499 a 595, se denomina “Registro del Estado Civil de las Personas”. La comisión no tuvo a la vista, según se ha afirmado por sus comentaristas, el Código francés, sino otros que fueron por él inspirados, en especial el español que influencia su articulado. Mientras el código de 1871, tiene una clara y directa influencia del Código Chileno de Andrés Bello, en el de 1904, predomina

4 *Decretos y Acuerdos del Congreso de la República de Nicaragua de los años 1879-1880* (Managua, S.F. 8).

la influencia de los Códigos de Argentina de Velez Sarsfield —lo que determina cierto carácter doctrinario— de México, Chile y Guatemala. En lo que se refiere al Título VI, la fuente, de acuerdo con la Comisión Editora que estableció las concordancias, está en los Códigos de Guatemala, México, Costa Rica, Italia y en la *Ley Provisional del Registro Civil* de España de 17 de junio de 1870. En ese orden de influencia, según las anotaciones de los editores artículo por artículo. La institución del Registro en Nicaragua, según el informe de los editores oficiales, “sobre base más científica, más amplia y detallada, responde como factor de estadística, a las modernas tendencias del derecho, como elemento auxiliar de las demás ciencias político-sociales”.⁵

La justificación teórica de la nueva institución, se da en el primer libro de Derecho Civil centroamericano, que en 1882, explicaba las nuevas instituciones: “La posición legal de un individuo en la familia y en la sociedad, constituye su estado civil. Ese estado produce diversas relaciones jurídicas y da por lo mismo, a la persona, ciertos derechos y le impone ciertas obligaciones. El Registro del Estado Civil creado por el Código es indispensable para suministrar los datos indispensables a la estadística y ha venido a llenar una gran necesidad. Antes de él, no había más que las partidas que se asentaban en los libros parroquiales acerca del nacimiento, del matrimonio y de las defunciones. Prescindiendo de que sólo esos actos constaban en tales libros, la experiencia demostró que se llevaban con poco

5 *Código Civil de la República de Nicaragua*. Revisado definitivamente por la Comisión Legislativa compuesta por los Diputados Doctor Don Leonardo Rodríguez y Don Santiago López y de los Abogados Bruno H. Buitrago, J.F. Aguilar y F. Paniagua Prado. Tercera edición oficial anotada y concordada por los Doctores Carlos A. Morales, Joaquín Cuadra Zavala y Mariano Argüello, T. II, 1933.

La finalidad de la creación del Registro Civil en su primera época no era solamente de carácter estadístico y en realidad no es un organismo estadístico, sino el instrumento de prueba fehaciente del estado civil de las personas. Había un interés específico en controlar los sistemas de tributación y mejorar el servicio de policía para modernizar la administración de justicia. Véase González, 1982, 629-648.

En el comentario hecho en el diario *El Siglo XIX* de 6 de marzo de 1851, a ese proyecto presentado por Cosme Varela, se indica que “El pensamiento dominante del autor ha sido poner en manos de la autoridad una noticia de la población, tan metódica, completa y pormenorizada, que en el instante que se quiera puede saberse desde la filiación hasta el carácter moral de un individuo, su profesión, su domicilio y su conducta. Un gobierno que posee estos datos y sólo el que los tiene, puede estar seguro de que no faltarán resortes a su poder legal. Conocido el censo industrial verdadero de una población, las contribuciones se reparten con más equidad; conocido el censo nominal, el cobro se hace fácil y puntualmente; y conocido en fin el movimiento domiciliario, el malhechor y defraudador no podrán escaparse a la justicia”.

cuidado y exactitud, estando confiados generalmente a escribientes ignorantes o a los sacristanes de las parroquias, y no siendo dignos por lo mismo de hacer fe para todos los datos de la vida civil. Además limitándose a hacer constar algunos hechos relativos sólo a los individuos de cierto culto, no podían llenar el objeto que la sociedad debe proponerse, ni podían subsistir después que, establecida la libertad de cultos e interesado el legislador en que consten los actos de la vida civil de todos los individuos, sea cual fuere la religión a que pertenezcan, tiene que ser una institución puramente civil, sin mezcla religiosa ni eclesiástica, la del Registro que por eso se llama del Estado Civil. Interesada la sociedad en que esos hechos que dan origen a derechos y cambios tan trascendentes, queden consignados de un modo auténtico, ha prescrito que la calidad o posición legal de cada individuo debe constar en el registro especial que ella ha creado, y se llama Registro del Estado Civil, y que las actas o partidas de éste, sean la prueba del respectivo estado”.⁶

IV. Marco Legal

Como hemos indicado, en el Título VI del *Código Civil*, está señalado el marco jurídico general dentro del que se desenvuelve la actividad del *Registro del Estado Civil de las Personas*.⁷ Ahí se fija la estructura del servicio, sus objetivos y funciones. Con especial claridad indica que el Estado Civil es la calidad de los individuos en orden a sus relaciones con la familia en cuanto le confiere o impone determinados derechos y obligaciones; que dicha calidad deberá constar en el *Registro del Estado Civil*, cuyas actas constituirán la prueba del respectivo estado; que la oficina se llamará del *Registro del Estado Civil* y que estará a cargo de un funcionario nombrado

6 Véase Cruz, 1882, 424-426.

La creación de los Registros Civiles se constituyó en bandera de los movimientos Liberales para desposeer al clero de ese importante servicio. En otra de las clásicas obras de derecho civil latinoamericano de la época, se afirma que “... La secularización del Registro del Estado Civil es una de las más preciosas conquistas de la Libertad y de la civilización: independiza al hombre del poder y de la influencia de preceptos emanados de una religión, que no es quizás la que profesa, y le hace dueño de su personalidad en la sociedad civil de que es miembro, sin impedirle la facultad de llenar sus deberes religiosos en el fuero de su conciencia libre”. (Dominici, 1987, 537).

7 Se usan dos expresiones, Registro Civil o Registro del Estado Civil. El primero es una abreviación tradicional en España para su designación. La segunda parece ser la más adecuada y es la que se usa en Nicaragua, porque indica la finalidad de la institución, en tanto que la abreviada, sólo sugiere que es una institución secular o que es un registro de derecho privado.

por las Municipalidades (Arts. 499, 500 y 501), y habrá uno en cada una de ellas.

Puede definirse el Registro, desde el punto de vista administrativo de su función, como el centro u oficina pública, en cuyos libros debe constar, en concordancia con la realidad extrarregistral, cuantos hechos se refieran a la existencia y estado civil de las personas; o desde el punto de vista de su significado jurídico y finalidad, y así se le concibe como el instrumento estatal para obtener la constancia oficial de la existencia, estado civil y condición de las personas. Así, se recogen en su archivo documental, los atributos y cualidades del estado civil de las personas que son:

- a) La personalidad, determinada por el nacimiento y la defunción que la extingue;
- b) El nombre;
- c) El sexo;
- d) La filiación;
- e) Edad;
- f) Condición de emancipado;
- g) Condición de la persona en orden a vínculo matrimonial;
- h) La nacionalidad;
- i) Vecindad civil;
- j) Domicilio;
- k) Ausencia;
- l) Situación de fallecimiento declarado;
- m) Confesión religiosa;
- n) Estado sacerdotal y profesión religiosa;
- ñ) Situaciones concursales.

Cada legislación establece los elementos sujetos a registro.

Por la naturaleza del servicio, el Registro debe tener los siguientes caracteres:

- a) Ser *completo*, al incluir todos los hechos referentes al estado civil;
- b) *Exacto*, en el sentido de que los hechos deben aparecer registrados como son, sin inexactitudes ni discordancias;
- c) *Auténtico*, porque constituye la prueba de los hechos inscritos, y por eso los requisitos para llevar los libros son fijados con minuciosidad;

- d) *Sistemático*, a efecto de que los hechos registrables tengan repercusión adecuada en todos los lugares en que deban quedar registrados, pudiendo comprobarlos las partes interesadas y el propio estado por medio de la publicidad.

Podemos afirmar que estos requisitos, son cumplidos en medida adecuada por la institución en Nicaragua.

Aunque deberá volverse sobre el tema, se puede afirmar que su existencia tiene varias justificaciones. Desde el punto de vista de la persona es indispensable, para probar su condición dentro de la familia y el estado; desde el punto de vista del estado, la exactitud de los registros civiles es vital para la organización de muchos servicios administrativos, como la estadística, el censo electoral, el servicio militar, los servicios de salud, los servicios educativos, programas de vivienda... y para terceros, también su existencia es vital, porque de su condición dependerá la capacidad o incapacidad, la posibilidad de las personas para contratar o contraer obligaciones y derechos. Los civilistas están de acuerdo en considerar que los registros civiles están en la base de la vida de una comunidad; constituyen el inventario vital, una especie de fichero, en el cual cada persona ocupa una casilla dentro del casillero jurídico general, para conocimiento de todos y con publicidad.⁸ Su función estadística es clave. Las principales fuentes de información del sistema de estadística demográfica son los Censos de Población y Vivienda, las oficinas del Registro Civil y las encuestas elaboradas mediante procedimientos de muestreo probabilístico. Las estadísticas que tienen como fuente el Registro Civil, y que se obtienen a medida que los hechos ocurren, proporcionan información continuada y actualizada, incluso durante los períodos intercensales que permiten el estudio de las tendencias poblacionales. En el caso de la República de Nicaragua, llena un vacío absoluto, porque no se ha celebrado un Censo Nacional desde hace varios años, cuya necesidad se hace sentir. Sin embargo, debe hacerse notar que en los Censos, se cuenta pero no se identifica, lo que desde el punto de vista de este proyecto, tiene una significación especial. Por lo expuesto, en varios foros internacionales y desde distintas fuentes, se ha subrayado la importancia que tiene dentro del *Sistema de Estadísticas Vitales*, la información captada por los *Registros Civiles*. En general, éstos son órganos públicos de carácter social y de gran

8 Véase Alférez Callejón, 1970; Batista, 1957; Martínez Garza, 1967; Revista de la Facultad de Derecho de México, 1967; La Ley, 1957; Celaya Ibarra, 1975.

importancia para las tareas de planeamiento a cargo de los tres niveles del gobierno central.

El *Registro Central del Estado Civil* de Nicaragua se creó por el Decreto N° 34 del 17 de agosto de 1972, como parte del proyecto general incluido en el Decreto 308, de 5 de abril de 1972, *Ley de Cédula de Identificación*.⁹ En este cuerpo legal se creaba la *Dirección General de Cedulaación*, dependiente del *Tribunal Supremo de Elecciones*, y a esa Dirección se adscribió el funcionamiento del *Registro Central del Registro Civil*.

Con fecha treinta de junio de mil novecientos ochenta y uno, se dictó el Decreto No. 745, *Ley de Reubicación y Regulación del Registro Central del Estado Civil*,¹⁰ en el cual se le clasificó como una dependencia del Ministerio de Justicia. Con asiento en la capital de la República, la ciudad de Managua, se seguiría constituyendo con las transcripciones de las partidas que le deberían suministrar los Registros del Estado Civil que funcionen en todo el país, los que sin embargo, conservarían todas las atribuciones que se establecen en el Título VI del Libro Primero del Código Civil. Estaría bajo la responsabilidad de un Registrador designado por el Ministerio de Justicia.

Sus atribuciones son las siguientes:

- a) Llevar en forma debida un Registro Nacional completo del estado civil de las personas, que conste en los Registros Locales, el que se compondrá de tantas secciones como departamentos tiene la nación;
- b) Vigilar y asesorar constantemente el funcionamiento de las oficinas de los Registros Locales, para lograr una mejor coordinación y funcionamiento del servicio;
- c) Expedir las certificaciones de los asientos registrales que existan en su oficina, a pedimento de autoridades y personas naturales o jurídicas, las que tendrán plena validez para demostrar el Estado Civil de las personas.

9 *La Gaceta*, Diario Oficial, Año LXXVI, No. 75, Managua, viernes 7 de abril de 1972.

10 *La Gaceta*, Diario Oficial, Año LXXXV, No. 150, miércoles 8 de julio de 1981. También *Leyes de la República de Nicaragua. Epoca revolucionaria*, vol. V., julio-diciembre de 1981. (Managua: Ministerio de Justicia, 1982) 13- 16 y el *Índice cronológico y alfabético de Leyes aprobadas por el Gobierno de Reconstrucción Nacional, 1979-1984* (Managua: Consejo de Estado, 1985).

Las transcripciones de partidas que deben suministrar los Registros Locales, podrán hacerse en conjunto o individualmente, y cuando la operación comprende de una sola vez todas las partidas visibles en cada tomo, deberá hacerse mediante el sistema de "microfilm", o sistema de copiadorees que más convenga. Así se ordenó y se inició la microfilmación de toda la información existente en los Registros Locales, tarea que no ha terminado y que adelante se especifica. De toda microfilmación, la Ley ordenó que se hicieran dos ejemplares: uno que permanecerá en el Archivo del Registro Central para los servicios que éste preste; y el otro, que se guardará en el sótano del Banco Central o en otro lugar apropiado. En cada sección del Registro Central, figurarán en gabinetes metálicos los rollos de películas microfilmadas y los tomos respectivos, relativos a los distintos Municipios con los siguientes rubros:

- a) Nacimientos;
- b) Matrimonios;
- c) Legitimación de hijos;
- d) Reconocimiento de hijos nacidos fuera del matrimonio;
- e) Emancipaciones y Declaraciones de mayoría de edad;
- f) Discernimiento de guarda;
- g) Adopciones de hijos;
- h) Defunciones;
- i) Sentencias de separación de cuerpo, de divorcio, nulidad de matrimonio y declaración de ausencia; y
- j) Reposición de partidas.

La Ley, minuciosamente formula indicaciones para ordenación de los rollos de película de microfilmes, los que podrán ser consultados por cualquier persona, previa autorización del Encargado de la Oficina Central.

La reubicación del *Registro Central*, como una dependencia del Ministerio de Justicia, comprendió también la transferencia de los bienes y asignaciones presupuestarias correspondientes, y se indicó que su marco legal se regiría por esa Ley y sus reglamentos, y en lo que fuere aplicable y pertinente por el Título VI del libro Primero del Código Civil, y demás leyes de la República en lo que fueren aplicables.

En el mes de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, se produjo una reorganización de la administración, por la cual se disolvió el Ministerio de Justicia y se transfirieron varias de sus competencias. Por *Decreto*

313, de esa fecha,¹¹ la dirección y control de los Registros Públicos, que pertenecía al Ministerio de Justicia se transfirió a otros organismos: el Registro de la Propiedad Industrial al Ministerio de Industria; los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble y Mercantil, al Ministerio de Finanzas; y el *Registro Central del Estado Civil de las Personas*, al *Consejo Supremo Electoral* (Art. 3). Esa es su situación jurídica actual.

Por otra parte, en la *Ley de Municipios*, Ley No. 40, de dos de julio de mil novecientos ochenta y ocho se ratifican las atribuciones históricas que los Ayuntamientos han tenido sobre los registros civiles.¹² Sobre la base del reconocimiento de la autonomía municipal como principio constitucional, que la ley desarrolla, y entre las competencias que se atribuyen al municipio para satisfacer las necesidades de la población, en su artículo ocho, expresamente establece que el Municipio ejercerá la administración del *Registro del Estado Civil de las Personas*, conforme la dirección normativa y metodológica del *Consejo Supremo Electoral*, expresando además que las competencias municipales se ejercerán procurando la coordinación interinstitucional, respetando los mecanismos e instrumentos de planificación física y económica del Estado e impulsando la inserción del Municipio en los mismos. La circunscripción o término municipal se refiere a la *Ley de División Política-Administrativa* y entre las atribuciones de Alcalde, se incluye la de dirigir la administración y al personal de servicio de la municipalidad y su contratación dentro de los límites presupuestales. A los funcionarios encargados del Registro Civil, nombrados o presupuestados por las Municipalidades, se les ha atribuido otras obligaciones, como llevar el registro de fierros, cartas de venta de semovientes y otros.

V. Estructura y funciones del Registro Central

Entre las funciones del Registro se pueden indicar las siguientes:

- a) Vigilar y dar asesoría en el nivel nacional a todos los Registros Civiles locales; existe una relación permanente institucional y orgánica entre los Registros Municipales y el Registro Central; con motivo de esta misión, el Director y la Subdirectora del Registro realizaron con el consultor una visita de inspección a una

11 *La Gaceta*, Diario Oficial, No. 44, tres de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.

12 *La Gaceta*, Diario Oficial, Año XCII, No. 155, miércoles 17 de agosto de 1988.

gran cantidad de registros municipales en todas las regiones del país, para verificar su funcionamiento, resolver consultas y solucionar eventuales problemas; la relación entre las autoridades del Registro Central y las autoridades de los Registros Locales es bastante buena, de mutuo respeto y colaboración;

- b) Reproducir las actas de los hechos vitales en el nivel nacional a través de la microfilmación;
- c) Reponer los libros del registro del Estado Civil en los Registros que fueron quemados durante los conflictos de los últimos años;
- d) Servir como fuente de información para las estadísticas demográficas, a pesar de que éstas no son confiables; a falta de un Censo Nacional que no ha podido realizarse, en la realidad, es la única información con que el estado cuenta para la formulación de las políticas de gobierno en los distintos niveles y programas;
- e) Colaborar con distintas instituciones del gobierno central y local, entre ellos las propias municipalidades; el Instituto Nacional de Estadística y Censos; los Ministerios del Interior, Salud, Educación y Defensa.

Como servicio específico y esencial, el registro extiende las Certificaciones de las Partidas de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios, Divorcios, Emancipaciones, Soltería, Negativa de hijos, todo esto en el nivel nacional y especialmente a los habitantes de donde los Registros fueron quemados o destruidos, entre ellos Masaya, Chinandega, Estelí, por citar algunos.

Se ha podido estimar que en la *Dirección del Registro Central*, en Managua, se reciben normalmente un promedio de quinientas solicitudes mensuales de certificaciones de partidas en todos rubros, cantidad que se aumenta sustancialmente en los primeros meses del año por el inicio del año escolar. Este servicio se presta en el nivel nacional; la mayoría de usuarios vienen de los lugares donde los registros fueron destruidos o quemados o de las zonas de conflicto en las que no se puede extender el certificado correspondiente. Esta situación produce muchas dificultades a los usuarios, generalmente personas de escasos recursos, para las que el viaje a la capital y la espera por el documento requerido es muy oneroso y muchas veces imposible de realizar. Esto hace pensar, que en algunos casos, cuya cuantificación es difícil de hacer, se utiliza el procedimiento irregular de la reposición en el lugar del domicilio del interesado, lo que altera los datos globales del Registro. Esta situación merece un análisis específico y una drástica rectificación para poder tener una información confiable. El Re-

gistro Central es el único que puede extender certificaciones en los distintos rubros, en el nivel nacional.

Debe insistirse en el hecho, de que dada la situación actual de la administración pública en la República de Nicaragua, la función del *Registro Central del Estado Civil de las Personas*, es muy importante, en lo que se refiere a la información de base para las políticas institucionales que tienen que basarse en estimaciones demográficas confiables. Estas informaciones, en la realidad nicaragüense, sólo son recogidas, aunque no de una manera completa, en los *Registros Civiles Locales*, que transmiten su información al *Registro Central*. Así las instituciones del gobierno central requieren del auxilio del Registro, entre las principales: los Ministerios de Salud, del Interior, de Educación y Defensa; Instituto Nacional de Estadística y Censos; Instituto Nacional de Bienestar Social; Corte Suprema de Justicia y otras instituciones de diverso orden.

Es muy loable la creación del *Registro Central*, con los objetivos indicados y con la función de orientar, coordinar y controlar el funcionamiento de los Registros Locales. Su trabajo eficiente, garantiza uniformidad de procedimientos y de interpretaciones de las disposiciones legales, lo que redundará en certeza jurídica y permite la prestación de un mejor servicio. Por otra parte, la existencia de un *Archivo Central*, lo que ha sido recomendado internacionalmente, aumenta la seguridad en la conservación de la información; facilita el servicio de emisión de certificaciones de los asientos y facilita el control del trabajo de los registros locales, por el periódico examen de los libros. Debe llamarse la atención que esta es una situación muy avanzada, que en este aspecto se da en la República de Nicaragua, y que no existe en muchos países, y que facilita en gran medida el proyecto que aquí presentamos.

VI. Estado y proceso de microfilmación de actas

El trabajo más importante, desde el punto de vista del proyecto, que ha realizado y realiza el *Registro Central* es la microfilmación de los libros de los *Registros Civiles* de la República. Esta ha sido una labor continuada cumplida con mucha eficiencia a pesar de los limitados recursos humanos y de equipo.

El procedimiento seguido es minucioso y muy cuidadoso y se puede describir en la siguiente forma:

- A. La Sección de Archivo de Libros recibe los libros que periódicamente le envían los *Registros Civiles Locales* de la República por recibo; en esta oficina se verifica que lleguen los principales rubros en dependencia del Municipio; entrega las hojas impresas de todos los rubros, para la posterior inscripción, conforme recibo; finalmente, entrega los ya microfilmados con comprobante adecuado para llevar control completo de la operación;
- B. El *Departamento de Asesoría* dependiente de la Sub-Dirección del Registro, revisa cuidadosamente los diferentes libros de los distintos municipios que le envía la sección de Archivo, a efecto de dictaminar sobre los libros que están en condiciones de ser microfilmados; o en su caso, señala las deficiencias, omisiones, errores que existen, a efecto de que los Registros Locales procedan a su rectificación o aclaración antes de proceder a la microfilmación;
- C. En el *Departamento de Microfilmación* se procesan todos los libros aprobados. El procedimiento que se sigue es el siguiente:
 - 1. Ordenamiento y rotulación;
 - 2. Numeración de tomos conforme secuencia, para lo cual se obtienen los datos del último año microfilmado;
 - 3. Se llenan las actas, tanto iniciales como finales, que firma el Director General del Registro;
 - 4. Se ubica el código del municipio por microfilmarse;
 - 5. Se procede a la microfilmación;
 - 6. Se procesa la película ya microfilmada la que se revisa para constatar su calidad;
 - 7. Después de lo cual, se envían los libros a la *Sección de Archivo de libros*.

Los equipos que se utilizan son una microfilmadora RECORDAK modelo setenta y cuatro y una Procesadora también RECORDAK modelo mil novecientos setenta y cuatro, los cuales son aparatos que están discontinuados, lo que crea muchos problemas de mantenimiento y funcionamiento a los encargados de su manejo. Además, deben utilizar otros materiales químicos (revelador y fijador) así como cinta adhesiva.

En el *Departamento de Visores* se encuentra el microfilme duplicado de todos los municipios de la República hasta el año de 1977 y los originales de los mismos se encuentran, de conformidad con las disposiciones

legales comentadas antes, en las bodegas del Banco Central. Estimaciones del jefe del *Departamento de Microfilmación* indican que el cuarenta por ciento de los casetes o películas se encuentran deterioradas, por lo que es urgente una duplicación de los originales que están en las Bodegas del Banco Central.

En esa oficina, el *Departamento de Visores*, se buscan y cotejan las solicitudes remitidas de las secciones correspondientes. Para cotejar y buscar la información solicitada, se usan Visores marca ALOS y algunos DUKANE, cuya fabricación también está descontinuada, lo que ocasiona muchos problemas. Sería conveniente sustituir los visores en uso, por otros más modernos y de mejor calidad.

En el *Departamento de Microfilmación*, se tiene microfilmada la información de todos los municipios de la República, a partir del año de mil ochocientos setenta y nueve (1879) hasta el año de mil novecientos ochenta y siete (1987), lo que es sumamente importante.

La información microfilmada se estima que es en un ochenta y cinco por ciento. Todos los rollos que se encuentran en ese Departamento están en original, es decir que no han sido duplicados, lo que debe hacerse con suma urgencia, ya que si se deterioran los rollos originales, no podrían reponerse, porque el material en muchos casos ya no existe por destrucción. Un equipo de doble cámara podría ser una solución, porque sacaría de una sola vez las dos películas.

Existen también unos índices de listados de asientos, que principian en 1879 y terminan en 1974. Estos listados también son de gran utilidad para establecer el volumen de información que se tiene en el Registro y están organizados para su identificación por años y por apellidos. Aunque debe indicarse que los libros de listados, no reflejan exactamente la cantidad de partidas microfilmadas, las que constituyen la fuente más confiable.

La codificación se hace con números de Municipio, libro y partida. Por ejemplo: 281-90-1668: 281, código del Municipio; 90, Tomo y 1688 Número de la partida.

VII. Dos registros locales: Managua y Masaya

Dos importantes registros locales son los de la capital de la República, la ciudad de Managua, que es el más grande del país y el de Masaya, ciudad

importante de la Región IV. Estos dos registros son llevados con especial cuidado y eficiencia por sus funcionarios responsables. Incluimos información básica sobre los mismos, con relación a este informe.

A. Registro del estado civil de las personas en Managua

1. Cuantificación aproximada de tomos y actas correspondientes a nacimientos, defunciones y reposiciones de nacimientos

	Periodo	Tomos	Actas
Nacimientos	1879 enero 1990	619	669260
Reconocidos	1944 a 1975	118	132972
Defunciones	1879 enero 1990	158	175902
Reposiciones	1944 enero 1990	142	110519

Nota: Con relación a los rollos de microfilme existentes, éstos son en total 125, comprendidos de 1879 a 1973, no están en orden consecutivo, pero sí los tiene el Registro Central.

2. Funciones del Registro Civil

I. Inscribir todo lo relacionado con:

- Nacimientos
- Defunciones
- Matrimonios
- Reposiciones
- Divorcios
- Reconocimiento de hijos
- Rectificaciones
- Adopciones
- Emancipación
- Mayorización
- Guardas
- Declaración de ausencias
- Nacimientos, matrimonios, defunciones y divorcios en el extranjero
- Legitimación de hijos
- Nulidad de partidas de nacimientos y matrimonios
- Declaración de ausencias.

II. Emitir los certificados de:

- Nacimientos
- Defunciones
- Matrimonios
- Reposiciones
- Divorcios
- Negativas de nacimientos de hijos dentro del matrimonio y solterías
- Nacimientos, matrimonios, defunciones y divorcios en el extranjero.

3. *Dependencias y sus funciones específicas**Dirección*

Registrador: Firma las actas y certificados emitidos, lleva el control funcional y administrativo del Registro de conformidad con la Ley.

Secretario del Registro: Firma conjuntamente con el registrador todas las actas, así como los documentos que se emiten. Coadyuva con el registrador en el control funcional y administrativo del Registro Civil. Suple al Registrador en ausencia mayor a las 24 horas.

1.- *Departamento de Documentos Legales*

- a) Inscribir todos los documentos relacionados con el Registro del Estado Civil de las Personas de Managua.
- b) Elaborar los certificados de: divorcio, reposición, negativas, divorcios, nacimientos, defunciones y matrimonios en el extranjero.

2.- *Departamento de Archivo*

- a) Verificar todas las actas en los libros correspondientes para la elaboración de los certificados por emitir.
- b) Foliar y compaginar los libros.
- c) Archivar los libros una vez utilizados por los verificadores.
- d) Darle mantenimiento adecuado y preventivo a los libros para su conservación.

3.- *Departamento de Certificaciones*

- a) Elaborar los formatos de solicitud de certificados a través de las ventanillas.
- b) Numerar y fechar los soportes de solicitud y el papel sellado correspondiente (Oficial Revisor).
- c) Mecanografiar los certificados por emitir de nacimientos, defunciones y matrimonios.

4. *Personal de Registro Civil*

1.- Dirección: 10

- Director del Registro Civil (Registrador)
- Secretario del Registro Civil
- Asesor Legal
- Auxiliar técnico en planificación
- Secretaria ejecutiva
- Lector de visor
- 3 conserjes
- Conductor

2.- Departamento de Documentos Legales: 14

- Responsable del departamento
- 2 Oficiales de ventanilla
- 2 Oficiales revisores
- 9 Inscriptoras

3.- Departamento de Archivo: 20

- Responsable del Departamento
- 15 archivistas
- 4 oficiales revisores

4.- Departamento de Certificaciones

- Responsable del departamento
- 6 mecanógrafas
- 12 oficiales de ventanilla
- 3 oficiales revisores

Total de trabajadores: 66

B. Registro del Estado Civil de las personas en Masaya

**Datos registrales de inscripciones de nacimientos,
defunciones y reposiciones de los años 1976 a 1989**

INSCRIPCIONES

Libros	total nacimientos	total defunciones	total reposiciones
1976	3,993	268	540
1977	3,399	345	605
1979	2,438	312	37
1980	3,697	357	541
1981	3,611	264	757
1982	3,405	289	1,310
1983	3,658	320	1,156
1984	3,430	338	793
1985	3,664	295	439
1986	3,610	302	983
1987	3,497	288	905
1988	3,087	262	764
1989	3,248	243	706
Totales	44,737	3,883	9,536

Nota: 1978 falta completo porque se quemó y no estaba microfilmado. Las reposiciones en su gran mayoría corresponden a ese año.

VIII. La reposición de registros. Reposición de partidas de nacimiento

Los conflictos que han sacudido a la República de Nicaragua en los últimos años, han producido el deterioro o destrucción de diversos registros públicos, por lo que por *Decreto No. 240* de la *Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional*, se dictó la *Ley de Reposición de Registros*, en la que se fijó el procedimiento general para reconstruir los asientos de inscripción en los registros públicos, entre ellos el de las personas. En ella se ordenó que cuando los libros hubieran sido microfilmados o existiera un registro central, se efectuará el traslado o transcripción de las inscripciones

a los nuevos libros que deberían abrirse. Por diversos motivos, entre ellos el costo de la operación y la falta de personal para realizarlo, no ha podido cumplimentarse esta disposición.¹³

La presión de la población en cuanto a constancias de nacimientos, obligó a dictar una especial *Ley de Reposición de Partidas de Nacimiento*, el Decreto 910 del 21 de diciembre de 1981,¹⁴ la que fue enriquecida con una *Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento*, Ley No. 10 de 3 de octubre de mil novecientos ochenta y cinco, en la que se estableció un cuidadoso procedimiento y se concedió un plazo hasta el treinta de octubre de mil novecientos noventa para que los interesados repongan sus partidas, pasado el cual el procedimiento se sujetará a las disposiciones del Código Civil.

El procedimiento es sumario y los requisitos son mínimos, pero la ley establece mecanismos de control e impugnación que pueden utilizar personas interesadas o el propio estado. Para reponer la partida de nacimiento, el interesado debe presentar una negativa extendida por el Registro Civil y dos testigos mayores de veintiún años, debidamente identificados. Cumplidos estos requisitos, y recibida la declaración de los testigos, se procede a dictar la sentencia de reposición que debe ser inscrita por el Registro correspondiente.

Se han dado situaciones especiales en cuanto a la reposición, que se refiere a la falta de documentos de identificación de las personas interesadas en el procedimiento, y especialmente, se supone que existen muchos casos de doble inscripción. Es el caso de la población desplazada con motivo de la crisis de los últimos años.¹⁵ No existen, y esta es una deficiencia fundamental del sistema, mecanismos de control para las inscripciones dobles o fraudulentas. La Ley de reposición, indica que podrán impugnarse las reposiciones resueltas, cuando se prueba la no identidad personal, esto

13 *La Gaceta*, Diario Oficial, Año LXXXIV, No. 11, lunes 14 de enero de 1980. Esta ley fue reformada por el Decreto 533 de 1º de octubre de 1980, *Idem*, Año LXXXIV, No. 232, jueves 9 de octubre de 1980.

14 *Idem*, Año LXXXIX, No. 200, viernes 18 de octubre de 1985 y No. 290 de 21 de diciembre de 1981.

15 Barry/Serra, 1988. En este estudio se estima que el total de la población desplazada alcanza unas 350.000 personas, especialmente de las zonas de conflicto.

es, cuando la partida que se pretende reponer no corresponde al verdadero nombre del beneficiado; cuando se prueba la falsedad de su contenido y cuando se recurre al procedimiento de reposición para alterar la edad y eludir el servicio militar obligatorio. Han existido juicios muy publicitados por este último motivo; en uno de ellos, incluso, se inició proceso penal contra abogados corresponsables de la infracción y hemos podido detectar también algún caso en el cual se tramitó una reposición fraudulenta para lograr viaje de menores al extranjero sin autorización de los padres.

Al tratar el tema, desde el centro de interés de los procesos electorales, creemos se magnifica su importancia, suponiendo que existe una manipulación del procedimiento de reposición para aumentar el censo electoral y propiciar el doble voto. Un buen sistema de automatización de los datos, contribuye en gran medida a lograr un control adecuado de estos casos, cuando se presentan. Y debe mantenerse un sistema flexible que dé facilidades a la población para regularizar su inscripción en el Registro.

Los principios fundamentales de publicidad, legitimación y fe pública del sistema de registro de las personas, obligan a establecer medios para superar la inexactitud y lograr la concordancia entre la realidad jurídica y la vida registral. Se debe lograr la concordancia entre la realidad y el registro en todo supuesto en que haya una discordancia la que consiste en toda inexactitud o falta de paralelismo entre la realidad jurídica y el contenido del Registro Civil. El paso de la exactitud a la inexactitud, se subsana por medio de la rectificación. Es necesario que "legalmente se determinen las causas que puedan dar origen a la discordancia entre Registro Civil y realidad; que se regule un procedimiento de rectificación del Registro, porque la subsistencia del estado de inexactitud o discordancia registral constituye un grave peligro, así como un semillero de confusiones para la existencia, identificación y estado de las personas. Finalmente, estimamos que también deben dictarse normas que regulen los medios (directos o indirectos) rectificadores del Registro Civil inexacto. Todo ello en aras de una mayor seguridad jurídica, principio supremo del Derecho y de toda comunidad organizada".¹⁶

La rectificación debe hacerse: cuando un hecho que debe inscribirse no haya tenido acceso al Registro; cuando el asiento hecho no contenga todos los datos que deba tener; cuando permanece un asiento inalterado a pesar de que la realidad ha cambiado, por ejemplo por causa de matrimonio

16 Véase Rico Pérez, 1974, 975.

o de muerte y cuando en general, el acto inscrito sea nulo o se incurra en defectos formales. Y naturalmente, cuando los libros de inscripción hayan sido deteriorados o destruidos.

Debe establecerse un procedimiento administrativo, con garantías de procedimiento, para agilizar el trámite de rectificación y de reposición, sustrayendo de los Tribunales su conocimiento. Se pueden encontrar mecanismos de control para evitar, dobles inscripciones o inscripciones fraudulentas o rectificaciones de las mismas características.

Los datos de reposición tramitados, así como la cuantificación reportada antes sobre los asientos operados en las oficinas registrales, revelan una situación especial que es el subregistro de nacimientos, pero especialmente de muertes, que se atribuyen a no registro, registro con error y otras anomalías. El no registro oportuno de nacimientos, en general es subsanado posteriormente, por la presión administrativa sobre las personas, pero el subregistro de muertes es en gran medida definitivo, lo que "falsea la estadística del país, en lo que al movimiento demográfico se refiere, desde luego que cada año dejan de figurar en ella gran número de nacimientos de los ocurridos...".¹⁷ Deben buscarse procedimientos para subsanar estas deficiencias, algunos de los cuales se proponen en parte posterior de este informe.

IX. Registro Electoral. Tres modelos en Centroamérica

Posiblemente el problema de un buen Registro Electoral es el central en este momento, porque en la mayoría de los países, donde existen, no están en buenas condiciones, adolecen de deficiencia técnica, no tienen los datos completos y no son suficientemente confiables. Recopilar la información adecuadamente, computadorizarla, depurarla, son pasos de gran dificultad técnica que requieren de grandes esfuerzos, pero se han hecho intentos encomiables en los últimos años en esa línea. En este aspecto se producen tres modelos: uno constituido por Costa Rica que inspiró la última reforma de Honduras; Guatemala y El Salvador, por otro lado, y Nicaragua que es un caso especial. Costa Rica sigue siendo pionera en este campo. Del Tribunal Supremo Electoral depende en forma exclusiva el Registro Civil cuyas funciones, por disposición constitucional, son llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores, resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad nacional así como

17 Véase Brenes Córdoba, 1974, 284 y Mojano, 1984.

pérdida de nacionalidad, ejecutar las sentencias que suspendan la ciudadanía y resolver gestiones para recobrarla, y expedir las cédulas de identidad (Art. 104).

El registro es permanente y de conformidad con el artículo 95 de la *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil*, la cédula de identidad es documento de presentación obligatoria para emitir el voto, pero también para múltiples actos de la vida civil: actos notariales, gestiones administrativas y judiciales, firmar actas matrimoniales, ser nombrado empleado o funcionario del estado y municipios, formalizar contratos de trabajo, obtener pasaporte, formalizar afiliación al seguro social, matricular a los hijos en escuelas y colegios públicos o privados, obtener licencia de conducir, etcétera, lo que implica que es indispensable. Al expedirse la cédula automáticamente el ciudadano queda inscrito en el padrón como elector en el domicilio señalado.

El *Registro Civil* tiene su sede en la capital y tiene dos Departamentos, uno *Civil* y otro *Electoral* bajo la autoridad de un Director General. Este último tiene las siguientes funciones: expedir la cédula de identidad, realizar el empadronamiento, formar la lista general de electores o *Padrón Nacional Electoral*, confeccionar el *Padrón-Registro* y el *Padrón-Fotográfico* para cada junta receptora de votos, dar cumplimiento a las sentencias judiciales, preparar el material electoral, mantener actualizado el *Padrón Nacional* y llevar el registro de solicitudes de cédula. Con un cuidadoso procedimiento se realiza la emisión y entrega de *Cédulas de Identidad*,¹⁸ con intervención de las unidades administrativas que son las siguientes: de *Estudios y Resoluciones*, de *Padrones e Índices*, de *Cédulas y Fotografías*, de *Rectificación de Solicitudes*, de *Defunciones y Despacho Electoral*. Debe llamarse la atención que en todas las cédulas se incluye una fotografía del titular, y que existen muchas operaciones técnicas y operativas con controles muy estrictos, orientados a garantizar una exacta inclusión del ciudadano en la lista de electores, especialmente que esté una sola vez y que su domicilio, que implica su lugar de votación sea el correcto. Cada Junta Receptora de Votos, durante el proceso electoral, recibe dentro del material electoral que le corresponde, las tarjetas del *Padrón Fotográfico*, así que tiene como medios de control de los votantes, la lista alfabética o *Padrón-Registro* de los electores, las tarjetas del *Padrón Fotográfico* y naturalmente la *Cédula de Identidad* que debe presentar el elector. Cuatro meses antes de los comicios vence el término para presen-

18 Para una descripción detallada del procedimiento Villegas Antillón, 1987, 36 ss.

tar solicitudes de emisión de cédula o traslado y dentro de tres meses anteriores, no se puede modificar la lista de electores.

Existe un censo electoral permanente en continuo movimiento de actualización en el que se inscribe a los nuevos electores, se excluye a los fallecidos y a los inhabilitados. Su vinculación con el registro del estado civil permite un control inmediato y cruzado de los cambios. Existen oficinas regionales para facilitar la inscripción y además se producen programas de empadronamiento ambulante por lo que se busca a los ciudadanos en su propio domicilio. Con la inscripción de los nacimientos "podemos saber con la antelación suficiente, cuántas son las personas que, después de las elecciones de 1986 y antes de las elecciones de 1990, habrán cumplido o deberán cumplir los 18 años... tener conocimiento previo del número de ciudadanos que habrá de incluirse en el Padrón nos permite metas para captarlos oportunamente y mantener las listas electorales al día".¹⁹

El sistema de computación electrónica fue incorporado en 1977, y así se modernizó el almacenamiento de datos que antes se mantenían en tres tarjeteros de *Padrón Nacional Electoral*: alfabético, por orden numérico y por jurisdicción geográfica. Actualmente se utiliza un sistema de cómputo adecuado a este propósito de manera que se lleva un registro en un banco de datos con los convenientes respaldos en cintas magnéticas y su consulta se realiza por medio de terminales conectadas a la computadora central.

Existe una oficina llamada de *Contraloría Electoral*, a la que corresponde fiscalizar, verificar y contabilizar las operaciones del *Registro Electoral*. Mensualmente a través del computador se realiza un arqueo de inclusiones y exclusiones, a efecto de depurarlo, y dicha oficina lleva el control de las operaciones como una auditoría empresarial. Y esto permite tener una lista provisional permanente de electores que se publica periódicamente para permitir su actualización.

En Honduras, se tuvo muy presente la experiencia costarricense para la elaboración reciente de su registro electoral. Como en todos los países de la región, durante mucho tiempo no existió registro permanente y se elaboraban las listas de electores en ocasión de cada consulta.²⁰ En la

19 Véase Ledezma Pacheco, 1988, 35.

20 En los países del Cono Sur, por el contrario, existe un registro electoral desde finales del siglo pasado. En el Uruguay, por ejemplo, el *Registro Cívico Permanente*, se creó de

constitución vigente se define como organismo electoral al *Registro Nacional de las Personas*, con jurisdicción en todo el territorio, sede en la capital y bajo la dependencia del *Tribunal Nacional de Elecciones* (Art. 54) con la función principal de realizar la identificación y registro de la población del país.

Tiene su propia Ley, el *Decreto No. 150* de 17 de noviembre de 1982, que indica que tiene a su cargo el *Registro Civil*, extenderá la *Tarjeta de Identidad* única, registrará todos los hechos y actos del estado civil de las personas y elaborará de oficio y en forma exclusiva el *Censo Nacional Electoral* (Art.4), que es el registro ordenado de los ciudadanos con capacidad para votar. Tiene dos departamentos, la *División del Registro Civil* y la *División del Registro Electoral*. Sobre la base del listado preliminar, del listado general de electores y del padrón fotográfico electoral elaborará el *Censo Nacional Electoral*.

La *Tarjeta de Identidad* constituye documento de identificación e instrumento para ejercer el sufragio. Tiene un procedimiento muy cuidadoso para emitirse con un código "con garantía de que no repetirá en el término de cien años", lo que la convierte en identificación vitalicia.

El *Censo* es público, permanente y sujeto a revisión constante para realizar su depuración incorporando a los nuevos electores, eliminando a los fallecidos, suprimiendo inscripciones repetidas y las hechas "en fraude a la Ley" para lo cual existe acción pública. Las listas de cancelación deberán publicarse al menos trimestralmente en el *Diario Oficial* y en otros dos. El listado general es elaborado electrónicamente con los datos esenciales. Se llevará por triplicado, el original para el *Registro* y las copias una para el *Tribunal Nacional de Electores* y otra se depositará en las bóvedas del *Banco Central* bajo custodia del *Tribunal*. El listado provisional se publica 120 días antes de las elecciones para tramitar reclamos, y el listado definitivo deberá estar concluido un mes antes.

El *Padrón Fotográfico*, que constituye un medio accesorio de identificación del votante, se enviará a las *Mesas Receptoras de Votos*, y cons-

acuerdo con la Ley del 28 de marzo de 1893, la que fue sustituida por otra de abril de 1898. Se argumentó para anular el primer registro el "no haberse tomado al constituirlo las garantías eficaces de que el sufragio fuera ejercido por quienes, en su gran mayoría al menos, se encontrasen en el pleno goce de la ciudadanía", y que al hacer el nuevo registro "sólo se exigía que sometiera ese estado político a una nueva justificación que devolviera al Registro Permanente el prestigio a que esa institución es acreedora", Fernández y Medina, 1910, 5.

tituye el día de las elecciones un instrumento auxiliar. El archivo de *Padrones Electorales* se lleva tomando en cuenta el orden alfabético, el lugar de solicitud y la separación por sexo, ya que Honduras es uno de los pocos países en el que hombres y mujeres votan en mesas separadas. Contra las resoluciones del Registro, cabe el recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación ante al *Tribunal Nacional de Elecciones*.

Otro modelo se produce en Guatemala y El Salvador, donde no existe un registro único, sino dos paralelos: el *Registro Civil* a cargo de las Municipalidades que extienden una *Cédula de Vecindad o Identidad* a sus habitantes, con base en la cual se elabora un *Registro de Electores*, que emite un documento distinto de identificación, específicamente electoral.

El *Registro de Ciudadanos en la Ley Electoral* de Guatemala, se instituye como un órgano técnico del *Tribunal Supremo Electoral*, que tiene a su cargo todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, la elaboración del *Padrón Electoral*, la ejecución de sentencias judiciales, inscripción y fiscalización de organizaciones políticas, e inscripción de candidatos. Tiene su sede en la capital con delegaciones en todos los municipios y dos Departamentos, el de *Organizaciones Políticas* y el de *Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones*. Es un órgano muy importante y a pesar de su dependencia del *Tribunal Supremo Electoral*, se desenvuelve con relativa autonomía.

El Padrón Electoral se forma con base en los padrones municipales, que contienen la lista de los residentes. Es permanente y está sujeto a continua actualización y depuración. La inscripción se hace diariamente y periódicamente las delegaciones envían un reporte al *Departamento Central de Inscripciones*, donde con el auxilio del *Departamento Electrónico de Datos* se analiza la información solicitada, a efecto de formular una *Constancia de Inscripción*, que es una boleta que certifica la ciudadanía. La Base para su expedición, está en la presentación de la *Cédula de Vecindad*, documento que expiden las municipalidades. Los datos deben mantenerse actualizados, especialmente el del domicilio, que determina el lugar donde se ejerce el sufragio, porque conforme a la residencia, se elaboran las listas que utilizan las *Mesas Receptoras de Votos*.

Existe una opinión generalmente compartida de que la *Cédula de Vecindad*, que sirve de base a la elaboración del padrón electoral, no es un documento confiable y que no presenta garantía para el ejercicio de los derechos políticos y tampoco de los civiles y actividades cotidianas, porque

fue técnicamente mal diseñada hace muchos años y puede fácilmente alterarse o duplicarse. El *Tribunal Supremo Electoral* ha realizado estudios orientados a su modificación, en dos posibles direcciones: emisión de una *Cédula Electoral*, con base en las de *Vecindad* sujetas a un control por parte del Tribunal o centralización de los registros y emisión de *Cédula Unica de Identidad* sobre el modelo costarricense y hondureño.

En El Salvador, la Constitución (Art. 77) indica que para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el *Registro Electoral*, elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y distinto a cualquier otro registro público. Se orientaba esta decisión, a mejorar los registros electorales anteriores, que se basaban, como en Guatemala, en la *Cédula de Vecindad*. Así, no eran autónomos porque dependían de la información suministrada por las municipalidades, que no era confiable y tenía muchos errores que se trasladaban al nuevo registro. Y las Cédulas se expedían sin control por los gobiernos locales, lo que permitía duplicación y uso fraudulento de esta documentación, lo que incidía en la falta de pureza de los comicios. El 29 de mayo de 1986 se emitió la *Ley de Registro Electoral* que desarrolló el principio constitucional y permitió se elaborara una nueva inscripción de ciudadanos teniendo como base los datos que el Consejo obtuvo directamente de las partidas del *Registro Civil*.

En el *Código Electoral* vigente, de 1988, se unificó en un sólo cuerpo legal toda la normativa en materia electoral, se ordena organizar el cuerpo electoral en un registro de ciudadanos elaborado en forma autónoma, para que se vote una sola vez, facilite el ejercicio del sufragio y que la votación sea masiva sin perjuicio de la pureza y credibilidad del proceso electoral. Contempla el *Registro Electoral* como una dependencia del Consejo, de carácter permanente y público, que tiene como base las certificaciones o copias de todas las partidas de nacimiento que tiene el *Consejo* en sus archivos. Las *Alcaldías Municipales* tienen obligación de enviar al *Consejo*, certificación de todas las partidas que se asienten en sus *Registros Civiles* en el plazo de diez días. Inscrito el ciudadano, se procede a emitir el *Carnet Electoral*, que además de los datos pertinentes tiene la fotografía del elector. Está sujeto a permanente actualización y depuración con un sistema computadorizado.²¹

21 Sobre el marco legal y operacional y las implicaciones de las reformas a la ley electoral, *Panorama del proceso electoral salvadoreño*, 1989.

X. El Registro Electoral en Nicaragua

Es pertinente, por las funciones que desempeñan en el registro de electores, hacer una breve referencia a los organismos electorales. El análisis de la estructura de los órganos encargados de planificar y llevar a cabo los procesos electorales, es de gran importancia, porque su integración y atribución de competencia permite descubrir el grado de independencia en dichos procesos y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos sin intervención del Estado.

En los cinco países de Centroamérica, existe un sistema piramidal de órganos que se encargan de los procesos, en cuyo vértice están los *Consejos* o *Tribunales Supremos*. Los órganos inferiores, en general, responden a exigencias de las divisiones territoriales, políticas o administrativas. En la base de esa pirámide, se encuentran las *Juntas Receptoras de Votos*, a las que se atribuyen competencias de gran importancia.

Si tomamos en cuenta dos criterios para clasificar los *Consejos* o *Tribunales*, las características de su composición y el mecanismo de su integración, podemos considerar dos grupos para sus análisis, según el grado de participación de los sectores políticos. En el primer grupo, están Costa Rica y Guatemala, en los cuales en su composición no se acepta la representación de los partidos políticos y además se establece un mecanismo sui generis para la designación, completado el esquema, con un estatuto de autonomía, funcional y económica muy amplia. En los otros países, inclusive Nicaragua, el gobierno central y los partidos políticos tienen significativa participación en diversos niveles y diverso grado, lo que ha sido motivo de continuos conflictos. Hasta finales de la década del cuarenta, la organización y control de los procesos electorales estaba en manos de los poderes ejecutivo, que se hacía cargo de su organización y administración, y el legislativo, a quien competía la calificación, lo que naturalmente motivó muchos abusos y corruptelas bien conocidas y constituyó fuente de desarreglos en el sistema político, lo que orientó a la reforma electoral que modificó el sistema de organismos electorales y competencias.

En la República de Nicaragua, la Constitución, que es la más reciente de todas, dedica especial atención al tema electoral. El artículo 129 identifica cuatro poderes, uno de ellos el Poder Electoral, junto a los clásicos, que son independientes entre sí y se coordinan armónicamente y el 139 abunda al indicar que los funcionarios de los "cuatro poderes elegidos directa e indirectamente" responden ante el pueblo y deben informarle de

sus actividades y trabajo. Todo el capítulo VI del Título VIII se dedica al "Poder Electoral", al que corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos (Art. 168).²²

Está integrado por cinco magistrados con sus respectivos suplentes elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República, y la propia Asamblea elegirá al Presidente entre los electos (Art. 168, 169 y 170). Este procedimiento produjo mucha polémica y en las últimas reformas a la Ley Electoral se llegó a un convenio en virtud del cual "para fortalecer el pluralismo político consignado en la Constitución", el Presidente solicitará a los partidos políticos que gozan de personalidad jurídica, exceptuando el de gobierno, las listas para integrar las ternas, y tomará en cuenta estas listas para la integración de dos de las ternas.²³

Sus atribuciones más importantes son: organizar y dirigir las elecciones; designar a los miembros de los organismos intermedios; elaborar el calendario electoral; resolver las impugnaciones hechas a los organismos electorales subordinados y reclamaciones e impugnaciones de los partidos; tomar medidas para garantizar normalidad del proceso; demandar a los organismos correspondientes condiciones de seguridad para los partidos participantes; efectuar el escrutinio definitivo y hacer la declaratoria definitiva de los resultados.²⁴

22 "The electoral branch of government is particularly significant as long as the direction of the revolution is ultimately decided by those who control state power. Thus the exercise of political power by any political party, including the F.S.L.N., would be restricted to those enjoying popular support, as duly expressed through electoral process. Guaranteeing realibility of the elections, though an independent branch of government, is then central for a democratic representative form of government", Azicri, 1989, 17. También Reding, 1987, 262 y Boneo/Cassinelli/López Pintor, s.f.

23 Un jurista costarricense comenta que es una "buena copia del Tribunal Supremo de Elecciones. Unica variante censurable introducida... es el origen de los integrantes del Consejo Supremo en nombramientos de la Asamblea Nacional de ternas propuestas por el Presidente de la República... creemos que se han inspirado en las disposiciones de nuestra Constitución tocantes a nombramientos de Magistrados de Corte Plena por nuestra Asamblea Legislativa, lo que es grave error. Este es uno de los aspectos peores de nuestra Constitución, ya varias veces denunciado como falla institucional, que amenaza la independencia e imparcialidad judiciales", Ortiz Ortiz 1987,95. En realidad, el modelo que se tomó fue el de la Ley Electoral de la República de Guatemala y no la Constitución costarricense.

24 Véase Fiallos Oyanguren, 1986, 329-340.

Además, para la organización electoral existirán nueve *Consejos Electorales* regionales nombrados por el *Consejo Supremo Electoral*, el que deberá tomar en cuenta para las designaciones, el pluralismo político establecido en la Constitución conjuntamente con el resultado de las últimas elecciones de autoridades supremas en un justo equilibrio. Entre sus atribuciones está la de nombrar a los miembros de las *Juntas Receptoras de Votos*, que es el organismo que está en la base de la organización electoral y que tiene las más importantes atribuciones en cuanto a inscripción de los ciudadanos, manejo de la elección y realización del escrutinio. Cada partido político, alianza de partidos y asociaciones de suscripción popular tiene derecho a nombrar un fiscal y su respectivo suplente ante el *Consejo Supremo Electoral*, los *Consejos Regionales* y las *Juntas Receptoras de Votos* durante las inscripciones; para las votaciones y escrutinios, solamente los partidos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular que tengan candidatos inscritos podrán ejercitar ese derecho.

En Nicaragua no existe un censo permanente de electores y se carece incluso de censos nacionales actualizados, ya que el último se realizó en 1971. Se trató de efectuar uno en 1983 pero no fue posible hacerlo por el elevado costo que eso significaba y la situación de conflicto de ese año. Además, como se ha indicado antes, el *Registro del Estado Civil de las Personas* funciona con muchas limitaciones. Por esto se ha optado, como fue común hasta hace algunos años en la mayoría de los países de América Latina, por elaborar un sistema de registro para cada elección.

En los Capítulos II y III del Título IV de la *Ley Electoral* (Art. 33-49) se establece el procedimiento de inscripción de ciudadanos. El *Consejo Supremo Electoral* estipula el número de *Juntas Receptoras de Votos*, que son las encargadas de la inscripción, de acuerdo con el número estimado de electores y ubicación de la población, para lo que cuenta con la colaboración del *Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos* (INEC) y del *Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales* (INTER). Estas *Juntas* se ubican en lugares adecuados en el propio vecindario y se integran por vecinos conocidos, para facilitar el acceso de los ciudadanos y controlar las posibles inscripciones fraudulentas. Cada elector no puede inscribirse más que en una circunscripción, que es la del lugar de su residencia habitual, tiene obligación de inscribirse y vota en la misma Junta donde se inscribió.

El ciudadano comparece personalmente y para identificarse y justificar su edad, puede presentar la certificación de su partida de nacimiento,

tarjeta de identificación del Seguro Social, licencia de conducir, pasaporte, o cualquier otro documento que lo identifique. Y cuando no tenga ninguno de ellos, lo que no es infrecuente, puede presentar dos testigos idóneos que den fe de su identidad, así como del lugar de su nacimiento. La Junta evalúa las pruebas presentadas “según las reglas de la sana crítica” para resolver la inscripción.

Aceptada su inscripción, la *Junta* incluirá al ciudadano en el *Catálogo de Electores*, que son los libros que contienen el cuerpo electoral y que contienen la ubicación de la *Junta*, número y código de inscripción, nombre y apellidos del ciudadano, fecha y lugar de nacimiento, sexo, lugar de residencia habitual y dirección, firma y huella digital del inscrito o en su caso una de ellas, forma de identificación y casilla para hacer constar en su oportunidad si ejerció o no el derecho de voto. Estos libros son firmados por los funcionarios responsables y los fiscales de los partidos, si lo desean. Se llevan por duplicado y son enviados al concluir el período de inscripción al *Consejo Supremo Electoral* y al *Consejo Regional* que corresponda. Realizada la inscripción, se le entrega al ciudadano inscrito, una *Libreta Cívica*, documento que acredita su calidad de elector para los comicios, y que contiene la ubicación de la *Junta*, número y código de inscripción, fecha y lugar de nacimiento, sexo, firma y huella digital, casilla para marcar el ejercicio del sufragio y la firma del Presidente de la *Junta*.

Las *Juntas Receptoras* deben publicar las listas de inscritos por medio de carteles fijados en los lugares de inscripción por lo menos durante diez días para permitir a las personas afectadas o a los partidos y organizaciones políticas reclamos pertinentes y el *Consejo Supremo* debe publicar en los medios de publicación las series y numeraciones correspondientes a cada región de los *Catálogos de Electores* y de las *Libretas Cívicas*. Los interesados podrán solicitar ante el *Consejo Electoral* correspondiente que se corrijan los errores de inscripción, las inclusiones incorrectas y las omisiones.

Existen delitos electorales específicos en materia de inscripción con penalidades fuertes, entre ellos, pretensión de inscribirse o votar más de una vez, obstaculización de los actos de inscripción y votación, asistencia con armas a los actos electorales, inscripción duplicada y utilización de datos falsos en la inscripción.²⁵

25 Véase Zelaya Velásquez, 1988, 121-134 y Samper Blanco, 1989.

XI. La Inscripción Electoral para las Elecciones Generales de febrero de 1990

Uno de los temas que ocupó especial atención en el diálogo nacional, que fijó las reglas del juego entre el gobierno y la oposición para llevar adelante el proceso electoral, fue el del Registro Electoral. La oposición planteó varias demandas:

- 1) La creación de un documento nacional de identidad;
- 2) Un límite de cuatrocientos inscritos por cada Junta Receptora de Votos;
- 3) Entrega de los Catálogos Electorales a los partidos sesenta días antes de la fecha de las elecciones;
- 4) Entrega a los fiscales de copias de las actas de las Juntas;
- 5) Modificación de las fechas de inscripción que había fijado el *Consejo Supremo Electoral*;
- 6) Información a los partidos diez días antes de la elección sobre la demarcación de las Juntas;
- 7) Pago de viáticos a los fiscales de los partidos;
- 8) Criterio pluralista en la designación de los funcionarios de las Juntas; y
- 9) Inscripción y voto a los residentes en el extranjero.

El gobierno accedió a todas esas peticiones, con excepción de dos. En cuanto a la inscripción y voto de residentes en el extranjero, se mantuvieron vigentes las previsiones de la Ley Electoral, que constituyen una excepción en el derecho electoral latinoamericano, ya que permiten la inscripción en el extranjero, pero con la obligación de votar en el país. En los últimos años, el tema se ha debatido muy vivamente, como consecuencia de desplazamientos internos por los conflictos, migraciones masivas y refugiados y número elevado de asilados políticos. En general, no se ha manifestado una opinión adversa a la decisión, que no ha sido tomada, esgrimiendo razones de dificultad administrativa en su implementación. Debe tomarse en cuenta, la elevada migración laboral desplazada a países vecinos, pero especialmente a los Estados Unidos, y la masiva presencia de refugiados, desplazados internos y asilados políticos. Se autorizó a los nicaragüenses que se encontraran en el extranjero, a inscribirse en el consulado con jurisdicción en el lugar de su residencia en períodos habilitados, pero deberían votar en Nicaragua en los lugares que el *Consejo*

Supremo Electoral determinara. El número de ciudadanos que utilizaron esta prerrogativa no fue significativo.²⁶

Como en otros países de América Latina, aunque con menos magnitud, permanente discusión se ha producido por la posibilidad de que extranjeros inscritos fraudulentamente puedan participar en los comicios. Especialmente la migración laboral de carácter ilegal, induce a los extranjeros a inscribirse, en forma anómala, como nacionales que lo hacen temporáneamente, lo que soluciona su situación migratoria pero les abre posibilidades del ejercicio de la ciudadanía. En busca de controlar esa situación, que muchas veces se magnifica por los partidos en período de campaña electoral, las legislaciones tipifican diversos delitos electorales.

En cuanto a la elaboración de un documento nacional de identidad, base de un registro electoral permanente, se consideró, en atención a recomendaciones técnicas, que era imposible por razones de tiempo, realizarlo,²⁷ y esta demanda se sustituyó por un compromiso en el sentido de que el *Consejo Supremo Electoral* continuaría realizando gestiones ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales para obtener apoyo técnico y financiero para iniciar la cedulaación de los ciudadanos nicaragüenses, para que esté concluida antes de las elecciones de 1996.²⁸

Inicialmente, el *Consejo* había fijado dos períodos de tres días cada uno para realizar la inscripción, 8-9-10 de septiembre y 27-28-29 de octubre, pero por presiones de la oposición se decidió finalmente que fueran

26 *Reglamento para la inscripción de ciudadanos nicaragüenses en el extranjero*, Consejo Supremo Electoral, 31 de agosto de 1989.

27 *Report of the Electoral Mission to Nicaragua*, Supreme Electoral Council Republic of Venezuela, Carlos Armando Figueredo, Antonio José Urbina, Gonzalo Aguirre, Enrique Aristeguieta y Luis Alvaray (Caracas 1989); *Informe del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, 22 de marzo de 1989, *Mss.* y *Establishing the ground rules. A Report on the Nicaragua Electoral Process* (Boston, Massachusetts: 1989, 11)

28 "Acuerdo Político celebrado entre el Presidente de la República de Nicaragua, Comandante de la Revolución Daniel Ortega Saavedra y los Representantes de los Partidos Políticos legalmente constituidos, reunidos los días 3 y 4 de agosto de 1989 en el Centro de Convenciones Olof Palme en la ciudad de Managua", en *Elecciones Nicaragua 1990. El Proceso en Marcha* (Managua, *Mss.*, 1990). Vid. También *Presentación de los partidos de oposición del 29 de marzo de 1989. al Presidente de la República. Mss.*

los cuatro domingos del mes de octubre, lo que hizo necesario un esfuerzo especial en la organización administrativa y logística, con limitados recursos y falta de una infraestructura adecuada especialmente en transportes y comunicaciones. Se estimó que durante cada período de inscripción se movilizó un número aproximado de cincuenta y cinco mil personas, a las que debió entrenarse previamente, y además se organizó un programa de información para toda la población.

Tomando como base la división del territorio nacional establecido en la *Ley de División Política Administrativa*,²⁹ el Consejo Supremo Electoral integró 4,394 Juntas Receptoras de Votos, en las que se inscribieron 1,750,548 ciudadanos para participar en las elecciones de febrero, lo que representa el 88.84 por ciento de la población apta para votar, lo que significó un incremento del 12.3 por ciento en comparación con la participación en las elecciones anteriores de 1984. En el cuidadoso y muy completo informe de la *Misión de Observadores de las Naciones Unidas* encargada de verificar las elecciones en Nicaragua (ONUVE), se concluye en que "el desarrollo del proceso de inscripciones puede considerarse como exitoso",³⁰ y en este sentido se manifestaron también los otros grupos de observadores y los propios partidos de oposición.

Los datos oficiales del *Consejo Supremo Electoral* sobre las Juntas Receptoras de Votos y el movimiento de inscripción son los siguientes:

29 Ley No. 59. *Ley de División Política Administrativa*, 15 de agosto de 1989. Vid. también *Codificador de la División Política-Territorial de la República de Nicaragua* (Managua: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Mss. 1986).

30 *Segundo Informe*. Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en la República de Nicaragua, 7 de diciembre de 1989, 5-11. Vid. también *Second Report on the Observation of the Nicaraguan Electoral Process, July 13 to November 3, 1989*. Organization of American States. Permanent Council, 7 December 1989, Mss., 14-16 y *Latin American Studies Association. Commission to Observe the February 25, 1990 Nicaraguan Election. Interjim Report, December 15, 1989*. Mss. 8-9.

Consolidado de inscritos por región

	Total JRV	inscritos por día/JRV reportadas				Total
Región 1	461	35,891	52,939	50,298	30,005	169,133
		461	461	461	461	
		100%	100%	100%	100%	
Región 2	707	64,613	81,916	78,623	70,187	295,339
		707	707	707	707	
		100%	100%	100%	100%	
Región 3	1096	121,693	125,734	114,571	100,448	462,446
		1096	1096	1096	1096	
		100%	100%	100%	100%	
Región 4	860	70,032	79,996	78,635	71,877	300,540
		860	860	860	860	
		100%	100%	100%	100%	
Región 5	478	25,242	45,188	53,989	50,261	174,680
		478	475	478	477	
		100%	99.4%	100%	99.8%	
Región 6	496	39,012	65,142	78,451	62,467	245,072
		496	495	493	494	
		100%	99.8%	99.4%	99.6%	
Región 7	154	9,162	13,006	18,039	18,412	58,619
		135	135	145	153	
		87.7%	87.7%	94.2%	99.4%	
Región 8	98	6,398	7,663	7,870	7,448	29,379
		96	96	96	96	
		98%	98%	98%	98%	
Región 9	44	4,017	4,768	4,126	2,411	15,322
		43	44	44	44	
		97.7%	100%	100%	100%	
Total	4394	376,060	476,352	484,602	413,516	1,750,530
		4372	4369	4380	4388	
		99.5%	99.4%	99.7%	99.9%	

XII. Recomendaciones en cuanto al registro del Estado Civil de las personas

A. Marco Legal

1. Se percibe la necesidad de formular un marco jurídico uniforme para el funcionamiento del servicio, refundiendo en un sólo cuerpo legal todas las disposiciones dispersas.
2. Asimismo debería elaborarse un *Reglamento del Registro del Estado Civil de las Personas*, que desarrolle ampliamente los principios establecidos en el Código Civil y en las demás leyes que regulen el sistema. Importante, porque es un instrumento, que al desarrollar y complementar las disposiciones legales, permite una aplicación correcta, dinámica y pronta. Con mucho detalle, debería en el Reglamento, desarrollarse todos los aspectos de estructura y funcionamiento de la institución, para que sirva de referencia a los funcionarios y empleados de las oficinas correspondientes, para una adecuada y pronta aplicación del marco legal.
3. Vinculado a esto, debería elaborarse un Manual de Normas didáctico, pero muy completo, como Instructivo para los funcionarios y empleados del sistema, que desarrolle, en su aplicación administrativa, el marco legal.

B. Estructura Administrativa

1. Se recomienda realizar un diagnóstico del funcionamiento del sistema total del *Registro del Estado Civil de las Personas de la República*, a efecto de tener una visión global de su estructura y funcionamiento, a través de un estudio completo de su marco histórico, jurídico y doctrinario. La metodología podría consistir en aplicar una encuesta básica y la visita a un grupo de oficinas seleccionadas. Esto podría relacionarse con otra propuesta, que adelante se hace, en el sentido de realizar un curso de capacitación para el personal de todo el sistema.
2. Descentralizar el Registro, en las ciudades con mayor población, o al menos en la capital de la república, la ciudad de Managua, en dos direcciones:

- a) Instalar más oficinas en sectores de las ciudades para facilitar a la población el acceso a la función registral; y
 - b) Instalar oficinas en los hospitales principales, para captar nacimientos y muertes en forma directa y evitar evasión de información.
3. La dependencia de los *Registros del Estado Civil de las Personas*, de las *Alcaldías Municipales* o *Ayuntamientos*, tiene una explicación histórica, por su carácter de primer nivel de gobierno laico. Consideraciones históricas y políticas, permiten recomendar que se preserven y fortalezcan las potestades municipales en el servicio, íntimamente vinculado a la vida cotidiana de la comunidad, pero debe hacerse esto con una relación estructural con el nuevo organismo creado en la Constitución y Ley Electoral vigentes, el *Consejo Supremo Electoral*.
 4. En general, distribuir las oficinas del Registro en relación con las variables demográficas, para prestar el servicio en forma más racional. Los datos de inscripciones de electores recogidos en los *Catálogos Electorales* para las elecciones generales de 1990, pueden servir de referencia para realizar la reestructuración, así como los datos del *Diagnóstico*, si es que se decide realizarlo.
 5. En cuanto a los recursos humanos, el personal, con base en la observación que se hizo, se considera suficiente y de buena calidad. Debe ponerse, sin embargo, atención en su profesionalización y permanente capacitación. Debería ponerse atención en incentivos laborales que no existen. No se le da la categoría administrativa que el sistema de Registro debe tener. El personal, cuantitativamente no es excesivo. Debe organizarse a la brevedad posible, un curso de capacitación para todo el personal, para lo que debería solicitarse asesoría técnica y financiamiento. También deberían obtenerse becas de estudio y observación en el extranjero, por períodos cortos (tres o seis meses), para ser utilizadas por el personal.
 6. Establecer *Unidades Coordinadoras* en el nivel de las Regiones, como organismos intermedios entre los *Registros Locales* y el *Registro Nacional Central*.

7. Conveniencia de establecer un control de calidad en todas las oficinas del Registro, a efecto de que el mismo personal sea el que detecte los errores más comunes y se subsanen con rapidez.
8. De conformidad con el volumen de operaciones realizadas en los distintos registros, podría considerarse la posibilidad de creación de nuevas oficinas secundarias, donde fuera necesario.
9. Crear *Unidades Móviles* de registro, para que las comunidades apartadas del país, tengan acceso a los servicios registrales. Estas unidades, también deben estar relacionadas con los *Programas Especiales*, que adelante se indican.
10. Fortalecer las condiciones de seguridad y funcionalidad. El hecho de que los *Registros* funcionen en las *Alcaldías Municipales* en su gran mayoría, les da un mínimo de seguridad. El mobiliario, en general es deficiente y el equipo obsoleto, lo que redundan en su ineficiente funcionalidad. Sin embargo, el servicio se presta satisfactoriamente en términos generales, no está en una situación crítica, en gran medida gracias al eficiente trabajo del personal. Se recomienda mejorar los recursos materiales, el mobiliario y el equipo.
11. Se debe poner atención especial en el rubro de la conservación y restauración de los libros, especialmente en la restauración. Se debería capacitar personal con asesoría técnica especial y sistema de becas, y atender muchos de los libros que están en franco deterioro. No sólo los que están en uso actual, sino aquellos, que aunque ya en general no son utilizados, son parte de la memoria histórica del país y fuente histórica básica.
12. Sería conveniente, que cada período de años, cinco por ejemplo, los Registradores, enviaran una *Memoria*, un informe circunstanciado, del desempleo de su trabajo y oficina, conteniendo propuestas respecto de las medidas aconsejables para el perfeccionamiento del servicio registral. Todas estas *Memorias* serían procesadas por el *Registro Central*, a efecto de tomar las medidas pertinentes.
13. Debe mantenerse y profundizarse, la relación con las otras dependencias de la administración pública, que necesitan la informa-

ción capturada en el sistema del *Registro Civil*, vigorizando los canales de comunicación, especialmente con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en atención a la realización del próximo Censo de Población), con los Ministerios de Salud, Educación y Relaciones Exteriores.

14. Sería de suma utilidad el incorporar tecnología moderna para el tratamiento de la información registral. Se piensa particularmente en la creación de un centro de cómputo que permita la localización expedita de la información y que impida su pérdida. Esto último es especialmente cierto en la medida que la información residente en medios magnéticos es fácilmente replicable, de modo que las copias de estos datos pueden ser resguardadas en bóvedas de seguridad.

C. Inscripciones y expedición de documentos

1. En la legislación registral, se debe reemplazar el concepto de *Acta* por el de *Asientos*, que son una síntesis del hecho jurídico que se declara ante el oficial público. Esto quita solemnidad, facilita y simplifica el trámite administrativo. En un principio se pretendió ritualizar el acto de inscripción buscando esas solemnidades. El desarrollo demográfico y de otro tipo, obliga a simplificar el procedimiento. En un principio, el *Acta* implicaba la realización de una ceremonia, lo que ya no es posible realizar, por el número de operaciones, lo que sólo debe mantenerse en cuanto al matrimonio civil, por la significación del hecho.
2. Es conveniente establecer un sistema en las *Actas*, por el cual se pueda llevar un registro completo de los cambios y el historial del estado civil que se produzca, con un amplio margen en los libros para las anotaciones, con un informe centralizado que se lleve en una oficina especial. Todo esto, para evitar inscripciones incorrectas o fraudulentas. En esta forma, se unificaría en la partida de nacimiento, el registro de todas las modificaciones del estado civil de la persona identificada, por ejemplo: matrimonios, hijos nacidos, reconocimientos, adopciones, muerte, etc.
3. Es conveniente que de cada asiento que se haga en los *Registros Locales*, se saquen varias copias, para enviar a las oficinas específicas claves de la administración, a efecto de que la información

- producida en ellos, pueda ser utilizada por el gobierno central en sus distintos programas. O al menos, tener una información global a disposición de estas oficinas, permanente y actualizada.
4. Fijar un plazo razonable para la inscripción de nacimientos, de acuerdo con las condiciones nacionales de comunicación, especialmente tomando en cuenta la situación en el área rural, como medio de evitar en alguna medida, el subregistro.
 5. Debe considerarse la ampliación de la cobertura conceptual del Registro, a pesar de que complica el funcionamiento administrativo, para incluir variables educativas, socioeconómicas, demográficas y de salud, a efecto de poder utilizar esa información en la planificación de programas nacionales de diverso orden.
 6. Se debería analizar la posibilidad de extender las *Actas*, no en forma mecanográfica, sino en forma mecánica, para hacer más ágil y efectivo el servicio.
 7. El *Acta única* es la fuente de datos, con todas las variables incluidas y la hoja de vida registrada, la que debe tomarse para elaborar un sistema de cómputo electrónico para el procesamiento de las partidas, con lo que se lograría actualización y oportunidad de la información. Con este sistema de procesamiento electrónico, se podría abatir el problema de los registros múltiples, y además detectar anomalías en los registros para corregirlas.
 8. El caso de aclaración de las *Actas* se da, cuando en el registro existen errores que no afectan esencialmente el contenido de los asientos. En este caso, el procedimiento de aclaración deberá ser específicamente administrativo y no judicial, muy sencillo, llevado ante los propios *Registradores Locales*, en consulta ante el Director del *Registro Central*.
 9. En el caso de las modificaciones o rectificación de las *Actas*, debe considerarse la posibilidad de un juicio especial de tipo voluntario sin mayores dificultades. Deberá darse audiencia al *Registro Central*, el que teniendo concentrada toda la información, y esperamos automatizada, estará en condiciones de dar un informe inmediato sobre la situación de que se trate. Esto es especialmente importante, en el caso de las *Reposiciones* o *Registro*

Extemporáneo de Nacimientos. En la formulación del procedimiento, debe tomarse en cuenta, facilidad de la tramitación, celeridad en la resolución y mínimo costo para los interesados, todo lo cual facilita superar el subregistro.

D. Programas especiales

Deben realizarse programas especiales, orientados a sectores específicos de la población, que merecen atención, entre ellos:

1. Subregistro en grupos étnicos, en zonas especiales. Este sería un programa de acercamiento del *Registro Civil* a sectores de la población indígena. Este programa debería realizarse en coordinación con otras instituciones u organismos del estado, que se ocupan de este problema. Las distintas etnias deben ser especialmente protegidas en este programa, a efecto de captar su información. Se podrían crear oficinas especiales encargadas de este programa, ubicadas en lugares claves que determine la Dirección General del Registro.
2. Programa de registro de los hijos de refugiados internos en el caso de nicaragüenses o de hijos de refugiados extranjeros.
3. Acercamiento a los centros hospitalarios. Programas especiales, o descentralización de los servicios, como antes se indicó, sobre todo en áreas urbanas importantes: Managua, León, Granada, Matagalpa, etc.
4. Acercamiento de los servicios de registro a la población senil. Se estima que la mayoría de mayores de sesenta años no están inscritos, sobre todo en el área rural.
5. Programa educativo. Campaña educativa para la población en general, a efecto de incentivarlos para que acudan a las oficinas del Registro a declarar los hechos sujetos a inscripción. Regularización de uniones de hecho. Incorporación y reforzamiento de los contenidos del *Registro Civil*, en los programas de educación primaria y secundaria.

E. Índices y libros

1. Completar el índice computadorizado de nacimientos que se tienen en el Registro Central, para lo que se requiere digitar los datos a partir del año de 1974. Se puede tomar la información directamente de los libros, o del microfilme.
2. Elaborar un índice computadorizado de las partidas de defunción.
3. Los libros de los registros que fueron totalmente destruidos, es conveniente que sean repuestos. Esto se puede hacer con base en el microfilme que está en el Registro Central, por medio de máquinas lectoras-copiadoras de microfilme. Se puede pensar en la posibilidad de reponer, en una primera etapa, los libros que tengan mayor uso, los que cubran la población no mayor de sesenta años. Sin embargo, es recomendable reconstruir totalmente los libros, para reconstruir la fuente histórica.
4. El índice de defunciones debe mantenerse actualizado, a efecto de mantener un control cruzado, en relación con los nacimientos, para hacer las correspondientes exclusiones.
5. Establecer un programa de automatización de la información del Registro del Estado Civil de las Personas, como en otros países del mundo, donde la computadora ha demostrado ser un valioso instrumento en el proceso de información de este tipo. La información registrada de este modo tiene la ventaja de ofrecer, no sólo la agilización y facilidad de acceso a la misma, sino que permite la elaboración de análisis de tipo demográfico y estadístico que resultan en valiosos auxiliares en las tareas de planeación, particularmente en países que como en el caso de Nicaragua se encuentran en un proceso de reconstrucción.

XIII. Registro Electoral permanente y sistema de identificación de la población

En la organización de los procesos electorales, se deben tomar medidas especiales para garantizar su eficacia y su confiabilidad. Para eso es básico que exista un manejo ágil y preciso de los datos sobre los electores y los centros de votación. Y para el procesamiento de esa información, los

modernos sistemas de computación electrónica se hacen de uso imprescindible.

Existe en la República de Nicaragua un consenso entre las fuerzas políticas del gobierno y la oposición, a efecto de realizar un programa de identificación de la población, con miras a elaborar en forma técnica, un registro electoral permanente que sea confiable y operativo.

En el Registro Electoral se deben cumplir por lo menos los requisitos siguientes:

- a) Datos básicos: Debe contener, como mínimo, los nombres y apellidos del ciudadano que se inscribe; el domicilio; profesión u oficio; número del documento de identificación y fotografía.
- b) Verificar el libre ejercicio de los derechos políticos. Debe el organismo encargado, establecer que todas las personas inscritas en el registro están en el libre goce de sus derechos de ciudadanía de acuerdo con la ley.
- c) División territorial. Se organiza el padrón de tal manera que se establezcan claramente las circunscripciones electorales, de manera que cada ciudadano aparezca inscrito en el lugar de su domicilio para facilitarle el ejercicio de su derecho. Listas electorales detalladas establecen la organización del cuerpo electoral.
- d) Centralización. El padrón electoral debe garantizar que todos los ciudadanos con derecho a voto y que hayan manifestado su deseo de ejercer su derecho de sufragio, estén debidamente incluidos en el registro, por una sola vez. Esto exige un método de identificación numérico, que en el sistema computadorizado, conforma los datos del elector en una correspondencia única.
- e) Transparencia. No debe haber ninguna duda sobre la forma en que está elaborado y deben establecerse mecanismos para que pueda ser auditado en cualquier momento.
- f) Precisión. Cualquier ciudadano inscrito en el Registro podrá ser localizado con facilidad. De existir el sistema computadorizado propuesto, esto se da en consecuencia inmediata.

- g) Publicidad. Este es un problema que no todas las legislaciones contemplan en la misma forma. En algunos países como Venezuela, el registro, con controles, está a disposición de todas las personas, con lo que se trata de dar confianza a los electores sobre la veracidad y calidad de la información. En Argentina, la ley indica que la información recogida se considera de interés nacional y su divulgación estará limitada según el carácter que adquiera la misma. Así, aquella cuya divulgación o empleo no afecte intereses legítimos, se considerará pública, en tanto que aquella que sí los afecte, se considerará reservada. Asimismo, se establece, que la divulgación de la información deberá ser motivo de una especial reglamentación.

En Puerto Rico, el Registro Electoral no es un registro público, y se prohíbe el uso público de la información electoral, la cual únicamente se provee a los partidos políticos o candidatos independientes a una elección y para uso electoral exclusivamente. Se argumenta que la Constitución del país, garantiza el derecho a la privacidad y que el estatuto electoral está obligado a protegerla. En este sentido, aun a los Tribunales de Justicia y a la Policía, está prohibido proporcionarles información, a menos que sea para expedientes de carácter electoral.

- h) Procedimiento. La fuente básica para la formación del registro electoral está en los Registros Civiles. Las partidas de nacimientos constituyen la fuente de la cual se deben obtener los datos indispensables para la identificación de los electores, que se completan por un procedimiento administrativo. En un permanente proceso de depuración, se incluyen en el padrón los nuevos ciudadanos y se eliminan los fallecidos o inhabilitados. En este caso, los informes periódicos de los Registros Civiles sobre defunciones y de las oficinas correspondientes sobre inhabilitaciones, permiten mantener un registro actualizado y en permanente movimiento.³¹

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, puede tomarse la decisión de elaborar un *Registro Electoral Permanente*, autónomo y distinto

31 Vid. voces "Registro Civil" y "Registro Electoral", en *Diccionario Electoral*, 1989 y Chang Mota/Silva Aristeguieta, 1987; voces "Registro de la ciudadanía y de la vecindad civil" y "Registro Civil", en *Diccionario de Derecho Privado*, T.II, 1950, 3324-3328. también "Identificación", en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, T. XIV, 745-761.

a cualquier otro, elaborado directamente por el *Consejo Supremo Electoral*, y con base en la información que existe en el sistema del *Registro del Estado Civil de las Personas*. O, puede tomarse la decisión de realizar un sistema de *Identificación de la Población* en general, con base también en la información del sistema de *Registro Civil*, el que serviría para expedir una *Cédula de Identidad*, y para incorporar en forma automática a los ciudadanos inscritos al Registro Electoral, elaborado y controlado por el Consejo Supremo Electoral.

XIV. Recomendaciones en cuanto al documento único de identidad y el Registro Electoral Permanente

A. Marco Legal

Es necesario modificar y uniformar el marco legal, y tomar las *provisiones* legislativas pertinentes. A este efecto deberá realizarse una reforma sustancial del capítulo de la *Ley Electoral* que se refiere al Registro Electoral y dictar un *Reglamento* específico que desarrolle las decisiones de la legislación ordinaria.

B. Organización administrativa

1. De acuerdo con la decisión tomada, se deberá crear una *Dirección General del Registro de Población e Identificación de las Personas*, dependiente del *Consejo Supremo Electoral*, que será el organismo superior responsable del programa. Esta *Dirección General*, tendrá los *Departamentos* que sean pertinentes, lo que se establecerá en el *Reglamento*.
2. En cada una de las Regiones y Municipios, habrá *Delegaciones* y *Subdelegaciones* dependientes del *Consejo Electoral*. También se puede optar por encargar a los *Registradores del Estado Civil de las Personas*, fortaleciendo su estructura administrativa, la tarea de la cedulaación.
3. Crear también una *Dirección General del Registro Electoral o de Ciudadanos*, dependiente del *Consejo Supremo Electoral*, encargado específicamente de elaborar el *Registro Electoral Permanente* y administrarlo. La *Cédula de Identidad* es el documento básico para inscribir a los electores en el padrón electoral y para realizar su distribución en Mesas Receptoras de Votos. Y es el

documento que sirve para identificar al elector el día de los comicios.

4. Establecer *Brigadas Móviles*, para el empadronamiento, en los lugares que lo requieran.
5. Debe mantenerse una relación estrecha entre estos organismos y los Tribunales de Justicia. Los Jueces deberán informar al *Consejo Supremo Electoral*, sobre sentencias mediante las cuales se modifiquen los derechos políticos del ciudadano remitiendo copias certificadas de las mismas.
6. Una oficina especial realizará una depuración permanente del *Registro Electoral*. La depuración tiene por objeto excluir del Registro, las inscripciones de los ciudadanos fallecidos o declarados en muerte presunta; las de personas declaradas en interdicción o inhábiles políticamente; las inscripciones repetidas y las hechas fraudulentamente. El Consejo deberá llevar una lista de cancelaciones y publicarla periódicamente.
7. Todos los partidos políticos inscritos, deberán tener la posibilidad de fiscalizar el proceso de formación y funcionamiento del programa de identificación y registro.

C. *Procedimiento y expedición del documento*

- I. La solicitud de documento deberá llevar:
 - a) Nombres y apellidos;
 - b) Región, Municipio, año, mes y día de nacimiento;
 - c) Nombre y apellido de la madre;
 - d) Nombre y apellido del padre;
 - e) Profesión y oficio;
 - f) Estado civil;
 - g) Nombre y apellido del cónyuge;
 - h) Ser nicaragüense por nacimiento o naturalización;
 - i) Municipio en que pide quedar registrado para efectos de la votación;
 - j) Dirección de su residencia;
 - k) Si sabe leer y escribir o sólo firmar;

- l) Y la partida de nacimiento, como documento básico y único para lograr la inscripción.

Podría pensarse, para facilitar la operación, que el ciudadano, sólo indique los datos, y que su veracidad se verifique en el Archivo de la Partida de Nacimiento, que obra en los Registros Locales, y en su caso, en el Registro Central, en su Departamento de Microfilme.

2. La presentación de la *Cédula de Identidad*, será necesaria para ejercitar muchos de los actos de la vida civil, entre ellos:
 - a) Inscripción de asientos en los Registros del Estado Civil;
 - b) Contraer matrimonio civil;
 - c) Otorgar escrituras públicas y actos notariales en general;
 - d) Comparecer en juicio como parte o como testigo;
 - e) Obtener pasaporte y licencias de conducir vehículos;
 - f) Inscribir a los hijos en instituciones de enseñanza o su propia inscripción en ellas;
 - g) Votar;
 - h) Y en general, la presentación del documento será obligatoria en todas las circunstancias en que sea necesario probar la identidad de las personas.

D. Archivo

1. De cada persona, se abrirá un expediente, que tendrá toda la documentación pertinente a su inscripción.
2. La persona identificada, tendrá el derecho de que se incorpore a dicho archivo todos los antecedentes, méritos y títulos que considere favorables a su persona.

E. *Cédula de Identidad. Documento.*

La *Cédula de Identidad* será un documento público, que tiene por objeto la identificación de todas las personas naturales residentes en el territorio nacional, con excepción del personal diplomático. Las características, requerimientos y otras consideraciones que pueden hacerse sobre dicho documento son las siguientes:

1. Se establecerá la obligación de tener Cédula de Identidad, para todos los mayores de dieciséis años residentes en el país, nacionales o extranjeros;
2. La solicitud de Cédula de Identidad deberá contener los siguientes datos:
 - a) Región y Municipio;
 - b) Nombre y apellidos del solicitante;
 - c) Nombre y apellido usual;
 - d) Sexo;
 - e) Profesión u oficio;
 - f) Lugar de nacimiento;
 - g) Nombres de los padres;
 - h) Estado civil;
 - i) Nacionalidad;
 - j) Escolaridad, alfabetismo;
 - k) Domicilio;
 - l) Deberá presentar partida de nacimiento.
3. La Cédula de Identidad contendrá los siguientes datos al expedirse:
 - a) Identificación de la República de Nicaragua y del Consejo Supremo Electoral;
 - b) Número de Cédula;
 - c) Nombres;
 - d) Sexo;
 - e) Fecha de nacimiento;
 - f) Firma del portador. Si no firma, la huella digital;
 - g) Firma o facsímil del Presidente del Consejo Supremo Electoral;
 - h) Fotografía del titular;
 - i) Espacio para anotaciones;
 - j) Huella digital del pulgar derecho;
 - k) Fecha de expedición y expiración.
4. Las cédulas deberán ser confeccionadas de forma tal que tengan las mayores medidas de seguridad; fotografía y documento como uno sólo, firmas estampadas en proceso centralizado que evite las falsificaciones, emplastamiento del documento para preservarlo y no permitir su alteración. Podría tener las mismas características o semejantes a una tarjeta de crédito, esto es, elaborada con

material plástico de mucha resistencia, como troquelado de alta calidad, con caracteres en relieve y con un "holograma" en tercera dimensión, que podría consistir en el escudo de la República de Nicaragua. Podría también considerarse la posibilidad de llevar en el reverso, una franja magnética y la fotografía del titular.

5. El tiempo de validez, puede ser de 10 a 15 años.
6. El número de identificación del nacimiento, se compone de un código de Municipio, número de libro, número de folio y número de partida. Este puede ser el mismo número de *Cédula de Identidad*. Para esto el número de Municipio debe ser único; los libros deben identificarse con un número ascendente de uno a un número adecuado para un fácil manejo del libro. Usando el número de Municipio, libro y número de partida, se logra un número único que no puede repetirse. Un número para cada inscrito, y en consecuencia, un número para cada elector que ingrese al Registro de Electores. Este número, además, constituye la llave de acceso principal a un banco de información de electores computadorizado.
7. Al expedir este Documento de Identidad único, se puede hacer al mismo tiempo, la inscripción del ciudadano en el *Registro Permanente de Electores*.
8. La inscripción de los ciudadanos, debe hacerse exclusivamente con base en los documentos de nacimiento que expida el *Registro del Estado Civil*.
9. Para el programa de cedulación, debe implementarse un Programa Móvil que acceda a los lugares del domicilio de los ciudadanos, con equipo fotográfico adecuado. Este programa será adicional al programa de registro de las personas en las delegaciones y subdelegaciones del Consejo Electoral, que se establezcan.
10. La información que sirva de base para la expedición de la *Cédula de Identidad*, deberá archivar en el *Consejo Supremo Electoral*, causando alta en el sistema de información computadorizado, y es aconsejable microfilmarla.
11. Se deben aprovechar los datos ya existentes en los archivos, especialmente los contenidos en los *Catálogos Electorales*, para

validar legalmente dicha información y también realizar una auditoría de los datos existentes, si se considera pertinente.

12. Crear una Sección de Dactiloscopia técnicamente integrada, para los efectos de captura y clasificación de las huellas digitales.
13. La *Cédula de Identidad* tendrá carácter de instrumento público legalmente reconocida, a efecto de que pueda servir de prueba fehaciente, haga fe plena, de la identidad de la persona.