

COLOMBIA

LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADISTICAS VITALES*

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL	105
II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES	124
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	142

*Extracto del Informe Nacional preparado por Claudia Muñoz Calderón, Registraduría Nacional del Estado Civil; y Francisco Zuluaga Gil, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

I. EL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

1- MARCO JURIDICO DEL SISTEMA

Desde el Código Civil de 1873, se estableció el registro del estado civil como función que debía cumplir el Estado Colombiano. Sin embargo, no fue posible su aplicación, pues por imposición de la costumbre, la prueba del estado civil la constituyeron las actas parroquiales correspondientes a los bautizos, matrimonios y defunciones respecto de las personas que pertenecían al Seno de la Iglesia Católica. Fue así como la Ley 57 de 1887 consagró en su artículo 22 que "Se tendrán y admitirán como pruebas principales del estado civil, respecto de nacimientos, o matrimonios, o defunciones de personas bautizadas, o casadas, o muertas en el Seno de la Iglesia Católica, las certificaciones que con las formalidades legales expidan los respectivos sacerdotes párrocos, insertando las actas o partidas existentes en los libros parroquiales..."

Así mismo consagraba la norma la prohibición para las autoridades civiles, de inspeccionar los libros parroquiales, salvo que existiera mandato judicial con el fin de verificar algún aspecto sometido a controversia, en casos similares a la inspección de los libros en las Notarías.

El Decreto 540 de 1934, consagrado en el artículo 349 del Código Civil, estableció que el registro civil lo llevaban los Notarios y en los lugares donde no existiera este funcionario, los secretarios de los Concejos Municipales.

En 1938, el 15 de junio se expide la ley 92 "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre registro civil y cementerios". Esta Ley determina que el registro del estado civil lo llevarán los notarios y en los municipios donde no exista este funcionario, los alcaldes municipales; en el exterior, los funcionarios consulares de Colombia.

Asume así el Estado Colombiano la función de registro civil y se establece el sistema de libros en las oficinas correspondientes, con las determinaciones o características que establezca el gobierno. Estos libros se llevaron en forma independiente para nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimiento de hijos naturales (hoy extramatrimoniales), adopciones y legitimaciones.

En su artículo 18 la Ley determina que, sólo tendrán el carácter de pruebas principales del estado civil respecto de los nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones que se verifiquen con posterioridad a ella, las copias auténticas de las partidas de registro del estado civil, expedidas por los notarios y alcaldes dentro del Territorio Nacional, quedando, las partidas de origen eclesiástico como pruebas supletorias.

En el año de 1970, el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias que le otorga el Congreso, expide el Decreto ley 1260 o Estatuto del Registro del estado civil que actualmente nos rige.

La reglamentación del registro del estado civil es una institución de carácter procesal que de acuerdo a su naturaleza implica dos diferentes pero complementarias relaciones jurídicas. Un derecho sustancial, institucional, que regula relaciones sociales de intereses comunes, y un derecho formal que tutela y procura la realización del primero.

El estatuto define el estado civil como la situación jurídica del individuo frente a la familia y a la sociedad, determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible y su asignación corresponde a la ley.

Este es, en consecuencia, el derecho institucional que debe tutelar el proceso del registro para preservar su integridad y procurar su eficacia, su conocimiento y su perdurabilidad.

El Decreto Ley 1260 de 1970 tiene varias innovaciones.

En primer término, consagra definitivamente como única prueba del estado civil, el correspondiente registro civil, el cual es público y sus libros y tarjetas, así como las copias y certificados que de ellos se expidan, son instrumentos públicos.

- Se introduce el sistema de tarjetas diseñadas y aprobadas por el Gobierno Nacional.
- Se amplía la cobertura del registro a otros hechos y actos atinentes al estado civil, tales como altera-

ciones de la patria potestad, capitulaciones matrimoniales, interdicciones judiciales, divorcios, nulidades de matrimonio, separaciones de cuerpos y de bienes, cambios de nombre, manifestaciones de avencindamiento, declaraciones de ausencia etc... los cuales se inscribirán en un registro especial llamado de "VARIOS". Decreto Ley 2158 de 1970.

- Se crea la "Oficina Central", encargada de llevar el control de los registros correspondientes a todas las personas, con el objeto de lograr que el registro de cada persona sea único y definitivo y de consignar en el registro de nacimiento todos los hechos y actos que sucedan durante la vida de la persona y que afecten su estado civil. Decreto Ley 2158 de 1970.
- Se establece el número único de identificación para todos los documentos que expidan las entidades públicas, asignados por el Servicio Nacional de Inscripción (Oficina Central de Registro Civil); esta disposición fue suspendida en razón a que el Servicio Nacional de Inscripción no está actualizado con la información completa de los correspondientes registros, y en consecuencia su base de datos no es suficiente ni confiable.

Entre los hechos y situaciones que configuran el estado civil de las personas, unos son constitutivos y determinan la identidad e individualidad de cada quien y otros modifican el estado manteniendo la individualidad.

En el primer grupo se hallan los que determinan la filiación y su calidad, el parentesco, la edad, la ciudadanía, la nacionalidad, la capacidad civil y ciudadana, la representación especial, con las prerrogativas y efectos que el ordenamiento les tiene señalados específicamente, en reconocimiento de la tradición que arranca desde los orígenes de la vida familiar y colectiva.

Al segundo grupo corresponden los hechos y situaciones que modifican el estado civil por previsión legal y sin la voluntad directa de la persona a quien esta atribuido. El reconocimiento que define la paternidad, la edad que modifica la incapacidad de absoluta en relativa y que confiere la plena capacidad, o que condiciona relaciones laborales deberes y derechos ciudadanos; el matrimonio que genera la base de nueva familia y el nacimiento de relaciones consiguientes, incluido el régimen patrimonial;

la adopción que crea nuevos vínculos de filiación; la interdicción que regresa el individuo mayor a la incapacidad absoluta o relativa, según el caso; la separación de bienes y de cuerpos y el divorcio que afectan las relaciones entre los cónyuges, la emancipación que modifica la representación del relativamente incapaz, etcétera.

El conjunto de estos elementos configura la personalidad de su titular, es decir, la individualidad que lo distingue de sus semejantes, tanto en la familia a que pertenece como en la sociedad en que actúa, y queda simbolizada en el nombre que recoge los elementos mínimos de la personalidad en cuanto se relaciona con la filiación.

El estatuto instituye el estado civil con las características de indivisible, indisponible e imprescriptible como una consecuencia de la individualidad que por él se constituye. Es indivisible porque simultáneamente no puede considerarse de distintas maneras para los mismos efectos; es indisponible para que pueda conservar su indivisibilidad y porque no tiene un carácter patrimonial, como corresponde a los derechos llamados de la personalidad y, finalmente es irrenunciable y por lo mismo imprescriptible.

La finalidad del proceso de registro debe ajustarse entonces a las características del derecho sustancial que le corresponde tutelar.

Es así como el registro se inicia con la indicación del lugar en que ha ocurrido el nacimiento para establecer el elemento territorial de la nacionalidad. La anotación del día y la hora en que ocurrió el hecho, señala el principio de la existencia legal de la persona al separar se completamente de su madre, como lo prescribe nuestro Código Civil.

Desde ese momento consignado en el registro, surge el individuo con la capacidad de ser sujeto de relaciones jurídicas, de actuar en la vida de relación. Además, se inicia la cuenta de la edad que determina la capacidad o incapacidad del sujeto, la necesidad de su representación, vocación para asumir determinadas funciones que exigen una edad mínima o que concluyen con una máxima; que puede señalar una vocación hereditaria si al momento de la delación se tiene existencia legal; que establece el punto de partida de la ciudadanía para todos los efectos consiguientes, etc.

En la inscripción se anota el sexo y el nombre del nacido integrado por el nombre de pila o nombre propio y por el apellido que la Ley le prescribe y que será el del padre si es conocido por presunción legal o por declaración confesional o judicial, o los de la madre si aún no se conoce quien es el padre.

El estatuto reconoce el derecho al nombre como fundamento de la individualidad y consagra su protección jurídica. Es, por tanto, parte del estado civil de la persona y tiene, además, ciertas características propias emanadas de la función que está llamado a cumplir.

2- ARREGLOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA

La inscripción en el registro del estado civil se realiza en la oficina correspondiente del lugar donde ocurrió el hecho, se celebró el acto o se dictó la providencia que lo afecta.

Para este fin, el Decreto Ley 1260 establece que los funcionarios encargados de dicha función dentro del territorio nacional son los Notarios, y en los municipios que no son sede de Notaría, los Registradores del Estado Civil y en algunos casos los inspectores de policía; en el exterior, los funcionarios consulares de la República.

Actualmente nuestro país se encuentra dividido en 32 departamentos con un total de 1021 municipios. En cada uno de estos municipios existe un Registrador del Estado Civil encargado fundamentalmente de la identificación de los ciudadanos y de la organización del proceso electoral; 550 de ellos cumplen además, funciones de registro civil. en materia de Notarías, existen 611 pero ubicadas en el 50% de los municipios con varias oficinas en las ciudades capitales.

Para los ciudadanos colombianos que se encuentren fuera del país, existen las oficinas de los Consulados en donde el Cónsul, por disposición de la Ley, cumple funciones de registro civil.

No existen en el país oficinas secundarias de registro. Sólo se consagra la facultad de que el funcionario de registro se desplace hasta las clínicas, hospitales, centros de salud, y aún hasta el domicilio de los interesados, siempre que se encuentre dentro del territorio de su jurisdicción.

El área de operación de las unidades primarias coincide con la división administrativa más pequeña que es el municipio. sin embargo, algunos municipios tienen determinados habitantes concentrados en inspecciones de policía o corregimientos que distan muchos kilómetros de la cabecera municipal, con vías de comunicación muy difíciles y por ello la Ley permite que se delege en el inspector de policía la facultad de registrar los hechos y actos de sus habitantes. Contamos con 220 inspecciones autorizadas

La población media servida por unidad primaria de registro varía según el tamaño de las ciudades.

En las ciudades capitales más importantes del país como Bogotá, Cali y Medellín, se atiende a un promedio de 3 a 5 millones de ciudadanos, contrastando con municipios tan pequeños en los que se tiene una cobertura de 1000 habitantes al año.

Los días y horas de despacho al público coincide con las establecidas para la generalidad de las oficinas públicas y privadas, con una jornada de 8 horas diarias. En las Notarías situadas en la ciudades más grandes, tales como capitales de departamento, existe un empleado del Notario dedicado exclusivamente al registro civil, en los municipios pequeños, tanto el Notario como el Registrador del Estado Civil atienden personalmente el registro civil y desempeñan además las diferentes funciones que les han sido asignadas por la Ley.

Generalmente los días de despacho son de lunes a viernes. Los sábados y domingos permanecen cerradas las oficinas y la misma Ley, para el caso del registro de las defunciones que es el término más apremiante, permite que se proceda a la inhumación del cadáver y se efectúe el registro en las primeras horas hábiles del día siguiente.

en relación con el número de casos inscritos anualmente por unidad primaria, desafortunadamente no tenemos la estadística por cuanto nuestra oficina central no se encuentra lo suficientemente organizada como para llevar este control, ni las entidades que han tenido a su cargo la organización del registro la han realizado.

SUPERVISION DE LAS OFICINAS DE REGISTRO

El estatuto de registro civil dispuso que la organización, dirección, vigilancia y control del registro de estado

civil estaría a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, definida legalmente como unidad administrativa especial, con autonomía propia y presupuesto independiente, adscrita al Ministerio de Justicia.

Dicha entidad, en cumplimiento de esta función específica, tiene dentro de sus programas, la realización de foros regionales anuales y un foro nacional de Notariado, Registro de Instrumentos Públicos y Registro del Estado Civil, en los que aparte de capacitar a sus funcionarios (Notarios) se realizan mesas redondas con el objeto de analizar y encontrar una solución a los casos que se presentan y sobre los cuales la Ley no consagró un procedimiento claro y adecuado.

Tiene además, dentro de su estructura, una oficina especializada en la materia, llamada División Legal de Registro Civil, encargada de atender las consultas verbales y escritas, de producir circulares y folletos, en cumplimiento de su labor orientadora.

Igualmente, cuenta con una División de Vigilancia, que realiza una visita anual a cada Notaría, y de manera extraordinaria cuando se presenta alguna queja contra determinado funcionario por incumplimiento de sus funciones.

A partir de la Ley 96 de 1985, se estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil, debería asumir gradualmente la función de registro civil desde el 1.º de enero de 1987. Fue en desarrollo de esta disposición que la Registraduría recibió los archivos de las Alcaldías Municipales que hasta entonces cumplían esa labor en todos aquellos municipios que no son sede de Notaría, 550 en total, e inició la prestación de este servicio. En 1989, con la expedición del Decreto 1028, recibió la oficina del Servicio Nacional de Inscripción, que existía como dependencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística "DANE", encargada de cumplir las funciones de oficina y archivo central, con el compromiso de concluir el proceso de grabación de folios de registro de nacimiento, con asignación de parte complementaria que en ese momento presentaba un acumulado de 3'500.000 de registros sin procesar, que han sido entregados a varias empresas para su grabación, punteo y depuración de la información, con miras a obtener una base de datos segura y confiable, que le permita a la entidad garantizarle al país que cada individuo tiene un registro único y definitivo, que además constituirá la base fundamental para la expedición oportuna del documento de identidad y consecuentemente para la

elaboración del censo electoral.

Recibimos también 14'000.000 de folios que continuaron en consignación en las bodegas del DANE, e iniciamos la microfilmación de ellos, con una cobertura actual de 1'000.000 de folios aproximadamente.

Como conclusión de la disposición contenida en la citada Ley 95, recogida en el artículo 217 del Decreto 2241 de 1986 o Código Electoral, la nueva Constitución Política de Colombia vigente desde el 4 de julio de 1991, consagró en su artículo 266 como función del Registrador Nacional del Estado Civil, la dirección y organización del registro civil y la identificación de las personas.

Como consecuencia de este mandato constitucional, la Registraduría se empeña en la reestructuración de su planta de personal y en el análisis y preparación de los respectivos proyectos de ley, para presentar a consideración de nuestro nuevo Congreso, y que, convertidos en Ley de la República le permitan cumplir eficazmente con tan importante función.

3- PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO

La inscripción en el registro del estado civil es gratuita y se efectúa en tarjetas o folios por duplicado, cuyo formato es dispuesto por el Gobierno.

El nacimiento se inscribe en folios destinados a personas determinadas; se distingue con un código o complejo numeral que indica el orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vayan realizando, e indica el número de identificación correspondiente a cada persona en el archivo central.

De cada registro que se efectúe en cada una de las oficinas de registro civil que existen en todo el territorio nacional, el funcionario deberá enviar el duplicado de la tarjeta o folio a la oficina central, con el fin de que allí sea procesada la información y asignada la parte complementaria del número de identificación.

CONTENIDO DEL NUMERO DE IDENTIFICACION

El número de identificación consta de una parte básica compuesta por seis (6) dígitos, la cual corresponde a la fecha de nacimiento, en grupos de dos cifras empezando por las dos últimas del año de nacimiento, dos siguientes

del mes y las dos del día en que ocurrió el nacimiento, y una parte complementaria asignada por el Servicio Nacional de Inscripción, constituida por cinco cifras, la cual distingue a los nacidos en la misma fecha y además, la penúltima indica el sexo así: PAR para los varones e IMPAR para las mujeres; la última cifra es el dígito de control que combina los 10 anteriores mediante una fórmula matemática, que comprueba el orden de las cifras cuando se transcribe la información.

El Servicio Nacional de Inscripción (S.N.I.) fue creado por el Decreto Ley 2158 de 1970, con el fin de que cumpla algunas de las funciones que el Decreto Ley 1260 del mismo año señaló, a la Oficina Central o Archivo Central de registro del estado civil, y por disposición de ese mismo Decreto, funcionó durante 19 años como dependencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), hasta que en 1989, en virtud del Decreto 1028, fueron trasladadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, teniendo en cuenta que la Ley 96 de 1985 estableció que dicha entidad asumiera gradualmente, a partir del 1.º de enero de 1987 la función del registro civil.

INSCRIPCION

Consagra en primer término el estatuto a quienes se inscribe en el registro de nacimientos así:

- Los nacimientos que ocurran en el territorio nacional.
- Los nacimientos ocurridos en el extranjero, de personas hijas de padre y madre colombianos.
- Los nacimientos que ocurran en el extranjero, de personas hijas de padre o madre colombianos de nacimiento o por adopción, o de extranjeros residentes en el país, en el caso de que lo solicite un interesado.

Impone el Decreto el deber de denunciar los nacimientos, el padre, la madre, los demás ascendientes, los parientes mayores más próximos, el director o administrador del establecimiento público o privado en que haya ocurrido, la persona que haya recogido al recién nacido abandonado, el propio interesado mayor de 18 años.

La inscripción debe efectuarse en el lugar donde haya ocurrido el nacimiento. Cuando éste ocurra en el extranjero, se realizará ante el Cónsul de Colombia y en su defecto, en la primera oficina de registro civil en la capital de la República.

El Decreto 1873 de 1971, permite efectuar el registro en los centros hospitalarios o en el domicilio de la madre, para lo cual el Notario, previa previa autorización de la Superintendencia de Notariado y Registro, instalará puestos de registro en las diferentes clínicas y hospitales.

PRESENTACION PERSONAL

Las personas de cuya inscripción se trate, nacidas con posterioridad al 12 de octubre de 1971, deben presentarse personalmente a la oficina de registro civil con el fin de cumplir con el requisito de la toma de huellas consagradas en el Decreto 1873 de 1971 artículo 2o.- se tomarán las huellas plantares y digitales si la persona es menor de un año, y si es mayor, únicamente las digitales de los dedos pulgares.

Consagra el estatuto la obligación de denunciar los nacimientos dentro del mes siguiente a su ocurrencia, con la presentación, ante el funcionario competente, del certificado del médico o de la enfermera, con licencia, que haya asistido a la madre en el parto, y en su defecto con la declaración de 2 testigos hábiles.

Pasado este término el Decreto contemplaba como única sanción, la presentación de documentos diferentes a los primeros, tales como cualquier documento, pero auténtico, o con copia de las partidas de origen eclesiástico, o con las correspondiente anotaciones en los casos de personas que profesan otros credos, y en últimas, con varias declaraciones rendidas ante Juez Civil, de personas que hubieran presenciado el hecho o hubieran tenido noticia directa y fidedigna de él.

Esta disposición fue parcialmente modificada en su última parte por el Decreto 999 de 1989, en el sentido de cambiar las declaraciones rendidas ante Juez Civil, por simples declaraciones de testigos rendidas ante el funcionario de registro civil, o sea uno de los requisitos contemplados para el registro en tiempo.

El proceso de registro civil se compone de cuatro etapas a saber:

- 1- La recepción, que consiste en recibir las declaraciones que los interesados, y en su caso los testigos, hacen de los hechos que pretenden denunciar.

- 2- La extensión, es la versión escrita, en el folio correspondiente de lo declarado.
- 3- El otorgamiento, cumplida la etapa de la extensión, el contenido del folio debe ser leído por el funcionario o los comparecientes. En este momento se podrán hacer todas las aclaraciones, correcciones o modificaciones del caso. Si los comparecientes están de acuerdo, expresarán su asentimiento, demostrando con su firma, su aprobación.
- 4- La autorización, es la fe que el funcionario imprime al registro con lo cual queda perfeccionada la inscripción y se convierte en documento público.

Una vez autorizada la inscripción por el funcionario competente, cualquier corrección que se pretenda efectuar al registro debe someterse, según el caso, a los siguientes procedimientos, establecidos en el estatuto de registro y modificados por el Decreto 999 de 1988.

- 1- Siempre que se trate de errores mecanográficos, ortográficos o aquellos que se establezcan en la sola lectura del folio o de la comparación entre el contenido del registro y el documento que sirvió de fundamento para la inscripción, se corregirán directamente por el funcionario, previa solicitud escrita del interesado si es mayor de edad, o de sus representantes legales si es menor, se abrirá entonces un nuevo folio y se dejarán las notas de recíproca referencia.
- 2- Cualquier otra clase de errores que se pretendan corregir debe el interesado otorgar una escritura pública protocolizando los documentos con los que demuestre el error, siempre que no implique alteración del estado civil o de sus elementos esenciales.

Este Decreto 999 de 1988 consagró la posibilidad de modificar el registro por escritura pública, por una sola vez, para cambiar, adicionar o suprimir el nombre (entiéndase prenombre y apellidos) siempre y cuando tenga como finalidad la de fijar la identidad personal.

Igualmente, la mujer casada que pretenda adicionar o suprimir el apellido del marido precedido de la partícula "de" podrá hacerlo por escritura pública todas las veces que sea necesario.

- 3- Por vía judicial, a través de un proceso de jurisdicción voluntaria, cuando la modificación que se pretenda conlleve alteración del estado civil o de sus elementos esenciales.

COPIAS Y CERTIFICADOS

Los funcionarios encargados del registro civil, y la oficina central están facultados para expedir copias y certificados de las actas y folios que reposen en sus archivos, en modelos especiales diseñados y autorizados por la Superintendencia de Notariado y Registro. Hoy por la Registraduría Nacional.

Por disposición del Decreto Ley 1260 de 1970, las copias y los certificados se deben reducir a la expresión del nombre, sexo, lugar y fecha de nacimiento del inscrito.

Aquellas que consignen el nombre de los padres y la calidad de la filiación, sólo podrán expedirse para demostrar parentesco y con esa sola finalidad, indicando en ella éste propósito y bajo recibo que indique la identificación del interesado.

Establece el Decreto sanciones para quien, sin motivo legítimo divulge la información relacionada con los nombres de los padres y la calidad del inscrito, pues lo considera violación del derecho a la intimidad.

DEL REGISTRO DE MATRIMONIO

El país reconoce como matrimonios válidos a la luz de nuestras disposiciones legales vigentes, el matrimonio católico y el matrimonio civil.

Para su registro impone el estatuto la obligación de hacerlo en el lugar de su celebración, dentro de los 30 días siguientes, previa presentación ante el funcionario respectivo, de la partida eclesiástica, si es matrimonio católico o de la escritura de protocolización de las diligencias judiciales o administrativas, si se trata de matrimonio civil, y opera por solicitud de cualquier persona.

En relación con el término para denunciar el matrimonio, a pesar de que el Decreto determina que debe hacerse dentro de los 30 días siguientes, no establece ninguna clase de sanción para quienes incumplan dicho plazo. Además, el protocolo final de la Ley 29 de 1974 que aprobó el Concordato entre Colombia y la Santa Sede, dispone en

Artículo 8o.- que el matrimonio católico puede inscribirse en el registro civil en cualquier tiempo y aún más consagra que el hecho de que uno o ambos cónyuges hayan fallecido no impide el registro.

En cuanto a los documentos exigidos para registrar el matrimonio, existe un grave inconveniente en relación con el matrimonio civil. De los 1.021 municipios en que se encuentra dividido el territorio nacional, sólomente hay Notarías en la mitad de ellos.

Las personas que contraen matrimonio civil en aquellos lugares donde no existe Notario, deben trasladarse a otro municipio que si tenga Notaría, con el fin de protocolizar en escritura pública, el acta civil de matrimonio y luego regresar al municipio donde se celebró el matrimonio para proceder a su registro. Esta exigencia que ocasiona gastos adicionales y disposición de tiempo, hace que las personas prefieran no cumplir con la obligación de inscribir su matrimonio.

En relación con el divorcio reconocido hasta ahora únicamente para el matrimonio civil, la escritura pública, en caso de mutuo acuerdo entre los cónyuges, o la sentencia judicial, debe registrarse en el libro de varios de la oficina de registro civil del lugar donde se otorgó la escritura pública o donde se profirió la sentencia judicial.

De estas inscripciones se dará cuenta al funcionario competente y a la oficina central, con el fin de que se realicen las anotaciones correspondientes, tanto en el duplicado del registro de matrimonio, como en el de nacimiento de los cónyuges.

REGISTRO DE DEFUNCION

También debe realizarse en la oficina correspondiente al lugar donde ocurrió la defunción o donde se encontró el cadáver, dentro de los dos días siguientes al momento en que se tuvo conocimiento del hecho, con certificado médico expedido bajo juramento, que se entiende prestado por el hecho de la firma; sólomente cuando no exista médico en la localidad; se admitirá el registro con la declaración de dos testigos hábiles, siempre tratándose de muerte ocurrida por causas naturales.

Cuando se pretenda el registro de una muerte violenta,

deberá presentarse la copia del acta de levantamiento del cadáver o una autorización judicial.

Los registros de defunción que se pretendan vencido el término que establece la norma, deberán anexar además del documento que acredite la defunción, una orden del inspector de policía; en la cual se califiquen las causas por las cuales no se realizó en su oportunidad, y si se establece, que se debió a dolo o malicia, aplicará al responsable una multa, sin perjuicio de la acción penal a que haya lugar.

Cuando la defunción ocurra en días que no son de despacho al público, la Ley permite que se efectúe la inhumación pero impone al administrador del cementerio, la obligación de tomar todos los datos necesarios para solicitar la inscripción al funcionario de registro civil, en las primeras horas hábiles del día siguiente.

La Ley 28 de 1979, consagra para los Notarios y demás funcionarios encargados del registro civil, la obligación de enviar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de sus Registradores Municipales copia auténtica del registro de defunción dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, con el fin de que se cancelen las cédulas de ciudadanía, y establece que el funcionario que incumpliere, incurre en causal de mala conducta y será sancionado con la pérdida del empleo.

4- LOS REGISTRADORES CIVILES LOCALES

Como quedó establecido en capítulos anteriores, en Colombia el registro civil lo llevan fundamentalmente dos tipos de funcionarios:

LOS NOTARIOS

Para la prestación del servicio notarial, incluido el de registro del estado civil, el territorio de la República se encuentra dividido en círculos notariales que corresponden al territorio de uno o más municipios del mismo departamento, uno de los cuales es la cabecera y por consiguiente la sede del Notario. Cada círculo notarial podrá tener más de un Notario dependiendo del número de habitantes y del número de escrituras que se otorguen en cada año.

Los círculos de Notaría están clasificados en tres catego-

rias de acuerdo con la división que, teniendo en cuenta el número de escrituras y los factores socio-económicos haga la Superintendencia de Notariado y Registro, con aprobación del Gobierno Nacional.

En términos generales, el Notario de 1a. y 2a. categoría es abogado titulado y con una experiencia mínima de 10 años de ejercicio profesional. Sin embargo, en las Notarías la persona que está a cargo del registro civil exclusivamente, bajo la responsabilidad del Notario, es un empleado al que a duras penas se le exige ser bachiller.

Al cargo de Notario se accede por concurso según determinación constitucional y generalmente se retiran cuando cumplen 65 años, por edad de retiro forzoso. Los empleados del Notario son empleados particulares nombrados por contrato pero su estabilidad es bastante buena, aún cuando su remuneración se reduce al salario mínimo que establezca el Gobierno.

LOS REGISTRADORES DEL ESTADO CIVIL

Son funcionarios que pertenecen a la planta de la Registraduría Nacional considerada por la Constitución Política como órgano autónomo e independiente del Estado.

son vinculados por Resolución emanada de los Delegados del Registrador Nacional en los departamentos; en su gran mayoría son empleados de carrera y por consiguiente con una gran estabilidad.

En su mayoría son personas que sólo alcanzan el nivel de educación secundaria y su remuneración es algo más del salario mínimo legal.

Son funcionarios de tiempo completo aún cuando cumplen además las funciones de identificación y preparación de las elecciones.

Existen, a disposición de todos los funcionarios de registro un manual de instrucciones elaborado justamente por el DANE, para la parte técnica o sea la mecánica de como llevar el folio de registro, y manuales expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro que consignan los aspectos jurídicos.

5- EL INFORMANTE

La Ley consagra la facultad de denunciar o notificar los

hechos y actos relacionados con el estado civil en términos generales a cualquier persona que esté en posibilidad de identificarse, preferiblemente mayores de edad, e impone el deber de hacerlo, en el caso del nacimiento y de la defunción, a los padres y parientes más próximos.

Este hecho influye notablemente en la calidad de la información porque, al no ser directamente el padre o la madre, los contrayentes o el cónyuge, según el caso, quien hace el denuncia, generalmente se suministran datos errados o incompletos.

6- ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL

DISPOSICIONES LEGALES

El Decreto Ley 1260 de 1970, en su artículo 8o.- señala que el archivo del registro del estado civil está compuesto por:

- El registro de nacimientos
- El registro de matrimonios
- El registro de defunciones
- El registro de varios (Decreto Ley 2158 de 1970)
- Los índices de los registros de nacimiento, matrimonio y defunciones.
- El libro de visitas
- El archivador de documentos

Los registros de nacimiento, matrimonios y defunción se llevan en folios por duplicado; el original se conserva en la oficina local del registro y en duplicado se envía mensualmente al Servicio Nacional de Inscripción u Oficina del Archivo Central.

Los registros, igual que los respectivos índices y las correspondientes carpetas del archivador, se mantendrán en muebles especialmente diseñados para su mejor conservación y manejo, en el estricto orden numérico que los distinga, según disposición legal que lamentablemente no se cumple. En las oficinas locales, se encuentran los registros en libros rotulados, numerados y con índice

alfabético al final, hasta el año de 1974 se adopta en todo el país el sistema de folios independientes. La mayoría de los libros que conforman estos archivos están deteriorados por el paso del tiempo, la humedad, la polilla etc.; los folios o tarjetas utilizados después de 1974 se encuentran empastados, al menos en las Notarías y en un pequeño porcentaje en las Registradurías; el índice alfabético de los folios, se lleva, también por disposición legal, en tarjetas diseñadas para tal fin; los archivos recibidos por las oficinas de los Registradores, en su gran mayoría no tenían índice alfabético pero está siendo elaborado por éstos funcionarios con miras a obtener una mejor organización del registro; no existe disponibilidad de muebles especiales ni anaqueles adecuados para guardarlos y el espacio de oficina, que es el mismo para el archivo y para la prestación del servicio, en un 80% es demasiado reducido; no existen medidas de seguridad, ni siquiera de protección contra el deterioro de dichos documentos.

Cuando se han presentado tomas gerrilleras en algunos municipios del país, con destrucción de las oficinas de registro que muchas veces funcionan en los Palacios Municipales, se ha logrado la reconstrucción de los registros cuyo duplicado reposa en el Servicio Nacional de Inscripción, pero la información contenida en los libros antiguos se pierde por completo y se hace necesario repetir la inscripción, con el agravante de que en el caso de los hijos extramatrimoniales reconocidos en su oportunidad, deben acudir a proceso judicial que los autorice a llevar el apellido del padre en caso de que éste hubiera fallecido o no se conozca su domicilio.

Los Decretos 1260 de 1970 y 278 de 1972 reglamentan la expedición de las copias de registro civil, estableciendo que las que se refieren al nacimiento deberán limitarse a la expresión del nombre, sexo, lugar y fecha de nacimiento. Aquellas que consignent los nombres de los padres y la calidad del inscrito, sólo se expedirán cuando se requiera comprobar el parentesco; la copia llevará una nota en la que se consigne que se expide con esa sola finalidad, y por solicitud del interesado. Sin embargo, la Ley no define quien puede ser el interesado. en la práctica puede ser cualquier persona que presente documento de identidad.

Consagra así mismo el Decreto 278 de 1972, que tanto la expedición de las copias o certificados de folios de registro de nacimiento con la expresión de los datos de los padres, así como su detentación injustificada, la divulga-

ción de su contenido sin motivo legítimo o su aceptación por un funcionario o empleado público para fines distintos a los de la solicitud, se consideran atentados contra el derecho a la intimidad y son sancionados como contravenciones.

En el mismo sentido se sanciona al particular que como gerente, director, rector, administrador o jefe de empresa o establecimiento privado, exija a trabajadores o estudiantes o establezca como requisito de admisión, certificados en que consten los referidos datos.

EL ARCHIVO CENTRAL

Creado por el Decreto Ley 2158 de 1970 como Servicio Nacional de Inscripción bajo la dependencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, (hoy en la Registraduría Nacional del Estado Civil) en virtud del Decreto 1028 de 1989) con el fin de que todas las oficinas locales envíen a esta oficina el duplicado de todos y cada uno de los registros que realicen, para procesar la información, llevar un control del registro de cada persona para evitar la multiplicidad de registros, y asignar la parte complementaria del número de identificación.

El procedimiento que se había utilizado en cuanto a los folios en el S.N.I. a cargo del DANE, era grabar y mantener en cintas magnéticas la información limitada concretamente al nombre, sexo, lugar y fecha de nacimiento del inscrito, más la información estadística confidencial que aparece al final del duplicado del folio. Cintas magnéticas que contienen la información correspondiente a 14'000.000 de inscritos en el registro de nacimiento fueron recibidos del DANE al igual que los folios como material físico que estaban almacenados en una bodega de esa entidad, continúan allí, pero la Registraduría inició la microfilmación de ellos, con miras a garantizar la conservación de la información, en medios que ofrezcan la mayor seguridad.

Esta oficina central expide copias de los registros fundamentalmente con fines de reconstrucción del documento original por pérdida, destrucción o deterioro. Certifica también sobre el lugar y número del folio donde se encuentra el registro de determinada persona por solicitud del interesado.

Teniendo en cuenta que es reciente la asunción del registro

del estado civil por parte de la Registraduría Nacional, la ubicación de los folios se realiza en forma manual, pues apenas se planea la sistematización de tan valiosa información con miras a que la base de datos que con ella se conformará, sirva de fundamento para la expedición del documento de identidad y desde luego actualice el censo electoral.

7- EVALUACION DEL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

La legislación colombiana posee un estatuto de registro civil con una cobertura satisfactoria en términos generales. No obstante, sus normas no han logrado la aplicabilidad necesaria para que nuestro sistema sea realmente eficiente.

En primer lugar, la costumbre existente en sus habitantes, que en su gran mayoría profesan la religión católica y el desconocimiento de las normas aún por entidades del gobierno, han logrado un subregistro bastante significativo, aún cuando se considera que en el último quinquenio ha disminuído.

La creación de una oficina central que en 20 años no ha logrado cumplir sus objetivos de garantizar para la población un registro único y definitivo, y la falta de control y organización en sus actividades, traen como consecuencia que el país no pueda tener datos confiables en cuanto a la tasa de natalidad o de mortandad de sus habitantes, lo cual tiene grave incidencia en el desarrollo de los programas y políticas que puedan trazar sus gobernantes.

La diversidad de funcionarios encargados de prestar el servicio de registro civil especialmente en aquellos municipios que no son sede de Notaría, se ha constituido que el registro civil se lleve de una manera ineficiente, pues en las Alcaldías, a cuyo cargo estaba esta función hasta 1989 aproximadamente, estos funcionarios estaban sujetos a cambios muy frecuentes que desde luego perjudicaron el sistema pues no se concluía aún su capacitación cuando ya se había designado su reemplazo.

En 1985, con la Ley 96, el Gobierno Nacional tomó la iniciativa de entregar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el registro civil, disposición que quedó consagrada en nuestra actual Constitución Nacional.

La entidad desde luego no posee la infraestructura neces-

ria para ofrecer un servicio de registro que logre una cobertura total del Territorio Nacional, pero está empeñada en la realización de programas específicos que logren la sistematización del proceso de registro civil, previa la obtención de los recursos económicos, tecnológicos y jurídicos que le permitan lograr sus objetivos.

II. EL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

1- Marco jurídico del sistema

La primera oficina especial de estadística nacional se creó por medio de la ley N° 106 del año 1875 artículo 17. La entidad fue constituida con 6 empleados, teniendo en cuenta que con anterioridad la estadística era ejercida por funcionarios de una u otra dependencia del estado, como un agregado a sus propias funciones. En el mismo año 1875 se expidió la medida reeleccionada con la anotación en el registro civil de los matrimonios, nacimientos y defunciones, según disposición del código civil, libro I título 2.

Curiosamente, esta oficina fue clausurada en el año 1877 debido a la falta de presupuesto.

La ley 107 de diciembre de 1892 reorganiza la estadística nacional en el sentido de crear las oficinas departamentales de estadística, dependientes de una oficina central.

La ley 66 de diciembre 14 de 1916 en su artículo noveno establece que en todas las alcaldías de la república se llevará un libro de estadística nosográfica, en el cual conste el diagnóstico de la enfermedad que ha causado la defunción, clasificada conforme a la nomenclatura de Bertillon. Sería el respectivo alcalde o corregidor el encargado de otorgar la licencia para inhumar los cadáveres.

Decía el doctor Lleras Restrepo en su estudio La Estadística Nacional publicado en el año 1938 "Dadas las condiciones expuestas, se comprende muy bien que no puede tomarse el registro civil como base para la confección de la estadística demográfica", refiriéndose a todas las limitaciones del registro que implicaba para aquel entonces serias dificultades en el cabal cumplimiento del registro.

Las alcaldías y corregidurías fueron la fuente de información estadística hasta el año 1927 cuando por medio del decreto # 2106 de noviembre de ese año, se dispuso que la información demográfica de los municipios quedaba a cargo de los párrocos.

La información debía hacerse llegar a las oficinas departamentales de estadística donde se efectuaba la concentración manual de las cifras y luego remitían el material a la oficina central en Bogotá capital de la república.

A las oficinas departamentales les correspondía además distribuir los formularios a las fuentes informantes, los cuales eran editados en la oficina central de Bogotá.

En el año 1934 se publica por la imprenta nacional el anuario estadístico del año 1931 representando un avance sustancial con respecto a las otras publicaciones que generalmente se limitaban a reseñar informes presentados al congreso nacional y reproducidos también por la imprenta nacional.

El decreto reglamentario N° 540 del año 1934 de conformidad con el artículo 349 del título xx del libro 1° del código civil, señala que en los registros se acentarán: los nacimientos, las defunciones, los matrimonios, los reconocimientos de hijos naturales y las adopciones.

Según la norma de aquel entonces los encargados de llevar los registros son los notarios en los municipios en donde residan, los secretarios de los concejos en los municipios que no sean cabecera de circuito notarial, y los funcionarios consulares de Colombia en el exterior.

En el año 1935, la ley 82 de diciembre 23 unifica la sede central, creando la Dirección Nacional de Estadística en la

contraloría general de la República, entidad donde se venía llevando la información desde el año 1923 conforme las recomendaciones emanadas de la misión Kemmerer que había sido contratada para asesorar al país en diferentes aspectos administrativos y de política económica. Otras disposiciones de la ley 82 se relacionan con la creación de las oficinas departamentales y oficinas en todos aquellos municipios de más de 15.000 habitantes, además, nombrando un oficial de estadística para los municipios de menos de 15.000 habitantes. Por otro lado, hace obligatoria la rendición de los datos estadísticos a todos los residentes en Colombia y establece el principio de la reserva estadística en el sentido de que el nombre de las personas no podrá ser divulgado y sólo se permitiría la producción de datos agregados.

En el año 1935 el gobierno adquiere una computadora electrónica POWERS con su correspondiente equipo periférico, lo que permite el primer impulso en el procesamiento de datos estadísticos en el país.

Por medio de la ley 92 de junio 17 de 1938 se implementa en Colombia el registro civil, en el cual se establece que solo las copias auténticas de las partidas del registro civil tiene validez de pruebas principales para los usos civiles, dejando dicha función a los alcaldes, corregidores e inspectores de policía, sin que para ello se haya precisado la creación de una oficina central del registro civil, como sería lo esperado.

La resolución número 534 de marzo 7 de 1950 define un nuevo modelo de certificado de defunción basado en las recomendaciones de la Conferencia Internacional de la lista de enfermedades y causas de muerte celebrada en París en 1948.

El certificado en mención consta de dos partes: la comprobación del hecho por la autoridad civil y la médica, conforme a lo ordenado por la ley 66 de 1916.

La producción de información estadística en Colombia toma vida propia en el año 1951 cuando por medio del decreto 2240, se separa la oficina de estadística de la Contraloría General de la República a la cual perteneció desde 1923 y la convierte en una dependencia directa de la Presidencia de la República con el nombre de Dirección Nacional de Estadística.

Bajo la nueva estructura organizativa se replantea la producción estadística, es así como por resolución N° 502 de diciembre 15 de 1952 la Dirección Nacional de estadística indica las fuentes, tipos de formularios, sistemas de recolección y el envío a la sede central, igualmente, debería preparar las definiciones en los casos en que sea necesario para las estadísticas demográficas de nupcialidad, mortalidad, natalidad y migración.

En el año 1953 por medio del decreto 2666 se le cambia de nombre a la Dirección Nacional de Estadística, asumiendo el de Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. El permanente deterioro en la recolección de las estadísticas demográficas indujo al DANE en el año 1970 a crear el Centro de Investigaciones en Métodos Estadísticos para Demografía (CIMED), creado dentro de su propia estructura con el fin de adelantar investigación sobre aspectos relacionados con la recolección de las estadísticas de nacimientos y defunciones, tratando de identificar las fuentes más oportunas y seguras para la toma de los datos.

El desarrollo del programa contó con la colaboración de la Universidad de Carolina del Norte USA y la AID.

La Universidad inició a través de sus representantes asesores, en julio de 1970, un trabajo denominado "Estudio Experimental sobre Registros Demográficos (ERED)".

Dentro de los objetivos se destacan el análisis de la cobertura de los datos oficiales y estudio comparativo de los resultados con los obtenidos por medio de otras fuentes.

Con las nuevas disposiciones emanadas del decreto 1260 de julio 27 de 1970 y relacionadas con el registro civil de personas, se pensó en superar toda una serie de inconvenientes que venían sufriendo tanto el registro como las estadísticas vitales.

El artículo 8° del decreto 1260 señala:

" El archivo del registro del estado civil se compone de los siguientes elementos:

- 1°- El registro de nacimientos
- 2°- El registro de matrimonios
- 3°- El registro de defunciones

Artículo 14, los folios de registro de nacimientos, matrimonios y defunciones y las correspondientes carpetas del archivador se

mantendrán en muebles especialmente diseñados para su mejor conservación y manejo, en el estricto orden numérico que los distinga."

Dichas disposiciones son las que aún están vigentes, desde un principio dentro del DANE y a partir del año 1989 en la Registraduría Nacional de Estado Civil a la cual se le asignó la responsabilidad.

2 - Arreglos administrativos del sistema

La producción de estadísticas consideradas como básicas para planear el desarrollo del país incluidas las demográficas, están a cargo del DANE, labor encomendada como lo vimos anteriormente desde el año 1951.

La sección de demografía está encargada de coordinar todas las actividades relacionadas con el análisis de la información de nacimientos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y viajeros internacionales. Esta sección está integrada a una gran división denominada Estudios Sociales y Demográficos y a su vez, ésta depende de la Dirección de Análisis Socioeconómico DANAL, que junto con DINFO y DEPRO conforman las tres direcciones en que está subdividido el DANE. En el estudio de reestructuración que se adelanta actualmente está contemplada la posibilidad de elevar a la categoría de División la oficina de demografía.

Las actividades operativas relacionadas con la recolección, control de cobertura, crítica, codificación y sistematización de la información demográfica están bajo la responsabilidad de la Dirección de Información Técnica DINFO.

Es importante resaltar algunos puntos relacionados directamente con cada uno de los hechos vitales:

1 - Estadísticas de mortalidad (Defunciones): Como se dijo anteriormente, en el país se conocen leyes referidas a la notificación oficial de la defunción desde el año 1887 cuando se delegó el diligenciamiento de las actas de defunción a las parroquias según el artículo 22 de la ley 57 del citado año.

Los procedimientos actuales son relativamente similares, pues se reciben los formularios de las fuentes en cada una de las oficinas regionales del DANE, se critican y codifican, se graban en diskettes y se envían por correo al DANE central, allí se conforman archivos en cintas de computador produciendo los agregados nacionales.

2 - Muertes Fetales: La recolección de la información estadística se viene haciendo desde el año 1939 cuando fue creada por decreto 1003 de mayo 10 de dicho año.

Aunque en las disposiciones sobre registro de hechos vitales no se ha considerado para el registro civil, si se han dictado normas por medio del cual debería denunciarse el hecho ante autoridad competente a fin de que se expida la licencia respectiva para inhumar el feto.

La principal dificultad para cuantificar el número de casos, radica en el hecho de que en Colombia el aborto no está legalizado y por tal razón, las estadísticas sólo conocen del aborto espontáneo o el iducido legalmente.

Para algunos estudiosos del tema, las cifras producidas que alcanzan a unos doce mil casos anuales, no reflejan el 5 % de los hechos reales.

Dadas las multiples limitaciones para obtener información confiable, se optó por suspender la recolección de la información a partir de enero de 1990.

NACIMIENTOS: La estadísticas de nacimientos esta funcionando desde el año 1914 cuando fue creado por medio de la ley 63 se ordenó el registro en las alcaldías municipales hasta 1927, cuando se presentó un cambio sobre el particular. El decreto N° 2106 de noviembre de ese año dispuso que la información demográfica de los municipios quedaba a cargo de los párrocos, sometida a los flujos establecidos anteriormente.

El procesamiento de la información con fines estadísticos fue responsabilidad del DANE hasta el año 1988, teniendo en cuenta que por decreto 1028 de mayo de 1989 se asignó la función a la Registraduría Nacional del Estado Civil, comprometiendose a entregar la información grabada en cintas magnéticas al DANE para que produzca las estadísticas pertinentes.

En octubre de 1970 se había creado el servicio nacional de inscripción, SNI y a partir de esa fecha comienza a implementarse en todo el país el folio de nacimientos el cual alcanza cobertura nacional en el año 1976.

4. MATRIMONIOS: La ley 63 de 1914 al igual que creó el registro de nacimientos y defunciones, creó también el de matrimonios. En un principio las fuentes para datos estadísticos fueron las parroquias por lo que la información se refería únicamente a

matrimonios católicos; posteriormente, las fuentes de información fueron cambiadas por las alcaldías y las notarias.

A partir del año 1982 se implanta el registro civil para los municipios donde existe notaria, en este caso se asumió para cada evento, un formato individual denominado folio de registro de matrimonios diseñado y producido por el SNI - DANE.

Como documento para los fines estadísticos se está utilizando la copia del folio de registro. Esta labor se llevó a cabo en el DANE (SNI) hasta el año 1988, cuando por disposición del decreto 1028 se dió traslado del procesamiento de las copias de los folios a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual debería proceder con la información desde el año 1989, entregando posteriormente cintas grabadas al DANE con el fin de producir los informes estadísticos a que haya lugar.

5.DIVORCIOS: El decreto número 2158 de 1970 en su artículo 1' indica claramente que los encargados de efectuar el registro del estado civil de las personas, deberán llevar el registro de VARIOS en el cual se inscribirán otros hechos diferentes a nacimientos, matrimonios y defunciones, como son los de los reconocimientos de hijos naturales y los divorcios entre otros, los cuales tendrán carácter de información complementara. Sin embargo, en el país nunca se han llevado estadísticas sobre este hecho vital dado que legalmente no está establecido y apenas en la nueva constitución de 1991 se crean las opciones para legislar sobre el particular.

A- Fuentes de información.

Las instituciones donde se reporta el hecho vital constituyen las fuentes de información estadística para el DANE. Estas entidades son las notarias y las alcaldías fundamentalmente y en forma excepcional, las inspecciones de policía y corregimientos autorizados por la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro para llevar a cabo dicha actividad.

El método establecido para la recopilación de los datos es a través de la visita mensual o trimestral (según el caso), del funcionario del DANE denominado jefe de zona, quien recoge los formularios y los lleva a la sede respectiva del DANE Regional.

En otros casos y muy eventualmente, los formularios estadísticos son enviados por correo o llevados directamente por un funcionario de la fuente respectiva a la oficina regional del DANE.

Vale la pena señalar que para el cubrimiento de la recolección de la información estadística de todo el país, el DANE esta dividido en 6 regionales con sede en la ciudad principal de cada región, son ellas: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales y Medellín.

B - Manejo de la información (defunciones y matrimonios)

Nos referimos a defunciones puesto que el procesamiento aún continúa en el DANE utilizando la copia del certificado individual de defunción.

Y momentaneamente consideramos las estadísticas de matrimonios mientras que la Registraduría asume en propiedad sus funciones.

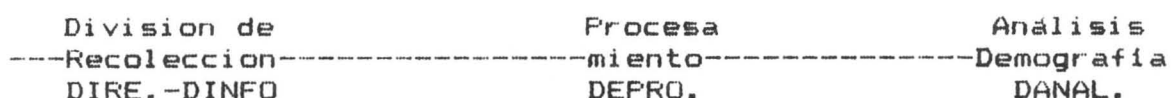
Una vez recibida la información en cada una de las regionales del DANE, es organizada por municipios y departamentos para someterla al proceso de revisión de consistencia de datos, crítica, codificación y sistematización.

Cada regional envía organizada la información al DANE central localizado en Bogotá; donde se hacen los agregados nacionales a través del computador.

Recibida la información en el DANE central se corre un programa de computador para seleccionar los registros inconsistentes haciendo las correcciones pertinentes. Posteriormente se producen los tabulados respectivos y en la sección de Demografía se hacen los análisis y se producen los cuadros definitivos para las publicaciones. (ver diagrama 1)

Todas las actividades están documentadas en manuales que deben utilizar los distintos funcionarios en cada una de las etapas, etapas, para garantizar la utilización de criterios en forma unificada para todo el país.

Hay normas dando pautas para la recolección, crítica, codificación, grabación y corrección de inconsistencia, como también, se dispone de monografías que describen la parte metodológica para la obtención y procesamiento de la información.



Procedimientos Administrativos :

En el plano nacional, no existe actualmente un organismo con atribuciones suficientes para dirigir y controlar las diferentes actividades que se relacionan con el registro y la producción de series estadísticas sobre cada uno de los hechos vitales.

El decreto 1260 de 1970 establece en su artículo 19 que la inscripción en el registro del estado civil se hará por duplicado, uno de los ejemplares se conservará en la oficina del registro (notaria) y otro se remitirá al archivo de la oficina central (SNI), oficina dependiente del DANE encargada de producir la estadística. En este aspecto también se ocupa actualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil como quiera que debe asignarle el número de identificación a las personas o el número complementario del registro.

La doble o triple presencia de instituciones con fines diferentes sobre el mismo hecho, le han restado seguridad y ordenamiento al manejo institucional, puesto que las atribuciones para una y otra no son lo suficientemente claras para controlar y lograr la eficiencia deseada en las diferentes etapas del registro.

Con el cambio producido a partir de 1989 la Registraduria se compromete a producir resultados en un plazo no mayor a un año, lo que hasta la fecha no se ha podido cumplir, mientras que los folios se acumulan en forma preocupante y el país no conoce cifras sobre la magnitud de los nacimientos o matrimonios realizados en los últimos años.

De lo anterior se desprende que la medida tampoco ha sido la solución y por consiguiente, se hace necesario convocar a las diferentes autoridades del gobierno para propiciar una solución definitiva, así sea dando origen a una nueva estructura organizativa que verdaderamente pueda desarrollar los objetivos propuestos.

PROCEDIMIENTOS TECNICOS:

En términos generales hay consenso en el sentido de que los procedimientos técnicos actuales, admiten mejoras sustanciales en sus diferentes aspectos, en virtud de que tanto los registros como las estadísticas se han visto afectados definitivamente por la baja cobertura, los registros extemporaneos, el mal diligenciamiento de los fóllos, entrega retrasada de los formularios y con alguna frecuencia, acumulación de información en el proceso de grabación.

En otro aspecto, no deja de ser inconveniente que no se haya definido un tratamiento especial para las regiones distantes de los centros poblados, es decir, para la población eminentemente rural o dispersa.

Por otro lado, la incapacidad del sistema de registro para otorgar oportunamente las certificaciones solicitadas por los interesados, ha obligado a efectuar el registro cuantas veces sea necesario, de allí que las estadísticas en cierta medida, estén sufriendo las consecuencias de las diversas irregularidades que se presentan en el registro.

Aún no se ha podido organizar un archivo centralizado que permita tanto para nacimientos como para matrimonios, producir información confiable y oportuna.

En el caso de los certificados de defunciones se han detectado prácticas ilegales aún no precisadas, como es por ejemplo que un falso médico aparezca por los municipios inventando defunciones o muertos que son registrados sin ninguna fidelidad.

Tampoco es razonable que en algunos municipios se otorguen licencias de inhumación sin los requisitos de ley, afectando por consiguiente el registro del hecho vital y la misma producción de datos estadísticos. Existen casos en que los cementerios administrados por las parroquias incumplen las normas sobre inhumación de cadáveres, otorgando el permiso sin la debida licencia.

3- Procedimientos de notificación y control.

a) Notificación de los hechos vitales con fines estadísticos.

Los comentarios estarán referidos a las defunciones, nacimientos y matrimonios que son los tres hechos vitales susceptibles de registro civil, tomando en consideración los aspectos que rigen actualmente.

DEFUNCIONES: El caso se notifica en forma individual y por cada hecho se produce para el DANE una copia del certificado individual de defunción, en el cual se consignan los datos básicos para los fines estadísticos. El original del certificado reposa en los archivos de la Notaría donde se hace el registro, el cual se toma como base para la elaboración del folio de registro.

Tal disposición tiene vigencia desde el año 1976 cuando los Notarios consideraron que el certificado de defunción debía quedar en sus archivos como constancia para la realización del registro. Desde entonces en el DANE se imprime el formulario para el certificado en original y copia.

De igual manera el folio se diligencia en original y copia, un ejemplar permanece en la Notaría y el otro se envía a la oficina de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

NACIMIENTOS: Con las disposiciones vigentes de mayo de 1989 se ha afectado el procesamiento de la información puesto que hasta la fecha, la Registraduría apenas está iniciando la grabación de los folios acumulados desde el año 1988 tal como se estableció en el convenio formal de entrega.

La idea es que la Registraduría entregue al DANE cintas grabadas con la información respectiva para generar los cuadros de salida que considere pertinente. Vale la pena señalar que antes de poner en práctica la ley de traslado de las funciones, el DANE procesaba con fines estadísticos una copia del folio de registro diligenciada en la Notaría.

MATRIMONIOS: Al igual que los nacimientos, el procesamiento le fue asignado a la Registraduría Nacional por medio del decreto 1028 de 1989 comprometiéndose a procesar la información a partir del año 1989, tarea que hasta el momento tampoco se ha iniciado y

por consiguiente, el DANE como entidad rectora de la estadística aún no dispone de las cifras pertinentes conforme se establece en el compromiso de entrega.

Anterior al decreto de entrega a la Registraduría, las Notarias en las cuales se efectuaba el respectivo registro estaban encargadas de diligenciar un formulario con el fin de reportar al DANE mensualmente el número de matrimonios registrados. La información se limitaba a señalar la edad, lugar de residencia y el número de nupcias incluida la presente, para cada uno de los contrayentes.

El formulario era múltiple, es decir que se podían relacionar hasta 40 matrimonios registrados.

La ley fija un plazo de treinta días para proceder a registrar el matrimonio, pero las personas que acatan la disposición son muy pocas en virtud a que no existe ninguna sanción o impedimento para quienes no la hagan; sólo se efectúa cuando se requiere registrar un hijo, adelantar ciertos trámites judiciales o cobrar un determinado subsidio.

Los datos de matrimonios celebrados y registrados antes de 1976 solamente se referían a los católicos, puesto que el matrimonio civil no existía excepción hecha cuando los contrayentes apostataran a la religión católica lo que casi nunca ocurría.

MUERTE FETALES: La información estadística sobre el particular había sido establecida mediante decreto 1003 de mayo 10 de 1939, pero los múltiples problemas y especialmente la baja cobertura, originaron la decisión de terminar con la investigación a partir de enero de 1990.

Propiamente no existía una norma relacionada con el registro civil de las muertes fetales, limitándose a un simple trámite para obtener la licencia para inhumar la defunción fetal.

Quizás el factor que más atenta contra las posibilidades de lograr una eficiente información, es el relacionado con la práctica del aborto clandestino que por ser ilegal no se reporta ante ninguna institución o autoridad competente.

DIVORCIOS: En el país no hay antecedentes sobre estadísticas relacionadas con el divorcio, como tampoco hay disposiciones que indique que es un hecho vital que deba registrarse, Conforme lo señalan las recomendaciones internacionales.

b) Control de la notificación.

No existen controles claros que permitan garantizar una adecuada utilización del registro. Siendo socias las entidades para el aprovechamiento del registro y la información estadística que se que se procesa, no se hacen los maximos esfuerzos por lograr su mejoría, casi que podría pensarse que más se hacen actos de buena fé puesto que no se sabe a ciencia cierta si la fuente rindió o entregó la totalidad de la información, relacionada con los registros enfectuados.

4 Procedimiento del procesamiento de datos

Como ya se ha dicho, actualmente el DANE sólo lleva estadísticas sobre defunciones, por lo que nos referimos únicamente a esta información.

Hace varios años se tenía montado el sistema de control de calidad por muestreo para el proceso de de la crítica y codificación, sin embargo, fue abolido y reemplazado por el programa de inconsistencias a través del computador. Obviamente que dicho control no es suficiente puesto que solamente detecta ciertos casos para el cual ya está programado.

Actualmente se prepara un programa de captura inteligente que permite detectar los errores en el proceso de grabación. Los programas de captura, corrección de inconsistencias, conformación de archivos definitivos, prueba de cuadros de salida y producción de cuadros definitivos están catalogados en lenguaje COBOL y FORTRAN considerados por los entendidos como obsoletos para tales fines. La captura de la información se hace inicialmente en DATAPOINT y luego se pasa a cintas de computador.

a) Disponibilidad de manuales

Aunque existen manuales para las diferentes etapas, se hace necesario implementar seminarios de actualización en cuanto a la terminología y los conceptos utilizados, en virtud de que las regionales donde se procesa inicialmente la información no intercambian los criterios permanentemente, por lo que en el tiempo se pueden modificar algunos conceptos afectando la comparabilidad de las cifras entre sí, lo mismo que los agregados nacionales con el nivel internacional.

Para las personas responsables de las distintas tareas, la capacitación no siempre es la más adecuada, sumado a la falta de conocimientos profundos de los funcionarios que dirigen los proyectos, dado que eventualmente desconocen el grado de rigurosidad con que se deben instruir las personas para desempeñarse cabalmente en sus puestos de trabajo. Esto atenta en última instancia contra la calidad de la información procesada.

b- Plan de Tabulación

La crítica más frecuente en torno a la disponibilidad de datos se relaciona con los bajos niveles de desagregación geográfica puesto que en la mayoría de los casos, las cifras se presentan como un agregado nacional y la demanda de información se hace a nivel de departamentos, municipios, barrios o zonas rurales.

Programas como la descentralización administrativa y la planeación regional, requieren información con mayores niveles de desagregación a los que actualmente se están ofreciendo.

c-Adiestramiento

Podríamos atrevernos a decir que el adiestramiento es mínimo y que muchas tareas se hacen en forma mecánica sin un verdadero conocimiento de la importancia que reviste su labor, iniciando por las mismas personas encargadas del registro que lo asumen como un acto de ley y simplemente por cumplir con un formalismo.

De allí que sea necesario adoptar planes de capacitación a diferentes niveles cubriendo las diferentes áreas geográficas, preferencialmente para las personas que tienen que ver directamente con la elaboración del registro civil y con el procesamiento de la información para los fines estadísticos.

5- Publicación y divulgación de estadísticas vitales

Hasta el año 1969 se tuvo una publicación especializada para las estadísticas vitales denominada anuario estadístico demográfico, el cual se venía editando desde el año 1925 este fue suspendido desde y apenas se está pensando en la posibilidad de prepararlo nuevamente.

Sin embargo, la información demográfica se siguió publicando en otro tipo de libros como son el boletín mensual de estadística o Colombia estadística, publicación de carácter anual.

Generalmente las cifras no se publican con la oportunidad deseada y en la mayoría de los casos salen con varios años de retraso.

Veamos la situación actual según cada hecho vital:

DEFUNCIONES: Hay tabulados disponibles en los bancos de datos hasta el año 1990 y se tiene un conjunto de cuadros para publicar en las próximas ediciones del boletín mensual de estadística y en Colombia estadística, publicaciones institucionalizadas en el DANE para difundir las cifras correspondientes a los diferentes sectores investigados.

MUERTES FETALES: Hay cuadros publicados hasta 1989, año en el cual se suspendió la recolección. Por la baja cobertura y poco representativa.

NACIMIENTOS: Se tienen tabulados hasta 1987 y cifras publicadas hasta 1986. Los folios con información a partir del año 1988 están acumulados en la Registraduría Nacional del Estado Civil y apenas están iniciando el procesamiento.

MATRIMONIOS: Se tienen tabulados disponibles hasta 1987. El año 1988 apenas se está procesando y para el resto de años los folios están sin procesar en la oficina de la Registraduría.

DIVORCIOS: No se han producido cifras ni publicaciones para Colombia.

La tecnología moderna nos permite ofrecer la información en diferentes medios incluidos los libros, tabulados o publicaciones especializadas. Precisamente el DANE ha entrado en esta modalidad y viene entregando cifras en diskettes, microfichas y cintas magnéticas. Las estadísticas de mortalidad hasta el año 1990 pueden conseguirse bajo cualquiera de las modalidades anteriores.

6- EVALUACION DEL SISTEMA DE ESTADISTICAS VITALES

Diversos estudios llevados a cabo en el país dan cuenta que los registros de hechos vitales no tienen una cobertura satisfactoria y en la misma medida las estadísticas proporcionadas por los organismos como el DANE, indican que hay un subregistro bastante significativo.

Algunos casos concretos nos permiten tener una idea clara sobre el particular.

Segun la encuesta de fecundidad realizada en 1978 estimó para el año anterior una tasa bruta de mortalidad de 7.7 por mil para todo el país, aplicando métodos de ajuste de las defunciones.

Las estadísticas vitales permitieron obtener para el mismo año una tasa de 5.79 por mil, significando una subestimación de casi 2 puntos que representan el 24.81%.

Es evidente que el subregistro es diferencial por departamentos pues hay algunos con resultados aceptables como Antioquia, viejo Caldas, Cundinamarca, Huila y Santander.

Alberto Bayona consideró que el subregistro en defunciones para los años comprendidos entre 1951 y 1964 era de 15.0%, mientras que Alvaro López Toro estimó el subregistro para el mismo período en 32.8% y para el período 1938-1951 en 31.7%.

En cuanto a natalidad se ha encontrado que a través de los registros de nacimientos no es posible obtener tasas confiables, puesto que para 1964 la tasa bruta de natalidad considerando los nacimientos registrados, fue de 38.0 y Alvaro Lopez la estimó en 47.0 por mil lo que nos permite concluir que hay un subregistro de aproximadamente 20.0%.

Myriam Ordoñez estimó la TBN para 1973 en 33.1 por mil y la tasa calculada a través de los registros sólo arrojó un 25.6 implicando un subregistro de 22.7%.

Por las referencias que se tienen de expertos en la materia, la omisión mencionada es una de las más altas de América Latina y no hay indicios de que la situación haya mejorado y por el contrario parece haber empeorado, lo que hace que la situación este llegando a crícos niveles que obligan a tomar medidas urgentes para garantizar que en el año 2000 se tenga una estructura organizada y bien definida para llevar a cabo el registro civil y producir información confiable.

Las leyes que se han aplicado dando traslado a la Registraduría para que adelante el procesamiento de la información, no es una solución definitiva por cuanto se considera que tiene otra función primordial como es la de atender la organización electoral Colombiana, manejando la inscripción de candidatos y los operativos electorales, evitando que se puedan dedicar en forma esmerada a procesar los registros de hechos vitales.

La estructura y forma de organización que en el país se ha dado al registro Civil contrasta abiertamente con las recomendaciones internacionales que sugieren para estos fines las siguientes consideraciones:

- a) Un servicio nacional que cubra todo el territorio y toda la población susceptible de registrarse.
- b) Que sea independiente para garantizar su propia autonomía y administrativamente con una unidad central de tal suerte que permita un control efectivo y homogeneidad en los criterios utilizados y las prácticas seguidas en cada uno de los registros.
- c) Descentralizado, en el sentido de que se disponga de oficinas locales con jurisdicción territorial bien definida y funcional para facilitar la acción de la población en función del registro.

Las deficiencias en el registro de los hechos vitales han sido siempre una de las principales dificultades que deben afrontar las cifras estadísticas producidas.

El estudio preparado en abril de 1974 por el Centro de investigaciones en métodos estadísticos para demografía (CIMED) señala los porcentajes de subregistro tanto para nacimientos como para defunciones según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1
NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES REGISTRADAS Y ESTIMADAS 1938-1972

=====						
N A C I M I E N T O S				D E F U N C I O N E S		
=====						
ANOS	REGISTR.	ESTIMAD.	% DE	REGISTR.	ESTIMAD.	% DE
			SUBREG			SUBREG
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
1938	279.983	343.889	18.6	---	---	---
1960	589.530	711.920	15.9	183.102	246.126	25.6
1964	674.825	772.526	12.6	175.459	244.148	28.1
1968	622.884	767.738	18.9	169.007	247.858	31.8
1972	520.278	745.462	30.2	161.701	248.881	35.0
=====						

Fuente: DANE, CIMED

Las limitaciones existentes sobre el registro de hechos vitales considerados como un insumo básico en las proyecciones de población, han obligado a recurrir a métodos indirectos para obtener indicadores y niveles de las variables demográficas. En el caso de la fecundidad se ha recurrido al método de los hijos propios, a la relación p/f obtenidas a través de diferentes encuestas o estimaciones indirectas que se vienen realizando desde el año 1962.

En el caso de las tablas de mortalidad que se han producido en el país, la mayoría han adoptado la estructura de Coale-Demeny, ya sea de la familia oeste o de la familia Sur (21) sin tomar en cuenta la estructura de los registros de defunciones.

En el cuadro N° 2 aparecen las estimaciones efectuadas para realizar las proyecciones de población a partir del año 1985 hasta el 2025.

Las diferencias en las estimaciones con el cuadro N° 1 indican que no hay mucha claridad en cuanto a la magnitud de las cifras demográficas para el país, lo que hace más imperiosa la necesidad de velar por el fortalecimiento del registro de hechos vitales, (ver cuadro siguiente).

CUADRO N° 2

NACIMIENTO Y DEFUNCIONES REGISTRADAS Y ESTIMADAS 1950-1985

N A C I M I E N T O S				D E F U N I O N E S			
PERIODOS	REGIS	ESTI	% DE	REGIS	ESTI	% DE	
QUINQUE-	TRADOS	MADOS	SUBRE	TRADAS	MADAS	SUBRE	
NALES			GISTRO			GISTRO	
1950-1955	2.263.760	3.037.442	25.5	793.791	1.071.657	25.9	
1955-1960	2.850.524	3.371.478	15.5	858.235	988.709	13.2	
1960-1965	3.248.647	3.809.577	14.7	888.169	988.368	10.1	
1965-1970	3.324.902	4.149.205	19.9	855.649	1.002.164	14.6	
1970-1975	3.193.583	3.910.932	18.3	766.786	987.480	22.4	
1975-1980	3.488.435	4.168.567	16.3	713.168	970.241	26.5	
1980-1985	4.161.161	4.143.524	-0.4	680.237	896.329	24.1	

Fuente: DANE, Proyecciones nacionales de población, Colombia 1950-2025

7- Usos de las estadísticas vitales

La demanda de información estadística relacionada con los hechos vitales es permanente, especialmente la que se refiere a nacimientos y defunciones y en menor medida matrimonios, muertes fetales y divorcios.

Entre los principales usuarios se encuentran las mismas oficinas del gobierno, Planeación Nacional, los centros de investigaciones, los estudiantes universitarios, las entidades orientadas a la planeación y desarrollo social, planificadores regionales y organismos internacionales como la ONU, FAO, OPS, OMS entre otras. Las recientes medidas del gobierno nacional en torno a la definición de un nuevo ordenamiento en el sistema estadístico nacional SEN, según decreto n° 1820 de 1990 permite desconcentrar la producción estadística que anteriormente estaba circunscrita únicamente al DANE, facilitando la labor de las diferentes entidades que en determinado momento puedan producir estadísticas ajustándose a las recomendaciones planteadas por el DANE como entidad reguladora.

El citado decreto abre la posibilidad de conformar comités sectoriales constituidos por representantes de las instituciones que están relacionados con la información demográfica, ya sea en calidad de usuarios o productores de tal suerte que puedan aportar ideas y participar en el plan de desarrollo que se plantea actualmente para los diferentes campos de la producción estadística del país, cosa que anteriormente no se hacía pues era el DANE quien determinaba que hacer en el campo de la investigación estadística y en particular en el sector demográfico.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Bien se ha dicho que el sector de los indicadores sociodemográficos es el ejemplo clásico de la ineficiencia que dificulta la asignación adecuada de los recursos y poco contribuye a la formulación de políticas claras para la elaboración de los planes de desarrollo, coligiéndose de antemano que el país cuenta con una inadecuada infraestructura estadística demográfica.

El sistema actual de registro civil es demasiado complejo y algunas exigencias como la presentación para el registro, la toma de la huella plantar para los recién nacidos y el otorgamiento del número complementario en una oficina central que impide oportunidad en la entrega de certificaciones, han evitado la consolidación del sistema de registro.

De otro lado es necesario implantar el registro civil de muertes fetales y el de divorcios, retomando nuevamente la producción de las estadísticas relacionadas con las defunciones fetales.

En cuanto al procesamiento de la información que esta represada en la Registraduría desde los años 1989 sobre nacimientos y matrimonios es indispensable agotar alternativas de inmediato para evitar su deterioro, posible pérdida de paquetes y lo más importante, el seguimiento y control a las fuentes u oficinas de registro para que sienta su verdadera responsabilidad frente a la actividad que se esta desarrollando.

En un intento para evaluar la situación actual del registro y las estadísticas vitales, se ha invitado a Odette Tacía funcionaria del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile para prestar una asesoría en el DANE durante las dos últimas semanas del mes de noviembre del presente año.

Dada la poca eficiencia que han mostrado las entidades relacionadas con el registro de hechos vitales en Colombia y las diversas limitaciones en cuanto a oportunidad, calidad y cobertura del registro es aconsejable trabajar sobre dos aspectos fundamentales. Primero mejorando las leyes sobre el particular creando estímulos a la ciudadanía para efectuar oportunamente el registro y además estableciendo las sanciones o inhibiciones para quienes no lo hagan.

Como segunda medida fortalecer a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que asuma todas las funciones relacionadas con el registro civil de personas, incluidas aquellas funciones que aún están concentradas en las notarias, o caso contrario, estudiar la posibilidad de crear un organismo con dedicación exclusiva para el registro y los asuntos conexos como es el de la actualización, expedición de certificaciones, conformación de archivos locales, preparar los informes para los agregados a nivel Nacional y brindar atención oportuna a los cuidados que demanden el servicio, entre otras.

La tarea del registro es para las Notarias una actividad secundaria y por lo tanto no se le brinda la atención máxima para garantizar un buen servicio a las personas y mantener un control adecuado del registro.

La descentralización administrativa que actualmente se esta implementando en el país otorgándole mayor autonomía a los Alcaldes municipales y asignándole más recursos económicos, podría considerarse como una oportunidad para crear oficinas de registro de hechos vitales en cada uno de los municipios del país, dependientes administrativamente de cada alcaldía y técnicamente de una oficina central que se encargaría de diseñar pautas y establecer controles a nivel general.

La Registraduría es una entidad demasiado vulnerable a las presiones laborales de los trabajadores que pretenden reivindicarlas cada que hay escrutinios electorales y que de alguna manera afectarían las actividades relacionadas con el procesamiento de los registros de hechos vitales.

En cuanto a la producción estadística el problema es menos crítico puesto que depende de la organización y eficiencia del registro, pudiendo encomendarse la labor de generar cifras a la misma oficina coordinadora central o al DANE como entidad encargada de producir y regular la estadística en Colombia.

Por último y para concluir, es importante señalar que desde hace varios años se vienen haciendo esfuerzos más de orden internacional que nacional por lograr una eficiencia en el registro de hechos vitales y la producción de estadísticas sobre el particular, proceso en el cual han participado entidades como el Instituto Interamericano del Niño, la ONU, la AID y el Instituto de Bienestar Familiar de Colombia, aparte de las normas y decretos que se han dictado en el país, y sin embargo, los resultados positivos como se esperan aún no se han dado, por consiguiente se hace necesario que de una vez por todas se adopten las medidas convenientes para evitar el intrascendente desgaste que se ha experimentado en los últimos años.

Para ello es indispensable contar con la colaboración de asesores internacionales y realizar intercambios con los países que han tenido éxito en dicha labor.