

La labor de la Unidad de Investigación y la Fiscalización de Registradoras Auxiliares

Rosa María Calvo Jara*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 23 de junio de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2023.

Resumen: Ofrece una descripción de los procedimientos que se ejecutan en la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares, específicamente la función fiscalizadora de las labores que desempeñan las personas registradoras auxiliares, velando por el cumplimiento de la normativa emitida para este fin; el correcto uso, custodia, estado, control y envío de los certificados de declaración de hechos civiles que para tales efectos brinda la Dirección General del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones. Igualmente, emprende investigaciones y estudios de verificación de la información declarada cuando la complejidad de los casos fiscalizados así lo ameriten y lleva el control de las acciones legales y administrativas ejercidas como resultado de las intervenciones.

Palabras clave: Registrador civil / Registradores auxiliares del Registro Civil / Función Registral / Inscripción registral / Hechos civiles / Hechos vitales / Principios registrales / Certificación Registral.

Abstract: The article offers a description of the procedures that are carried out in the Unit for the Investigation and Inspection of Assistant Registrars, specifically the supervisory function of the tasks carried out by the auxiliary registrars, ensuring compliance with the regulations issued for this purpose, the correct use, custody, status, control and sending of the certificates of declaration of civil facts provided for this purpose by the General Directorate of the Civil Registry of the Supreme Electoral Tribunal. Likewise, it undertakes investigations and studies to verify the information declared when the complexity of the cases audited so warrant and monitors the legal and administrative actions taken as a result of the interventions.

Key Words: Civil registrars / Assistant registrars of the Civil Registry / Registry task / Registry inspection / Civil facts / Vital facts / Registry principles / Registry certification.

* Costarricense, abogada, correo rositacalvo8@gmail.com. Licenciada en Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica y máster en Derecho Notarial Registral de esa misma sede universitaria. Tiene una especialización en Abogacía del Estado de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones, destacada en la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares desde el 2016.

1. INTRODUCCIÓN

Todas las personas, en algún momento, han necesitado una certificación de nacimiento, de matrimonio o de defunción y, por tal motivo, realizan el trámite ante el Tribunal Supremo de Elecciones seguras y confiadas de que la información que obtendrán será confiable y el trámite eficiente. Sin embargo, esto solo es posible gracias al aporte de la labor de las personas registradoras auxiliares, las investidas por mandato de ley o *ad honorem*, pues son las que captan los datos en los formularios de declaración y hacen llegar esa información al Registro Civil para su debida inscripción y publicación registral.

Esta función resulta ser esencial para que este organismo electoral pueda llevar a cabo la exclusiva tarea de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, respecto del número de personas que conforman el padrón electoral, pues las inscripciones de los ciudadanos es el principal insumo para su composición, sin dejar de lado el deber de identificar a la ciudadanía costarricense con la expedición de la cédula de identidad y a la población menor de edad a partir de los doce años con la tarjeta de identificación de menores.

Desde esta óptica, es necesario fijar el interés en la labor de registración civil que desarrolla la institución y su impacto para la población, pues las inscripciones hoy día se requieren más expeditas que hace algunos años, por eso la institución se ha ocupado en abarcar ampliamente todos los lugares donde ocurran hechos civiles¹ y en habilitar mayor cantidad de registradores auxiliares como, por ejemplo, los profesionales en medicina quienes hace algún tiempo no estaban habilitados. También, ha facilitado herramientas digitales que coadyuvan a acelerar la recepción de la información. Estas acciones han suscitado una cultura de registración rápida y oportuna desde el inicio del nacimiento de la persona hasta el momento final de su deceso.

Con base en lo anterior, la institución ha investido a personas físicas y jurídicas que asumen dicha tarea y ha puesto a disposición de ellas tanto los formularios de declaración en papel como las plataformas digitales para declarar la información de los hechos civiles que les consta, de tal forma que ingresen adecuadamente al Tribunal Supremo de Elecciones y en un lapso realmente muy corto generen inscripciones efectivas y eficaces,

¹ Los hechos civiles incluyen tanto los hechos vitales (nacimientos y defunciones), como también los actos civiles (matrimonio, divorcios y naturalizaciones).

sujetas a los principios de exactitud registral, eficacia legitimadora de la inscripción y publicidad formal; esto proporciona seguridad jurídica a la colectividad, pues se brinda garantía a cada individuo de que el Estado cuenta con la información correspondiente al registro de su estado civil y podrá obtener de este la certificación procedente.

2. REGISTRADORES AUXILIARES

Desde el siglo antepasado, la figura de la persona registradora auxiliar ha tenido un papel protagónico en la obtención de los datos de los hechos civiles que alimentaban el índice general del Registro del Estado Civil. De hecho, mediante la Ley Orgánica y Reglamentaria del Registro del Estado Civil, que entró a regir a partir del 1 de enero de 1888, era el Poder Ejecutivo quien tenía a cargo los diversos nombramientos de las personas registradoras.

Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Política de 1949, cuando se le atribuyeron funciones específicas al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con respecto al registro del estado civil, inicia a partir de ese año un nuevo ciclo de reformas, adiciones y modificaciones en la normativa que regía la labor de las personas registradoras, entre las cuales, el TSE asumió el registro central del estado civil, por lo que quedaron así bajo su jurisdicción, a partir de ese entonces, los dos registros que tienen que ver con las personas: el electoral o de los ciudadanos y el del estado civil.

Igualmente, como parte de las facultades atribuidas por supremacía constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones decretó en 1963 una reforma al reglamento existente desde 1913 que había sido dictado justamente por el Poder Ejecutivo; de tal forma que se dictó uno nuevo denominado del mismo modo "Reglamento del Registro del Estado Civil", cuyo contenido plasmaba algunas reformas sobresalientes como la fijación de un plazo para la declaración de un nacimiento, el procedimiento de inscripción para nacimientos de personas mayores de diez años, entre otras.

Por otra parte, el uso de los documentos civiles, es decir, de los formularios exclusivos para rendir las declaraciones de los hechos vitales, también ha sido un tema sobresaliente, pues desde siempre, con este tipo de documentación se ha identificado al Registro Civil. No obstante, la falta de conocimiento en la materia; desconocimiento de lineamientos en la confección o uso, custodia y envío de esa documentación han generado

algunas contrariedades en el desempeño de las funciones de la persona registradora, con lo que se resalta la necesidad de fiscalizar esta importante labor registral.

3. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE REGISTRADORES AUXILIARES

Ahora bien, producto del aumento de personas registradoras auxiliares, se incrementó la responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de examinar el uso del documento oficial denominado "certificado de declaración" para asegurar que haya congruencia en la información, pues debe haber certeza de que el hecho vital o acto jurídico fue comprobado por la persona que ostenta la investidura de registradora auxiliar, y fiscalizar, a su vez, la entrega segura y oportuna de la documentación.

Por mucho tiempo, la facilitación de los formularios de declaración y la recepción total de estos documentos fue un tema desmandado. No obstante, las observaciones recibidas en el 2015 por parte de la Contraloría General de la República emitidas en el informe n.º DFOE-PG-IF-16-2015 del 22 de julio de 2015 propulsaron al superior electoral para atender con mayor vocación estos temas que fueron parte de las recomendaciones y que conllevaron aplicar una serie de oportunidades de mejoras para superar aquellos riesgos y debilidades detectados en esa evaluación.

Consecuentemente, en el acuerdo n.º 103-2015 del 24 de noviembre de 2015, el superior jerárquico aprobó el Reglamento de Personas Registradoras Auxiliares, el cual fue publicado en La Gaceta 232 del 30 de noviembre de 2015. En dicho instrumento normativo se creó también la Unidad de Investigación y Fiscalización, adscrita a la Sección de Inscripciones. Esta unidad empezó sus funciones a partir del 1 de febrero de 2016 con una persona funcionaria encargada de "fungir como ente fiscalizador del desempeño de las personas registradoras auxiliares en el cumplimiento de las funciones y deberes asignados en la normativa vigente, de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia y buena fe" (Reglamento de las Personas Registradoras Auxiliares, art. 19).

Aunque la Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares (en adelante IFRA) inició sus funciones con algunas limitaciones, lo cierto es que asumió un reto muy grande para definir el ámbito de acción y concretar las acciones correspondientes a la competencia asignada por esa nueva normativa. Al mismo tiempo, se convergieron en esta área algunas tareas preexistentes para que, de una forma exclusiva, se crearan

los procedimientos necesarios con el fin de alcanzar los objetivos planteados al dictarse el reglamento mencionado, entre ellos, velar por el apropiado uso, estado, custodia, control y envío de los formularios de declaración de los hechos civiles que se entregan a los registradores auxiliares.

A partir de esto, se inició un rol de visitas fiscalizadoras a los registradores auxiliares de todo el país, por lo que este acercamiento fue un insumo muy valioso para la obtención de un diagnóstico precedente de la situación dentro de la institución sobre el acceso y control de los certificados de declaración de hechos civiles disponibles en los hospitales públicos y privados, parroquias, notarías y consultorios médicos privados. Los hallazgos emanados propulsaron una mejor intervención, control y seguimiento, además de una constante asistencia a los registradores auxiliares con recomendaciones atinentes sobre las correctas prácticas al usar, preservar, custodiar y enviar los certificados de declaración de hechos civiles con lo que se obtuvieron resultados muy favorables en la calidad del servicio.

Por otra parte, la Dirección General del Registro Civil delegó en esta área la etapa investigativa y preparatoria del trámite de solicitud de nulidad de matrimonio. Esta diligencia está disponible, generalmente, para las personas nacionales involucradas en matrimonios simulados o fraudulentos con personas extranjeras, donde el objetivo principal fue la obtención de una remuneración económica o material a cambio de un posible estatus migratorio o la obtención de la nacionalidad costarricense, en detrimento de los fines legales del instituto del matrimonio y en perjuicio de los bienes jurídicos tutelados, tales como la fe pública y la familia.

En este proceso, la IFRA brinda una atención inicial que consiste en valorar preliminarmente cada solicitud a fin de determinar la admisibilidad del caso. Si califica, se realizan las formalidades legales que comprende la toma de una declaración jurada: con la advertencia a los usuarios sobre los alcances legales de esta y de sus derechos constitucionales ante la posible comisión de un delito y el mismo acto del juramento. Cabe resaltar que el personal de esta área, con profesionalismo y con percepción jurídica, informa a las personas usuarias sobre el procedimiento administrativo y judicial que conlleva esta solicitud de nulidad y les da seguimiento a los casos, en armonía con el equipo de trabajo de la Dirección General del Registro Civil.

La Unidad (IFRA), desde que asumió la labor, ha remitido a esa dependencia alrededor de 400 expedientes de solicitudes de nulidad de matrimonio, a fin de que se culmine la diligencia correspondiente con la presentación ante la

Procuraduría General de la República, quien será la que realice la acción jurisdiccional respectiva, tendiente a declarar la nulidad del matrimonio inscrito (ver tabla 1).

Aparte de esto, continuamente realiza estudios especializados a la información consignada en los certificados de declaración, e incluso, se realizan algunas llamadas telefónicas de verificación de datos para los procesos pendientes de la Sección de Inscripciones y de Opciones y Naturalizaciones. El objetivo principal siempre será la confirmación de la veracidad de los datos y procurar la exactitud registral de las inscripciones. Sin embargo, estas prácticas fomentaron también el desarrollo de una suspicacia acertada que permite detectar inconsistencias o irregularidades; en tal caso, procede una investigación en la que se recaban los elementos de prueba suficientes para exponer la verdad real de los hechos y eventualmente emprender las acciones legales en las diferentes instancias judiciales y disciplinarias en contra de personas registradoras auxiliares y ante el Ministerio Público, si correspondiera, al detectarse también la participación de particulares.

Al presente, se han atendido más de 900 casos de intervención o investigación, en algunos de ellos se obtuvo, con gran atino, un robusto acervo probatorio que sustentó la teoría del caso que conllevó traslados de cargos e informes de investigación por *notitia criminis*² de posibles matrimonios simulados que se enviaron a la Dirección General del Registro Civil, conforme lo ordena el numeral 20 inciso d del reglamento señalado, además de otros casos, tales como *falsedad ideológica*, *posibles bigamias*, *matrimonios de personas menores de edad*, entre otros delitos.

En cuanto a procesos judiciales disciplinarios notariales iniciados por esta área, se contabilizan más de 1500 ante el Juzgado Notarial de más de 1000 fedatarios públicos que cometieron faltas notariales o incumplimientos legales (ver tabla 1). En ocasiones, estos casos surgieron de alguna fiscalización rutinaria de la Unidad IFRA o de la investigación sugerida por los oficiales calificadores debido al examen de legalidad de los documentos o por denuncias de terceros afectados, o bien, a solicitud del Departamento Civil o de la Dirección General, si lo amerita, en la atención de sus asuntos. La vigilancia del desarrollo de esos procesos judiciales ha recaído en una

² Nombre genérico bajo el cual, tradicionalmente, se han reunido los distintos medios por los cuales podía iniciarse la actividad de la justicia penal, mediante la promoción del proceso. Así, ya sea por la denuncia, ya por la querrela o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la comisión de un delito, que opera como "información institucional", sujeta a recaudos específicos impuestos por la ley procesal, capaz de producir efectos jurídicos previamente previstos por la ley. Supera a la mera información.

persona profesional, diligente del progreso de cada uno de ellos con la asistencia desde el 2017 a más de veinticinco audiencias testimoniales, en donde se ha hecho frente a la defensa de los intereses institucionales conforme a los principios y normas que nos rige. El trabajo es basto y las limitaciones humanas para el gran número de procesos, sin dejar de lado la carga de la responsabilidad de esta tarea tan exclusiva.

Igualmente, en el tema de los médicos registradores, con la implementación de la plataforma digital de declaración en línea de defunciones, las intervenciones han disminuido en gran manera, producto de la efectiva e inmediata inscripción de defunciones de las personas, verificadas en el mismo acto de la declaración; con esto se reducen las presentaciones extemporáneas de los certificados o su extravío. Aunque esto no descarta totalmente la posibilidad de que se realice una intervención de la IFRA, e inclusive de presentar un traslado de cargos ante la Fiscalía del Colegio de Médicos y Cirujanos, donde la jefatura de la Sección de Inscripciones con acompañamiento de la persona encargada de la unidad les da seguimiento a los procesos iniciados en esa institución.

Ahora bien, como parte de las labores de fiscalización que ejerce la unidad también está el dar seguimiento a aquellos expedientes donde no se ha dado cumplimiento a las prevenciones hechas a los diferentes registradores auxiliares, cuyas advertencias fueron realizadas por los oficiales calificadoros (art. 20 inciso e del Reglamento de la Persona Registradora Auxiliar), por lo que se interactúa directamente con las personas registradoras por medio de llamadas, correos e incluso con visitas de fiscalización, vigilando siempre que dichas personas cumplan estrictamente con los deberes y responsabilidades asignados en el reglamento y en la normativa aplicable, hasta lograr la inscripción de los hechos vitales o actos jurídicos pendientes.

Asimismo, se ha procurado dar acompañamiento a quienes requieran mayor instrucción sobre la ejecución de la labor registral civil, pues la unidad también ha participado en procesos de capacitación llevados a cabo de forma virtual por el área de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos y de manera presencial organizados por instituciones, tales como hospitales públicos, privados, parroquias y también para cónsules designados por el Gobierno de la república.

Finalmente, la dirección de los casos que se llevan en la IFRA, al igual que los resultados obtenidos de ellos, son de suma relevancia para las diferentes dependencias de la institución y para aquellas otras fuera de estos

organismos, pues se ha tenido el acompañamiento y colaboración de otras entidades, tales como la Dirección Nacional de Notariado, Registro Nacional, Fiscalía Adjunta de Fraudes, Policía de Migración, Organismo de Investigación Judicial, entre otras.

Tabla 1

Productos y servicios brindados por Unidad de Investigación y Fiscalización de Registradores Auxiliares, 2016-2023

ACTIVIDAD	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
VISITAS	85	57	70	130	1	23	6	4	376
DECLARACIONES DE NULIDAD	0	176	74	14	22	19	40	50	395
MINUTAS INS	0	140	387	481	536	781	590	485	3400
MINUTAS OYN	0	592	634	636	316	500	543	306	3527
INTERVENCIONES	0	29	61	60	79	340	186	189	944
NOTITIA CRIMINIS	1	0	0	2	1	8	7	12	31
FALSEDAD IDEOLOGICA	0	0	0	1	1	4	3	7	16
POSIBLE BIGAMIA (TODOS)	1	1	14	12	16	37	30	10	121
MAT. PERSONA MENOR EDAD	0	2	14	5	3	2	2	1	29
PROCESOS JUDICIALES	50	166	255	393	92	229	250	156	1591
AUDIENCIAS	0	0	0	2	6	6	6	5	25
DENUNCIAS CMC	0	0	169	106	1	1	2	11	290
CAPACITACIONES	0	4	6	15	5	6	6	5	47

Nota. INS (Inscripciones), OYN (Opciones y Naturalizaciones), MAT (Matrimonio), CMC (Colegio de Médicos y Cirujanos)

Importa resaltar que todos los certificados de declaración son objeto de fiscalización, sin distinción del tipo de registrador. En este sentido, incluso en las declaraciones de los hechos civiles que realizan las personas registradoras institucionales en las giras de servicios ambulantes por parte del Departamento de Coordinación de Servicios Regionales, también cabría la posibilidad de una eventual apertura de una intervención de la unidad IFRA si se detectara algún motivo, y para remitir el informe correspondiente, igualmente al superior jerárquico, es decir, a la Dirección General del Registro Civil. No obstante, se destaca que, a la fecha, no existe un solo caso abierto por la función de alguna persona registradora institucional.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto, cabe resaltar la importancia del papel que ha asumido la unidad IFRA como ente fiscalizador del desempeño de las personas registradoras auxiliares y su influyente aporte en el buen cumplimiento de las labores de registración civil, en un ambiente controlado que garantice el adecuado uso, custodia y devolución de los formularios asignados a los registradores auxiliares. Además, brinda a la institución un apoyo invaluable en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, exactitud registral de las inscripciones, eficiencia y eficacia, reconociendo los valores y objetivos institucionales y forjando una buena y sólida imagen con la que brinda credibilidad y confianza ante la colectividad.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República de Costa Rica (2015). Informe DFOE-PG-IF-16-2015. Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre la generación y recopilación de la información relacionada con las inscripciones de hechos vitales que realiza la Dirección General del Registro Civil, Área De Fiscalización de Servicios Públicos Generales.
- Decreto 6 de 2011. Reglamento del Registro del Estado Civil. 17 de mayo de 2011. Diario oficial n.º 72.
- Garrone, José A. (2005). *Diccionario jurídico* (tomo III). Editorial LexisNexis.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Acuerdo 103-2015 del 24 de noviembre, sobre la aprobación del Reglamento de Personas Registradoras Auxiliares. La Gaceta 232 del 30 de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Reglamento de las Personas Registradoras Auxiliares. Decreto 25-2015. La Gaceta 232 de 30 de noviembre.
- Vega Villalta, M., (1988). *Registro Civil cien años de servicio*. Imprenta Nacional.