UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

954
2ej.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO CIVIL. RAZONES Y VENTAJAS

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO PRESENTA

ROBERTO JESÚS TAPIA CASTILLO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA
1993.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4

CAPITULO I

EL REGISTRO CIVIL COMO INSTITUCIÓN DERECHO PÚBLICO..... 7

SECCIÓN PRIMERA

A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REGISTRO CIVIL EN MÉXICO 9

CÓDIGO CIVIL DE 1928..... 23

SECCIÓN SEGUNDA

A) CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL REGISTRO CIVIL..... 29

B) IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN Y DE SUS ELEMENTOS..... 32

C) NATURALEZA JURÍDICA..... 38

D) OBJETIVOS DEL REGISTRO CIVIL..... 43

E) SUJETOS DEL REGISTRO CIVIL..... 45

1.- EL JUEZ U OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL..... 45

2.- LAS PARTES O INTERESADOS..... 48

3.- LOS TESTIGOS..... 49

4.- LOS DECLARANTES..... 49

CAPITULO II

EL REGISTRO CIVIL Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL..... 51

SECCIÓN PRIMERA
A) SU RELACIÓN CON OTRAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES 53
1.- EL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL (RENAPIP)..... 55
2.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)..... 61
3.- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) 67
EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF) EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD 70
B.) ACUERDOS DE COORDINACIÓN Y CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO 75
a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 83
C) EL REGISTRO CIVIL Y LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, ... 78
b) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL 85
c) LEY DE PLANEACIÓN, ... 86
d) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 87
D) EL REGISTRO CIVIL COMO FUENTE DE INFORMACIÓN DE ESTADÍSTICAS VITALES 90
CAPITULO I I I
LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO CIVIL COMO IMPERATIVO DE CAMBIO 95

SECCIÓN PRIMERA
A) LA UNIFORMIDAD LEGISLATIVA DEL REGISTRO CIVIL EN MÉXICO 98
B) PROPUESTA DE REFORMA AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REGISTRO CIVIL NACIONAL 113
SECCIÓN SEGUNDA
A) LA INCORPORACIÓN AL SERVICIO REGISTRAL DE NUEVAS TECNOLOGÍAS RAZONES Y VENTAJAS 136
B) LA INFORMÁTICA COMO HERRAMIENTA DE CAMBIO DEL REGISTRO CIVIL NACIONAL 139
C) LA INCORPORACIÓN DEL TELEFAX AL REGISTRO CIVIL DEL PAÍS COMO INSTRUMENTO DE APOYO 143
SECCIÓN TERCERA
A) LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS JUECES U OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL 148
C O N C L U S I O N E S 153
B I B L I O G R A F I A 158
DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS 162
LEGISLACIONES 164
ACUERDOS, CONVENIOS, PLANES Y PROGRAMAS..... 168
DOCUMENTOS 169

INTRODUCCIÓN

El Registro Civil Mexicano es el producto de un ideal largamente acariciado por la sociedad; ideal animado por la esperanza en el cumplimiento del proyecto de una nación que busca fundar en la libertad, en la razón, en la cultura y sobre todo en el Derecho, el porvenir de un México más justo, equitativo y soberano.

El Registro Civil instituido por aquel brillante grupo de pensadores liberales a mediados del siglo pasado, tenía la misión de servir como elemento aglutinador de la joven nación Mexicana. Nació como instrumento de innovación y en contra de posiciones antagónicas y dogmáticas que buscaban la sumisión del Estado Mexicano y de sus Instituciones. El Registro Civil del presente ha continuado guiándose por los principios e ideales que le dieron origen y por la rica experiencia pragmática y doctrinaria que ha acumulado desde su creación; así, sus características y funciones le colocan hoy en día, como una de las piedras angulares del sistema jurídico Mexicano.

Por las razones expuestas, estimamos que el Registro Civil es nacional y no estatal, porque es producto de la historia y de las tradiciones jurídicas de nuestro país; porque se encuentra comprometido con el pueblo que le dio origen y al que sirve con entrega y lealtad; porque los retos nacionales son objeto de su interés y se esfuerza día a día por proponer las alternativas de solución mas viables desde la perspectiva que le es propia; porque ha colaborado y seguirá haciéndolo en la conformación de un México que dé a sus habitantes mejores

condiciones de vida y respeto pleno a los derechos fundamentales de la humanidad.

En esa tesitura, la búsqueda de la modernización y el cambio que debe caracterizar al Registro Civil Nacional, resulta un imperativo insoslayable a la luz de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano con la Sociedad en general.

De este modo, la tesis que ponemos a su consideración, proviene de nuestro deseo de proponer modificaciones tendientes a mejorar en lo administrativo y lo jurídico, la Institución Registral a efecto de que la misma, pueda cumplir la misión que le ha conferido el pueblo de México; ya que éste, requiere y merece un Registro Civil en el cual, cada uno de los servidores públicos adscritos al mismo, realicen su mejor esfuerzo; por ello creemos que cualquier reforma o modificación que se haga para modernizar la infraestructura administrativa y legislativa, debe ante todo, ponderar y propugnar por la dignificación y mejoramiento intelectual, cultural y económico de todo el personal adscrito al servicio del Registro Civil.

Por ello, el Registro Civil que habrá de servir al México de hoy y del mañana no puede ni debe ser ya una institución mediocre y ajena a los cambios porque de serlo, no se encontraría en posibilidad de hacer frente a las necesidades de una población dinámica y heterogénea, partiendo de lo anterior proponemos una reforma integral de las bases jurídicas que norman las actividades y funciones del Instituto Registral, de tal forma que a través de la federalización legislativa y administrativa; la incorporación de las nuevas tecnologías como herramientas de apoyo a las tareas cotidianas del servicio; y sobre todo la profesionalización de los

Jueces y Oficiales del Registro Civil y del personal administrativo, se vean beneficiados el Estado y la Sociedad misma con la Modernización Administrativa del Registro Civil Nacional.

CAPITULO I

EL REGISTRO CIVIL COMO INSTITUCIÓN DE DERECHO PUBLICO

Pocas instituciones tienen el significado social y tanta trascendencia en nuestro país como el Registro Civil, en virtud de que es a través de él como se establece de manera fehaciente los hechos y actos del estado civil en los que intervienen los mexicanos en general y excepcionalmente los extranjeros residentes en el país y que se encuentran dentro de los supuestos establecidos por las Leyes que norman la materia.

En efecto, el Registro Civil es la base y la esencia de la vida jurídica de las personas, puesto que al certificar la existencia misma de éstas propicia las condiciones necesarias que hacen posible el equilibrio social, jurídico, político y económico que demanda el pacto federal; así mismo la determinación del estado civil representa uno de los mayores sustentos de las relaciones jurídicas de los particulares entre sí y de éstos con el Estado.

Es por ello, que el Registro Civil debe ser concebido como una institución de derecho público en virtud de ser éste quien funge como un elemento de primer orden en la integración plena de todo individuo a la sociedad, al equiparar en un plano de igualdad a todos los mexicanos, contribuyendo así en la búsqueda de mejores niveles de vida y de bienestar social para la totalidad de la población, principalmente a los que menos tienen; con lo cual se daría cabal cumplimiento a uno de los más caros anhelos de la revolución mexicana, plasmados en nuestra

Constitución, y que no es otro que el de heredar a nuestros descendientes justicia social.

SECCIÓN PRIMERA

A) *EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REGISTRO CIVIL EN MÉXICO*

> "El estudio progresivo de una Nación solamente puede conocerse por el estudio de sus acontecimientos políticos. Cada revolución es un esfuerzo hecho por los ciudadanos para conquistar algún principio ó para consolidar los ya adquiridos y es evidente que la narración de tales sucesos forma el resumen del Derecho Público de la nación..." [1]

"El registro civil mexicano está íntimamente enraizado en la historia moderna de nuestro país."

El intento de elaborar su estudio como institución pública que participa tanto de condiciones formales y materiales de carácter positivo, como de elementos ideológicos y políticos de muy sólida raigambre, no puede emprenderse si no es partiendo del presupuesto histórico. Es éste el que le dio vida y sustentación (sic) y el que ha condicionado el delineamiento de sus perfiles actuales."

Así pues el Registro Civil debe contemplarse como un producto histórico (y desde nuestra perspectiva es así mismo social). "Tal es su

---

[1] RUIZ , Eduardo , Derecho Constitucional , Nueva Biblioteca Mexicana , 2a. ed. ,Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México , 1978, p. 9

rasgo y al mismo tiempo, la razón de su éxito, como institución". [2]

Por lo antes expuesto, existe la necesidad, de llevar a cabo un análisis sucinto del desarrollo histórico, político y jurídico que la institución que nos ocupa ha tenido a lo largo de sus ciento treinta y tres años de vida, con el objeto de estar en posibilidad de juzgar de una manera objetiva los avances alcanzados y poder así proponer nuevas alternativas de solución a los retos presentes y futuros del Instituto Registral.

Mucho podría decirse respecto de las causas y circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y jurídicas que dieron como resultado la institucionalización del Registro Civil en nuestro país, sin embargo, no es objeto de la presente tesis ahondar en temas históricos, no obstante, es preciso señalar, que: "Al hablar de la situación política y social que vivía el país antes de la concepción de la Ley Orgánica del Registro Civil, nos estamos refiriendo a las causas que dieron origen a las leyes de Reforma. Es decir no podemos referirnos a la especie sin hacer mención del género..." [3]

La Guerra de Reforma vino a ser el resultado del enfrentamiento de añejos antagonismos ideológicos y doctrinarios, generados en la época colonial, en donde conservadores y liberales luchaban cada uno por hacer prevalecer sus ideales y aspiraciones, unos, los primeros por así convenir a sus intereses y los otros por hacer de ésta una nación democrática e igualitaria, por tales motivos los procesos jurídico-políticos

---

[2] Secretaria de Gobernación. El Registro Civil Mexicano a través de la Historia. Editado por Talleres Graficos de Nación. México , 1986, p. 11

[3] Secretaria de Gobernación ,Registro Nacional de Población e Identificación Personal, El Registro Civil en México,Antecedentes Historico- Legislativos. Aspectos Jurídicos y Doctrinarios ,2a. ed., Edit. por Editorial y Litografía"Regina de los Angeles ". México ,1982 , p. 19

de la época desembocaban continuamente en violentos conflictos entre los que destaca el que hoy conocemos como Guerra de Reforma.

Así, la década de los treinta en el siglo pasado, marcó el inicio de un nuevo movimiento de tendencias inovadoras encabezado por el entonces vicepresidente Valentín Gómez Farías y el Diputado José María Luis Mora, mismos que sustentaban todo un programa ideológico que buscaba entre otros objetivos: "... la abolición de los fueros e inmunidades del clero y la milicia; desamortización de la propiedad territorial acaparada por la iglesia; destrucción del monopolio que ejercía el clero en la educación e implantación de la igualdad política y social de todos los ciudadanos ante la ley ." [4]

No obstante las buenas intenciones de estos patriotas tuvieron que pasar más de veinte años para que sus ideales se vieran cristalizados en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma promulgadas en la ciudad de Veracruz por el Presidente Benito Juárez en Julio de 1859, entre las leyes puestas en vigor en ese entonces, se encontraba la Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de este año; la Ley Orgánica del Registro Civil; etc., sin embargo, la segunda de éstas, no fue la primera en su tipo, pues ya antes, durante el efímero gobierno de Comonfort en 1857, fue promulgada la Ley Orgánica del Estado Civil, la cual nunca llegó a entrar en vigor por contravenir lo dispuesto por el artículo 5o. de la Constitución del mismo año.

Dicho precepto, prohibía todo tipo de trabajo que implicase: "... el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. " [5] ; por lo mismo, la referida ley

[4] Ibidem. p. 20

[5] TENA RAMÍREZ. Felipe , Leyes Fundamentales en México . 1908 -1987 . 12a. ed. Edit. Porrúa

entraba en contradicción con ésta, pues la Ley en cuestión además de reconocer y darles categoría de verdaderos actos relativos del estado civil a los votos religiosos establecía que la ubicación de las oficinas del Registro Civil se haría: "... en todos aquellos pueblos donde había parroquia. En cuanto a la Ciudad de México, los registros se distribuirían por cuarteles mayores." [6]

Por otra parte es interesante señalar que de acuerdo a lo expresado se puede colegir que aún cuando no se menciona expresamente, una de las características distintivas del Registro Civil propuesto por esta ley invigente, lo era el hecho de que debía ser de competencia federal en lo legislativo y administrativo.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el 23 de julio de 1859 fue promulgada la Ley que establecía como Institución Jurídica del Estado al Registro Civil, en la exposición de motivos del decreto de su publicación se expresaba que: "Considerando que para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia no puede ya encomendarse a ésta por aquel el Registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registros cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida al estado civil de las personas:

"Que la sociedad civil no podrá tener las constancias que más le importan sobre el estado de las personas, sino hubiese autoridad ante la que aquellas se hiciesen registrar y hacer valer."[7]

Esta ley al igual que su antecesora tenía el propósito de dotar a la

S.A.,México ,1983p. 607

[6] Secretaría de Gobernación, Dirección General Del Registro Nacional de Población e Identificación Personal,Op. Cit. p. 29 y 30

[7] TENA RAMÍREZ. Felipe. Op. Cit.. p. 648

naciente institución de un régimen normativo propio, mismo que le otorgaba plena autonomía respecto de la Iglesia y de sus registros; antecedentes directos del instituto registral, y al igual que su antecesora, disponía que se establecieran en: "... toda la República funcionarios que se llamarán Jueces del Estado Civil, y que tendrán a su cargo la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional..."[8] ; así mismo agrega: "Los Gobernadores de los Estados, Distrito y territorios, designarán sin pérdida de momento, las poblaciones en que deben residir los jueces del estado civil, el número que de ellos debe haber en las grandes ciudades y la circunscripción del radio en que deben ejercer sus actos..."[9] ; por esta razón, se puede inferir de la lectura de los preceptos jurídicos antes citados, que correspondía legislar al Congreso General en esta materia y a los Jefes de los Ejecutivos Estatales aplicar las leyes respectivas, con lo cual queda reforzada la idea expuesta , referente a la vocación federal del Registro en la cuestión legislativa; por otra parte, este hecho se ve confirmado al realizar una interpretación lógico-jurídica del texto del artículo 115 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, mismo que expresa:

Artículo 115.- "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos." [10]

---

[8] Op. Cit. , p. 648
[9] Ibidem, p. 648
[10] RUIZ ,Eduardo , Op. Cit. p. 376

Al respecto, el distinguido profesor de la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, Eduardo Ruiz, siguiendo el criterio del jurista francés Laurent, expresó lo que a continuación citamos: " Si nuestros Estados fuesen independientes y soberanos en el sentido absoluto, quedaría a la discreción de cada uno adoptar las reglas de Derecho Internacional Privado que le parecieran convenientes, para que los ciudadanos que quisiesen fundar sus derechos en las Leyes de su país pudiesen defender los y apoyarlos, resultando diferentes maneras de deducir su acción en las diversas entidades federativas; y lo que sería peor, los documentos públicos y auténticos y los procedimientos judiciales de cada Estado, quedarían sujetos a la revisión de los poderes de los otros Estados, en cuanto a su validez y autenticidad: "porque el Derecho Internacional privado no está aún consagrado por las leyes positivas de cada país, ni la igualdad del extranjero y del indígena han entrado aún en la conciencia general." [11] Por fortuna, esa teoría que aceptan algunos de nuestros autores, dista mucho de ser la que se desprende del sistema federativo, creado por nuestra Constitución. Esta ha sido muy cuidadosa de que los derechos e intereses de los mexicanos, como miembros del pueblo de la República, queden bajo la protección y sean de la competencia del gobierno general. Para evitar cualquiera otra interpretación, los preceptos contenidos en el presente título vienen marcando bien las limitaciones puestas a los Estados.

"Los derechos que pueden adquirir la sociedad y los particulares, ora por lo actos públicos verificados por las autoridades, ora por lo registros que se llevan en las oficinas, ó bien por los procedimientos que en

[11] LAURENT, Droit Civil International, Tomo II, p. 12, citado por Eduardo Ruiz en su obra Derecho Constitucional, Ibidem, p. 377.

materia civil ó penal se sigan ó hayan seguido en los tribunales, deben producir entera fe y crédito en toda la República, porque son actos del ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano, de tal suerte que deben considerarse como emanados de autoridades de la Nación, cualquiera que sea el lugar en que éstas residan."

"De una extensa variedad pueden ser los actos a que nos referimos. El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de los Territorios señalan algunos de ellos. Resulta de esta variedad la necesidad de que la Ley General informe la manera de probar en cualquiera oficina de la República dichos actos, registros y procedimientos, así como el efecto que cada uno de ellos produce en el Estado de su procedencia y en aquel en que pide su cumplimiento."

Por otro lado, el primitivo artículo 123, (hoy artículo 130 Constitucional) nada decía respecto de a quién competía legislar en materia de Registro Civil, no siendo sino hasta el 25 de Septiembre de 1873 en que por Decreto del Séptimo Congreso General, funcionando como Constituyente, se llevaron a cabo algunas adiciones del artículo 123, las cuales tenían el objeto de elevar a rango Constitucional las Leyes de Reforma, promulgadas durante la Guerra de Tres años.

En estas adiciones, se reiteraba el carácter laico del Estado mexicano y se consagraba como garantía individual la libertad de cultos; así mismo, se definía al matrimonio como un contrato civil y se establecía que tanto éste, como el resto de los actos relativos al estado civil de las personas, competían única y exclusivamente a los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos que al efecto previnieran las leyes, teniendo la fuerza y validez que las mismas les atribuyeran.

Al respecto, el propio autor que nos ha venido auxiliando expresa respecto de éstas adiciones lo siguiente: "Una inflexible lógica encadena todos estos preceptos de la Reforma. Si en las funciones del Estado se halla la de velar sobre la realización de los derechos civiles de los gobernados, es claro que cuanto pueda afectarlos es de su competencia. Los actos del estado civil son la fuente de aquellos derechos. Son los que radicalmente le dan vida, los recibe el hombre al nacer, más todavía, lo protegen desde el momento en que es concebido, lo acompañan en el camino de la vida, y puede ejercitarlos en el momento mismo que preceden a su muerte para que surtan, después de ella, sus efectos. Antes de la adición constitucional, la Iglesia precedía varios de esos actos, unas veces por concesión de los gobiernos, otras arrogándose la facultad por consentimiento tácito del Estado.

"Al reivindicarlos éste, la Iglesia no ha reclamado con el mismo calor su intervención en los registros de nacimiento y en las partidas de defunción, como lo ha hecho, tratándose de la celebración del matrimonio. Para ella el matrimonio consiste esencialmente en el sacramento, en un acto espiritual que infunde la gracia entre los consortes. Fuera de él, dice, no queda más que el concubinato. " [13]

Añade, que la fuerza y la validez que dice la fracción I del artículo en cuestión fue incorporada a la Ley Orgánica de las Adiciones y Reformas Constitucionales publicado por el Diario Oficial de fecha 16 de diciembre de 1874; dicho cuerpo normativo determinaba además en su artículo 23 a quien competía legislar en esta materia, en los términos que a continuación se expresa:

---

[13] Ibidem , p. 390 y 391

ARTICULO 23.- "Corresponde a los Estados legislar sobre el estado civil de las personas, y reglamentar la manera con que los actos relativos deben celebrarse y registrarse; pero sus disposiciones deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. "Las oficinas del Registro Civil serán tanta cuantas basten para que cómodamente puedan concurrir a ella, todas las personas que las necesiten, y estarán a cargo de empleados de aptitud y honradez justificadas."

II. "El registro de los actos del estado civil se llevará con la debida exactitud y separación, en libros que estarán bajo la inspección de las autoridades políticas. La inscripción se hará con todos los requisitos y formalidades que garanticen su fidelidad y la autenticidad de las actas. Estos no podrán contener raspaduras, entre renglonaduras ni enmiendas poniéndosele la nota de (no pasó) antes de firmarse a la que esté errada, y sentándola luego correctamente a continuación."

III. "El servicio del estado civil será enteramente gratuito para el público, y sólo podrán establecerse aranceles para el cobro de derecho por aquellos actos, que pudiendo practicarse en las oficinas, a solicitud de los interesados se practiquen en sus casas; por la expedición de testimonios de las actas y por la inhumación que en los cementerios públicos se hagan en lugares privilegiados."

IV. "Los oficiales del registro civil llevarán una copia de sus libros, sin interrupción ninguna entre las actas. Cada seis meses remitirán estas copias, autorizadas al calce y con expresión de las fojas que contiene rubricadas al margen, al archivo del gobierno de su estado. Mensualmente remitirán además una noticia de los actos que en el mes

se hubiesen registrado."

V. "Todos los actos del Registro Civil, tendrán el carácter de públicos, y a nadie se podrá negar testimonio que solicite de cualquiera de las actas."

VI. "Las actas del Registro serán la única prueba del estado civil de las personas y harán fe en juicio mientras no se pruebe su falsedad."

VII. "El matrimonio civil no podrá celebrarse más que por un hombre con una sola mujer siendo la bigamia y la poligamia delitos que las leyes castigan."

VIII. "La voluntad de los contrayentes libremente expresada en la forma que establezca la ley, constituye la esencia del matrimonio civil; en consecuencia las leyes protegerán la emisión de dicha voluntad, e impedirán toda coacción sobre ella."

IX. "El matrimonio civil no se disolverá más que por la muerte de uno de los cónyuges, pero las leyes pueden admitir la separación temporal por causas graves que serán determinadas por el legislador, sin que por la separación quede hábil ninguno de los consortes para unirse con otra persona."

X. "El matrimonio civil no podrá celebrarse por personas que por incapacidad física no puede llenar los fines de ese estado, ni por aquellas que por incapacidad moral no puedan manifestar su consentimiento. El matrimonio que en estos casos llegare a celebrarse deberá declararse nulo a petición de una de las partes."

XI. "El parentesco de consanguinidad ó afinidad entre ascendientes y descendientes en línea recta, y de hermanos carnales consanguíneos ó uterinos, serán causas también que impidan la celebración del

matrimonio, y que contraído lo diriman."

XII. "Todos los juicios que los casados tengan que promover sobre la nulidad ó validez del matrimonio sobre divorcio y demás concernientes a este estado, se seguirán ante los tribunales civiles que determinen las leyes; sin que surtan efecto alguno legal las resoluciones que a caso lleguen a dictarse por los ministros de los cultos sobre estas cuestiones."

XIII. "La ley no impondrá ni prescribirá los ritos religiosos respecto del matrimonio. Los casados son libres para recibir ó no las bendiciones de los ministros de su culto, que tampoco producirán efectos legales."

XIV. "Todos los cementerios y lugares en que se sepulten cadáveres, estarán bajo la inmediata inspección de la autoridad civil aún cuando pertenezcan a empresas particulares. No podrá establecerse ninguna empresa de éste género sin licencia de la autoridad respectiva; no podrán hacerse inhumaciones ó exhumaciones sin permiso u orden por escrito del funcionario ó autoridad competente." [14]

Y su artículo 24 agregaba: "El estado civil que una persona tenga conforme a las leyes de un Estado ó Distrito, será reconocido en todos los demás de la República." [15]

Como se puede observar es precisamente en esta ley donde se Faculta a los Estados para dictar sus propias leyes de Registro Civil, sin embargo, la autonomía dada a las Entidades Federativas en este rubro no fue absoluta, ya que se ordenaba se sujetasen éstas, a las bases que la misma expresaba, con lo cual se le daba un trasfondo federalista a la Institución del Registro Civil, esto tuvo como causa generatriz, el hecho

[14] Ley Orgánica de las Adiciones y Reformas Constitucionales,expedidas por el Supremo Congreso Generalpublicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República de fecha 16 de Diciembre de 1874,redactoren Jefe Darío Bandrano. T. VIII No. 350 p 2

[15] Ibidem , p. 2

incuestionable de que los actos del estado civil pueden llegar a producir relaciones de derecho, mismas que pueden desembocar en un gran número de acciones de tipo legal; hechos y actos que de ningún modo están restringidos a surtir todos sus efectos dentro del territorio Nacional, ya que pueden, trascender allende las fronteras, lo que hubiera provocado de dárseles absoluta libertad a las Entidades. anarquía, corrupción e inseguridad jurídica.

Otro aspecto interesante a resaltar, radica en el hecho de que la referida norma entra en vigor en diciembre de 1874, es decir tres años después de la promulgación y entrada en vigor del Código Civil de 1870; dicho ordenamiento no obstante haber sido creado para el Distrito Federal y el territorio de Baja California, sirvió de modelo en muchos casos y en otras fue adoptado en su plenitud por las Entidades Federativas, con lo cual se logró, aunado a las normas antes mencionadas, una relativa uniformidad en materia de Registro Civil; esto se debió a que tanto el Código como la ley en cuestión vinieron a abrogar a la Ley Orgánica del Registro Civil de 1859.

Ahora bien, si se lee con detenimiento el contenido del código de referencia y el de su sucesor de 1884, podremos percatarnos de que en ambos casos la Ley Orgánica del Registro Civil de 1859, fue vertida casi en su totalidad en el Libro Primero, Título Cuarto, bajo la denominación de: "De las Actas del Registro Civil", otro rasgo distintivo digno de ser mencionado es que aún cuando la Ley de 1857 ya contemplaba en sus disposiciones un rubro relativo a la adopción y a la arrogación de hijos, estos actos modificativos del estado civil no fueron incorporados a las subsecuentes leyes que normaron la materia.

Concluida la cruenta, pero necesaria Revolución de 1910 y puesta en vigor la Nueva Constitución General de la República, México tuvo el orgullo de dar al mundo un nuevo concepto de Derecho, el del Derecho Social, dado que ésta: "Fue la época de las grandes transformaciones políticas y jurídicas. El Derecho Público y el Derecho Privado adquirieron nueva dimensión innovando principios tradicionales. La Constitución Política y la Ley Sobre Relaciones Familiares son un exponente gráfico de ello. Ambas leyes contienen principios considerados unánimemente como precursores de nuevos principios jurídicos." [16]; siendo ésta última la que viniera a suplir en materia de familia y de Registro Civil a las disposiciones contenidas en el Código Civil de 1854, entonces vigente, hasta 1932 en que entró en vigor en sustitución de éste el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal de 1928.

Las ideas en que se encontraba inspirada la nueva Ley Familiar cambiaban radicalmente los anacrónicos principios jurídicos existentes hasta entonces en Registro Civil, en virtud de que se buscaba constituir a la familia mexicana "sobre bases más racionales y justas"[17] , tal como lo señalaba la exposición de motivos de la misma; tan es así que se incorporaban nuevas figuras, tales como la tutela en sus diversas modalidades, la legitimación de hijos, el divorcio necesario y voluntario como una forma de disolver el vínculo matrimonial, por mencionar solo algunos, como verdaderos actos del estado civil.

---

[16] Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de Familia, Revista del Menor y la Familia , año. I Vol. 1 , p. 154.

[17] Secretaría de Estado, Ley Sobre Relaciones Familiares, Edición Oficial.México, D.F., 1917, p. 5

CÓDIGO CIVIL DE 1928

La comisión redactora del Código Civil de 1928, señaló en su exposición de motivos, entre otras cosas, que los continuos cambios, revoluciones y transformaciones sufridas durante el presente siglo, habían "... provocado la revisión completa de los principios básicos de la organización social, y han echado por tierra dogmas tradicionales consagrados por el respeto secular."[18] ; y agregaba más adelante: "El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna impone la necesidad de renovar la legislación, el Derecho Civil, que forma parte de ella, no puede permanecer ajeno al movimiento de transformación que las sociedades experimentan" [19]

No obstante todo lo anterior, el citado ordenamiento "reúne, con algunas variantes... todo lo vertido por la frustrada Ley Comonfort, así como las leyes que sobre el tema se promulgaron durante la Reforma y por los Códigos Civiles de 1870 y 1884, sin olvidar la Ley Sobre Relaciones Familiares".[20] , con lo que éste Código aún cuando innovador en algunos aspectos, en otros dejó a la zaga a la multicitada Institución respecto de otras materias tratadas por la propia Ley.

De esta forma, a partir del Código de 1928 se observan en el panorama legislativo civil dos situaciones claramente manifiestas; por un lado, una generalizada incorporación de aquellos elementos ideológicos y jurídicos producto del movimiento social recién acaecido; y por la otra una paulatina heterogeneidad de tratamiento de distintas materias del

[18] Código Civil para el Distrito Federal en Materia Comun y para toda la República en materia Federal, 57a. ed.,Edit. Porrúa S.A.,México, 1989, p. 7
[19] Ibidem. p. 7
[20] Secretaría de Gobernación Op. Cit. p. 71

funcionamiento del Registro Civil que cada vez fue haciéndose más obvia, originada por una concepción demasiado localista de la institución registral.

En razón del acogimiento de las nuevas tendencias revolucionarias fue que el divorcio, la adopción, la ausencia, la presunción de muerte y la pérdida de la capacidad legal para administrar bienes fueron considerados actos del estado civil, y de esta forma se dispuso la elaboración de las respectivas actas. En esta cuestión el país respondió como un solo ente, salvo raras excepciones.

La heterogeneidad en lo normativo y en lo operacional llegó a niveles importantes, de los que podemos citar los siguientes:

Tratándose de la denominación formal de oficinas y de los servidores públicos encargados de la prestación del servicio registral, se siguieron dos criterios principalmente: El más extendido consistió en utilizar el vocablo "Oficial" para designar a éstos, y en cuanto a la denominación de las oficinas se les llamó "Oficialías del Registro Civil", sin embargo, el otro criterio consistió en nombrar "jueces" a dichos funcionarios y "Juzgados"a sus oficinas; las Entidades que siguieron esta segunda denominación fueron Baja California Sur, Distrito Federal, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, aún cuando en el caso del Distrito Federal y por lo tanto de Baja California Sur y de Nayarit, el criterio que había seguido originalmente el Código de 1928, fue el de denominar a éstos como Oficiales, lo cual fue modificado en 1973.

En Hidalgo verbigracia, se estableció una situación muy especial; por una parte se utilizó la denominación de Juzgado y Jueces para las oficinas y servidores en el ejercicio ordinario de sus funciones registrales,

y de Oficial y Oficialías para aquellas dependencias y funcionarios que con las mismas actividades y facultades de los juzgados y Jueces, fueran habilitados para actuar temporalmente "... en los casos de epidemia, revoluciones, por razón de la distancia, por trastornos políticos o por causas graves a juicio del Ejecutivo, después de haber oído al Presidente Municipal respectivo y al Ministerio Público, en las rancherías o pequeñas poblaciones ..." (artículo 36 del Código Civil para el Estado de Hidalgo). De esta manera, convencionalmente se distinguió el uso de las dos nomenclaturas; situación que perduraría hasta la promulgación y entrada en vigor del Código de Familia de esa Entidad.

Otro ejemplo importante de lo que esta disparidad legislativa significó, lo tenemos en los plazos que los distintos Códigos y Leyes establecían para considerar el registro oportuno en cuanto a los nacimientos se refiere, éstos términos oscilaban entre los seis meses a partir de la fecha del nacimiento a los quince, cuarenta y cinco días para el padre y entre los treinta y noventa días para la madre, situación que ha generado aún hoy en día, infinidad de problemas jurídicos a las personas que por desconocimiento o negligencia, dejaron de registrar oportunamente a sus hijos.

Así mismo, tratándose del procedimiento registral en los casos de parto múltiple, el mayor número de legislaciones civiles ordenó que se levantará una sola acta en la que se registrarán todos los nacimientos. En este sentido, opuesto fue el criterio seguido por siete Entidades Federativas (Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y San Luis Potosí) las cuales prescribieron que se levantase un acta por cada registrado.

En 1979 el Código Civil para el Distrito Federal fue modificado a efecto de que los errores ortográficos, mecanográficos o de otra clase que no afectaran los datos sustanciales de las actas, pudieran ser corregidos administrativamente, siguiendo un trámite ante la Oficina Central, hecho que no ocurrió en todas las Entidades de la Federación, en donde en general prevaleció el criterio de que toda corrección ameritaba se tramitara un juicio de rectificación, la mayoría de las veces de naturaleza ordinaria.

Estas sin embargo, no serían las únicas reformas, puesto que a raíz de la Institucionalización del Sistema Nacional del Registro Nacional de Población (Decreto de creación del 20 de Agosto de 1980), fue necesario revisar de manera integral todas las legislaciones que regían la materia a nivel nacional, lo anterior tuvo como razón principal, el hecho de que para poner en marcha tan ambicioso proyecto, se requería de la valiosa colaboración del Registro Civil Nacional, con lo cual se daba inicio a un Programa denominado Modernización y Actualización del Registro Civil en tres áreas básicas, por tal motivo, se firmaron los convenios y acuerdos correspondientes entre las Entidades Federativas y la Secretaría de Gobernación, ésta última, en razón de ser por disposición de la Ley General de Población la encargada de llevar a cabo el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales en el extranjero; de tal forma que sea posible conocer los recursos humanos con que cuenta el país para elaborar los programas de la administración pública; y para coordinar, así mismo, todos los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la administración pública, con el propósito de constituir

un sólo sistema elaborado científicamente; así como crear un documento denominado Cédula de Identificación Personal, que tendrá el carácter de instrumento público probatorio de los datos que contengan en relación a su titular. (Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Enero de 1974, artículos del 85 al 89).

Por este motivo, como ya se ha mencionado, fueron tres los rubros en los que se centraron los esfuerzos de modernización, a saber:

a) Se propuso e instrumentó una Legislación Tipo para el Registro Civil; la cual debía ser adoptada o adaptada por los Estados a sus diferentes Códigos Civiles o Leyes familiares, según fuera el caso;

b) Se planteó así mismo, la uniformación de la Unidades Administrativas; de tal manera que debían ser en todas las Entidades análogas en cuanto a su organización administrativa; y

c) Los libros del Registro Civil, debían ser sustituidos por folios o formatos impresos, mismos que deberían tener uniformidad de datos tratándose del mismo acto en toda la República.

Estos tres tópicos, a su vez tenían la finalidad de servir como apoyo y principal fuente de información para el Sistema Nacional del Registro de Población; la modernización de la Institución, sin embargo, se encontró con múltiples obstáculos generados básicamente por que con base en su "soberanía", muchas Entidades adoptaron parcialmente las reformas legislativas propuestas, otras las superaron como en el caso concreto del Estado de México; y otras de plano tardaron muchos años en incorporarlas, lo que provocó que la pretendida uniformidad y modernización de la Institución no se llevará a cabo en forma plena, lo que ha provocado que la misma, no alcance a satisfacer las necesidades

de una sociedad en constante crecimiento, sociedad que por otro lado, dista mucho de ser homogénea.

Finalmente, las recientes reformas a los artículos 36 y 130 de la Constitución General de la República imponen ahora más que nunca la transformación del Registro Civil, a efecto de que pueda enfrentar y dar respuesta desde la perspectiva que le es propia, a los retos presentes y futuros del país.

SECCIÓN SEGUNDA

A) *CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL REGISTRO CIVIL*

> "Toda definición y todo concepto, por amplios que éstos sean, siempre serán insuficientes para abarcar en pocas palabras, la verdadera naturaleza de los pensamientos del hombre..."[21]

El tratadista de Derecho español José Pere Raluy describió al Registro Civil: "... como la Institución o servicio administrativo a cuyo cargo se halla la publicidad de los hechos afectantes del estado civil de las personas o medianamente relacionados con dicho estado, contribuyendo en ciertos casos a la constitución de dichos actos y proporcionando títulos de legitimación de estado".[22]

Por su parte, Clemente de Diego, opina respecto del Registro Civil que: "...se ha definido como un centro u oficina pública, donde deben constar cuántos títulos se refieren al estado civil de las personas que en el territorio residan, o en sentido formal la relación sistemática, solemne, garantizada, de las personas como sujetos de derecho y de las causas que modifican el ejercicio de su capacidad en los distintos momentos de su existencia." [23]

---

[21] Pensamiento expresado por el Lic. Arturo Ortiz Navarro ,Director de Coordinación con el Registro Civil de la Dirección General del Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación.
[22] PERE Raluy José , Derecho del Registro Civil, T. I Edit. Aguilar, España 1962, p. 2
[23] CLEMENTE DE DIEGO, Felipe. Instituciones de Derecho Civil Español, Vol. I , Edit. Librería General de Victoriano Suárez, España. 1941 , p. 217

A su vez los redactores de la Enciclopedia Jurídica Omeba expresan que el Registro Civil ha sido: "... como la Institución dedicada al registro del estado civil de las personas..."[24] ; sin agregar más detalles respecto de su definición o concepto; así mismo, el profesor de derecho civil francés, Marcel Planiol, define al Registro Civil "... como la Institución Pública que ordena imperativamente las actas del estado civil de las personas a fin de ofrecer la prueba auténtica del mismo a quien la pidiese." [25]

Así mismo el Profesor Rafael Rojina Villegas, señaló que: "El Registro Civil es una Institución que tiene por objeto hacer constar de una manera auténtica, a través de un sistema organizado todos los actos relacionados con el estado civil de las personas, mediante la intervención de funcionarios estatales dotados de fe pública, a fin de que las actas y testimonios que otorguen, tengan valor probatorio pleno en juicio y fuera de él. El Registro Civil no sólo está constituido por el conjunto de oficinas y libros en donde se hacen constar los mencionados actos, sino que es una institución de orden público que funciona bajo un sistema de publicidad y que permite el control por parte del estado de los actos mas trascendentales de la vida de las personas físicas..." [26]

Ahora bien, el Código Familiar para el Estado de Hidalgo, define al Registro del estado familiar (institución análoga al Registro Civil en dicha Entidad), como la "... institución administrativa, sin personalidad jurídica, dependiente del ejecutivo estatal que está representada por los Oficiales

---

[24] Enciclopedia Jurídica Omeba . T. XXIV. Real-Retr. Edit. Bibliográfica Argentina. Argentina 1967. p. 490

[25] PLANIOL, Marcel .Tratado Elemental de Derecho Civil. Traducción de la 12a. Edición Francesa por el Lic. José Ma. Cajica Jr., México.

[26] ROJINA Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano . Compendio de Derecho Civil. T. I. Introd. Personas y Familia. 18a. ed. Edit. Porrúa S A. , México 1982. P. 181

del Registro del estado familiar, con facultades, atribuciones, obligaciones y derechos para constatar, autorizar o reconocer los actos o hechos jurídicos relativos al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, tutela, emancipación, muerte, ausencia, presunción de muerte, pérdida de la capacidad legal, e inscripción de ejecutorias propias de la materia del estado familiar." [27]

Como se puede observar, la mayoría de los conceptos o definiciones aquí citados, coinciden en casi todos los elementos de la institución, esencialmente en el hecho de que éste es un servicio público; por nuestra parte, consideramos que el Registro Civil en nuestro país es la Institución de carácter público e interés social, que tiene por objeto hacer constar de manera fehaciente los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas, mediante la intervención de empleados estatales, dotados de fe pública, con el objeto de que los testimonios y certificaciones que expidan en el desempeño de sus funciones, tengan valor probatorio pleno, dentro y fuera de juicio.

Siendo ésta, una definición integrada por los elementos propios de otras definiciones ya citadas, es conveniente señalar cual es la importancia que la misma tiene y cuales son los elementos que la integran.

---

[27] Decreto No. 129.- Que contiene el Código Familiar para el Estado de Hidalgo. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo de fecha 8 de noviembre de 1983. T. CXVI. Núm. 45. Artículo 402, p. 28

B) *IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN Y DE SUS ELEMENTOS*

La importancia de toda definición, viene dada por el hecho de que gracias a ellas, podemos conocer los elementos que las constituyen, así como el tipo de relaciones que se derivan de cada uno de éstas; así mismo, es factible relacionar al concepto o a la idea con toda una serie de datos, conceptos e ideas, que nos permiten integrar y comprender las diversas actividades, acciones y funciones que se llevan a cabo en relación a la misma, como es el caso del Registro Civil, a las actas que éste expide, y todo lo relativo al estado civil de las personas; en este sentido, los elementos que constituyen a la definición antes expuesta, son los siguientes:

a) "Es una Institución...": El distinguido maestro Eduardo García Maynes, al explicar la sistemática jurídica, en su obra Introducción al Estudio del Derecho, menciona que: "Institución es el núcleo de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza."[28]

De aplicar esta noción a la forma en que se encuentra regulado el instituto registral en nuestro derecho, habrá de concluirse que el mismo, satisface plenamente los elementos de la definición de Institución, al encontrarse reglamentado en un capítulo específico del Código Civil; y por otra parte, en el mismo se establecen los lineamientos, requisitos y efectos jurídicos que conlleva la inscripción o no de los hechos y actos del estado civil en el Registro de referencia.

b) "... De carácter público e interés social...": Es público porque constituye un servicio organizado y prestado por el Estado con el fin de

[28] GARCÍA Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 37a. ed. Edit. Porrúa S.A. México 1985. p. 128

hacer constar, tal como afirmó el Maestro Rojina Villegas, de manera auténtica el estado civil de las personas y todas las circunstancias con el relacionadas; aún cuando existen algunos autores que afirman que es público porque todo el mundo puede pedir o solicitar testimonio de todo acto, olvidando que tal peculiaridad del registro no es más que un sistema de publicidad accesorio a la Institución y que puede ser restringido por causa de interés público o por así convenir a los efectos que se buscan con la inscripción de ciertos actos, como es el caso de la adopción plena en el Estado de México, en donde se cancela por disposición de ley el acta de nacimiento del adoptado, levantándose en su lugar una nueva acta de nacimiento, con lo cual se ve restringido el sistema de publicidad antes mencionado.

De lo anteriormente expresado, se infiere que el Registro Civil es público, porque es una Institución de Derecho Administrativo, y no porque funcione bajo un sistema de publicidad como hemos podido apreciar en algunos de los conceptos antes citados.

Por otro lado, decimos que es de interés social, en virtud de que es a la sociedad en su conjunto a quien más interesa la inscripción de los hechos y actos destacados del estado civil de las personas, pues tal como afirma el jurista hispano Espín Canovas,: "El Registro Civil es necesario no solamente para el individuo sino también para el estado y aun para los terceros en general. Respecto del individuo, para poder probar su condición de ciudadano, hijo, cónyuge, pariente, mayor de edad, emancipado, etc.; etc., cuando de algunas de estas condiciones integrantes del estado civil detenga la adquisición de un Derecho que se reclama o el ejercicio del derecho ya adquirido.

Respecto del estado para la organización de muchos servicios administrativos (de donde a nuestro saber y entender puede deducirse el carácter público de la institución) como el militar, censo electoral, etc., y respecto de los terceros porque del conjunto de las circunstancias que consten en el registro resultará la capacidad o incapacidad de las personas con quienes contratan o celebran cualquier otro negocio jurídico, cuya validez dependerá de aquella capacidad." [29]

En efecto, hemos podido observar, tanto a las personas consideradas en lo individual o como integrantes de una sociedad política y jurídicamente organizada, les debe interesar la plena incorporación de las personas a estos registros, dada la trascendencia que los mismos han adquirido en nuestros días, hecho del que podremos percatarnos más adelante.

c) "...que tiene por objeto hacer constar de una manera fehaciente los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas...: "Es claro, que una de las muchas finalidades que persigue el instituto registral, es la de brindar certidumbre y certeza jurídica a todos los habitantes de un país respecto de la capacidad, estado civil y político de las personas, mediante la inscripción de las circunstancias relacionadas con el estado civil de las mismas, que bien pueden ser hechos o actos constitutivos, (recordemos que con el nacimiento, se inicia la vida del individuo biológicamente hablando, y con la inscripción de su nacimiento se constituye para el Derecho como persona física, es decir, se convierte tal y como expresara el maestro vienés Hans Kelsen, en el centro de imputaciones de derechos y

[29] ESPIN Canovas Diego: Manual de Derecho Civil Español., V. I Edit. Revista de Derecho Privado. España 1951 p. 172

obligaciones) modificativos, (el matrimonio, la adopción, etc., son sólo algunos de los actos que modifican el estado civil de las personas, el soltero adquiere el carácter de casado al contraer matrimonio, el huérfano deja de serlo para pasar a ser hijo de familia al ser adoptado, etc.) y extintivos (la muerte del individuo como hecho del hombre tiene tanta trascendencia para el derecho como el nacimiento pues ésta pone fin a la vida y la inscripción del deceso, marca el fin de la vida jurídica del individuo) del estado civil de las personas; a este respecto, mucho es lo que se ha discutido en cuanto a cual es la denominación correcta de estas situaciones jurídicas individuales y familiares, de las personas; por un lado se dice que son "estado civil" y por el otro se habla "de estado familiar", en nuestra opinión, ambos conceptos son idóneos para expresar o referirnos a tales aspectos de la vida jurídica de las personas.

Esto lo comentamos en razón de que aún cuando existen personas que estén completamente solas, es decir que carezcan de todo vínculo familiar, las mismas siempre tendrán la posibilidad de asumir un nuevo estado (civil o familiar), ello en virtud de que de acuerdo con la naturaleza jurídica tanto del registro civil, como del registro del estado de familia, ambas cumplen la misma función de constatar, autorizar o reconocer los hechos o actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado de las mismas (civil o familiar).

En este sentido, el código familiar para el Estado de Hidalgo establece en su artículo 139 que: "Las personas pueden tener alguno de los siguientes estados familiares:"

I.- "Soltero. por no estar ligado por vínculo matrimonial civil."

II.- "Casado. Por haber contraído el vínculo matrimonial civil."

III.- "Divorciado. Para quien ha disuelto su vínculo matrimonial civil, quedando en aptitud de contraer nuevo matrimonio."

V.- "Viudo. Quien habiendo estado casado, ha disuelto su vínculo matrimonial civil por muerte del otro cónyuge, estando en aptitud de contraer un nuevo matrimonio."

A mayor abundamiento podemos decir que al nacer y morir todos y cada uno de los individuos, son susceptibles de hecho y de derecho de acceder a tales instituciones, con lo que la diferenciación de uno u otro vocablo se convierte en una mera discusión de carácter doctrinario sin trascendencia real en la vida práctica.

d) "Mediante la intervención de empleados estatales dotados de fe pública...": es innegable la vocación pública del registro civil, esto se desprende del hecho de que la misma, nunca ha sido encomendada a los particulares, como es el caso de la función notarial, en donde es un particular dotado de fe pública, de diversa naturaleza que la de los jueces u oficiales, quien ejerce el cargo de fedatario de actos de este tipo, verbigracia la realización de contratos, la elaboración de testamentos, el otorgamiento de poderes especiales, entre otros, no así los oficiales registradores, que están exclusivamente facultados para celebrar e inscribir actos y hechos del estado civil de las personas, los cuales tendrán efectos erga omnes a contrario sensu de los celebrados por los notarios, que pueden o no afectar a terceros. A mayor abundamiento, se debe agregar el hecho de que en materia del Registro Civil no se contempla la autonomía de la voluntad en toda su plenitud y por tanto se ve restringida en virtud de la importancia que para el derecho tiene el estado civil de las personas, pues es éste, la base de las relaciones

jurídicas de los particulares entre sí y de éstos con el Estado.

e) "Con el objeto de que los testimonios y certificaciones que expidan, en el desempeño de sus funciones, tengan valor probatorio pleno dentro y fuera de juicio": En este sentido, Rojina Villegas, menciona: "las actas del Registro Civil son instrumentos en los que constan de manera auténtica los actos o hechos jurídicos relativos al estado civil de las personas. Deben hacerse constar en los libros que señala la ley, dan fe de los mismos el oficial del Registro Civil competente". [30]

Añade este autor, que por lo que se refiere a la validez de las actas: "Dada la importancia que tiene los diversos actos del Registro Civil respecto de la personas física, supuesto que determina su principio (nacimiento), su capacidad, (emancipación, tutela, minoría o mayoría de edad, interdicción), o su fin (muerte), el Estado ha tenido especial interés en que tales actos consten de manera auténtica y, por tanto que en principio sólo puedan comprobarse en una forma indiscutible, mediante los testimonios que expida el encargado del Registro Civil". [31]

[30] ROJINA Villegas Rafael ,Op. Cit. p. 182
[31] Ibidem. p. 182

C) *NATURALEZA JURÍDICA*

De acuerdo con la enciclopedia Jurídica Omeba, el vocablo "naturaleza", tiene diversos significados de entre los que desatacan los que a continuación citamos:

"naturaleza,... es el principio que provoca y gobierna el desarrollo de un ser..." o bien, "es el principio fundamental de todo juicio normativo", o la esencia es decir, "... el conjunto de propiedades de un género. Aplicado a nuestro campo, la naturaleza del Derecho sería el conjunto de propiedades que lo definen".[32] ; entendida así la naturaleza jurídica, se debe señalar, que la naturaleza del Registro Civil viene a ser el conjunto de propiedades, particularidades y características que la definen como una institución u organismo de derecho público, privado o social, dependiendo de los criterios y circunstancias a la luz de los cuales se examine.

Debemos agregar, que es preciso antes de emitir algún criterio tratar de explicar acordes con los tratadistas de Derecho que debemos entender por derecho público, privado y social a efecto de definir nuestra posición respecto de la naturaleza jurídica de la institución que nos ocupa.

Al referirnos a las distintas series que tratan de establecer la diferencia entre el Derecho Público y el Privado, aludimos a toda una serie de conceptos y teorías doctrinarias que ofrecen dificultades muy grandes para quien trata de definir la frontera entre ambos conceptos, por la complejidad de problemas que esto representa; al respecto, el

---

[32] Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XX. Muti-Opci. Edit. Bibliográfica Argentina . Argentina 1967, p. 69 y ss.

distinguido profesor García Maynes, nos explica que: "Uno de los temas más discutidos por los juristas es el de la distinción entre derecho público y derecho privado. Mientras ciertos autores como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del Derecho, 1 otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio valido de diferenciación. Duguit, por ejemplo, cree que tal criterio posee únicamente interés práctico; 2 Gurvitch niega la posibilidad de establecerlo de acuerdo con notas de naturaleza material, 3 y Kelsen declara que todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende, Derecho Público, 4" [33].

Esta división de las normas jurídicas en públicas y privadas no es nueva, ya en la época romana el jurista latino Ulpiano, expresó: "Publicum just est quod ad statum rei romanas spectac; privatum quod ad singulorum utilitatem" ("Derecho público es el que aplica a las cosas o intereses de los individuos") * siendo conocida esta teoría como la del "interés del juego", la cual ha sido sumamente criticada por adolecer de múltiples fallas, entre otras, porque dejaba al libre arbitrio del legislador determinar qué Derecho es Privado y cual Público.

Otra de las teorías trataba de explicar, la diferencia basándose en la imperatividad de las normas, así, nos dice el maestro Mario de la Cueva que: " el derecho público es, en todos sus aspectos, derecho imperativo, en tanto el derecho privado es, preponderantemente, derecho dispositivo. La disposición romana encierra un fondo de verdad, pues el derecho

[33] GARCÍA Maynes. Op. Cit., p. 131; las acotaciones hechas en la presente cita corresponden a : 1 Radbruch, Filosofia del Derecho, p. 163, ed. Castellana. / 2 Traité de Droit Constitutionnel, T. I, p. 522. / 3 Gurvitch, L'idée du droit social, p. 13 / 4 Teoria General del Estado, p. 108

* Nuestra traducción

público tiende a la realización inmediata y directamente, de los intereses de la comunidad, mientras el derecho privado procura el interés particular: lo anterior no es obstáculo para que el derecho público, al buscar el interés general, beneficie a los particulares e inversamente, el beneficio particular aprovecha al orden general de la comunidad, finalmente, el derecho público busca el orden total de la comunidad y el derecho privado el equilibrio y la armonía en las relaciones entre los particulares".[34]

Por su parte, el jurista Gabino Fraga, sin entrar en discusión respecto de la diferencia de una u otra rama del derecho, definió al derecho administrativo como la: "...rama del derecho público -que- regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa".[35] ; y agrega que: "la actividad del estado es el conjunto de actos y actividades jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."[36]

Por último, expresa el maestro De la Cueva, que la división contemporánea del Derecho en Público y Privado, depende: "... del orden jurídico positivo de cada estado y que son la distinta manera como se estructuran y actúan el poder público y los particulares, las bases para la separación, ...

"Como resultado de estas observaciones se pueden alcanzarlas siguientes fórmulas:

---

[34] De La CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 12a. ed. Edit. Porrúa S.A.. México 1970,p. 211
[35] FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo.. 26a. ed.: Edit. Porrúa S.A.: México 1987. p. 13
[36] Ibidem. p. 13

"El derecho público reglamenta la estructura y actividad del estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que participan con ese carácter. El Derecho Privado rige las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particular". [37]

Partiendo de estas consideraciones, se puede inferir en nuestra opinión que nos encontramos ante una Institución de naturaleza eminentemente pública, en virtud de que la misma se encuentra reglamentada y estructurada como una función propia del Estado, tal como define Fraga a la actividad estatal; en donde la autonomía de la voluntad de los particulares se ve restringida y regulada por normas imperativas o prohibitivas que los sujetos no pueden derogar o alterar por el simple hecho de que así convenga a sus intereses, dado que las reglas que las rigen son de carácter público e interés social, estando por tanto, proscrito todo intento de renuncia a la protección y derechos que la misma otorga; ya que se persigue con instrumentación de estas normas la prosecución de fines superiores que consideran valores generales del Estado y la Sociedad.

Por lo que hace a su vinculación con el Derecho Social, es evidente que dado que la sociedad es el ámbito de la aplicación del Derecho, y que ningún derecho existe sin la preexistencia de la sociedad, es lógico, pensar que la institución registral se encuadra dentro de ese rubro; a mayor abundamiento, es oportuno señalar, que dado que las relaciones jurídicas tienen como base y origen la inscripción de los hechos y actos del estado civil en el registro correspondiente, éste tiende, desde el ámbito que le es propio a coadyuvar en una más justa y equitativa

[37] DE LA CUEVA Mario. Op. Cit. p. 212

distribución de los bienes y servicios administrados por el estado. Esto se debe a que la institución colabora hoy en día con la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno, en la elaboración de estadísticas vitales necesarias para la toma de decisiones gubernamentales.

D) *OBJETIVOS DEL REGISTRO CIVIL*

Para poder precisar en forma clara y concreta cuales son los objetivos encomendados al Registro Civil como parte integrante de la administración pública, es necesario definir el vocablo antes mencionado, a efecto de conocer el alcance de éste y las funciones y objetivos que de manera cotidiana desarrolla el instituto registral.

En esa tesitura, nos dice Francisco Javier Osornio, que: "la noción de administración abarca dos acepciones; la acción de administrar, que implica una gestión; también un órgano del Estado: la administración. En el primer caso, se parte de un criterio material; es decir se considera la naturaleza de la acción que se realiza. En el segundo hacemos referencia a un carácter orgánico, es decir nos referimos al órgano que realiza la acción.

"Así pues podemos decir que la administración pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general, se ocupa, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Desde un punto de vista orgánico, diremos que la administración pública es el órgano del estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas". [38]

Partiendo de este concepto, es claro que las necesidades colectivas no pueden ser resueltas única y exclusivamente por el deseo del gobernante en turno, sino que por el contrario, se requiere que el estado

---

[38] OSORNIO Corres Francisco Javier . La Administración Pública en el Mundo ,Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Edit. por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M., México 1986, p. 4

instrumente toda una serie de acciones encaminadas a este fin; y el Registro Civil dentro del ramo de los servicios del estado, cumple una importante tarea tendiente a satisfacer de manera uniforme, continúa y permanente, necesidades de carácter colectivo. En efecto, esto lo afirmamos tomando en consideración, que no solo fue creado con el propósito de inscribir y dar constancias de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, sino que además se le ha encomendado la importante misión de proporcionar al estado la información suficiente, veraz y oportuna respecto de la dinámica poblacional a efecto de conocer de manera continúa y permanente las necesidades, carencias y requerimientos de la sociedad, con el fin de estar en posibilidad de satisfacer oportunamente dichos requerimientos.

Así pues, el Registro Civil tiene entre sus funciones la inscripción, certificación y resguardo de los hechos y actos de las personas físicas que tengan por objetivo central la regulación del estado civil, así mismo coadyuva con la sociedad y con el estado de manera preponderante al permitir conocer a éste los recursos humanos con que cuenta y lograr así una más adecuada planeación demográfica del país en general.

En síntesis, podemos decir que el Registro Civil surgió en México, al igual que en muchos otros países, por la imperiosa necesidad de la sociedad y del Estado, de establecer una Institución que de manera sistematizada y analítica, que asumiera las funciones y atribuciones antes descritas.

E) *SUJETOS DEL REGISTRO CIVIL*

El maestro Rojina Villegas menciona que el artículo 39 del Código Civil es de suma importancia dado que precisa el carácter solemne de algunos actos del estado civil, los cuales solo pueden celebrarse en presencia de los oficiales del registro civil y en los libros indicados por la ley.

Por otra parte añade que: "En las actas del registro civil intervienen:

"1.- El oficial del Registro Civil que las redacta y autoriza."

"2.- La parte o las partes."

"3.- Los testigos."

"4.- Los declarantes para ciertos actos como el nacimiento o el matrimonio." [39]

1.- *EL JUEZ U OFICIAL DEL REGISTRO CIVIL*

El artículo 35 del Código Civil establece que estará a cargo de los jueces del Registro Civil, autorizar los actos del estado civil, y extender las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio, defunción, etc.; el juez del Registro Civil, es pues, un servidor investido de fe pública gracias a la cual, está facultado para asentar y autorizar las actas respectivas y es él, quién también tiene obligación de llevar a cabo las anotaciones en las propias partidas; además de asegurarse suficientemente de que los interesados llenen los requisitos exigidos por la ley para la realización de cada acto.

De este modo tenemos que los jueces u oficiales del Registro Civil,

[39] ROJINA Villegas Rafael. Op. Cit. p. 182

no solo están encargados de la inscripción de los hechos y actos del estado civil, sino que además tienen por disposición de ley el deber de:

I. Verificar tanto el nacimiento como la muerte de las personas, cuando tengan conocimiento de éstas;

II. Asignar la clave única el Registro Nacional de Población (esto solo se llevará a cabo cuando se trate del acta de nacimiento), de acuerdo con los compromisos adquiridos por la institución con el Registro Nacional de Población e Identificación Personal;

III. Exigir y garantizar el cumplimiento de los requisitos que la ley prevé para la celebración de los actos y la inscripción de las actas respectivas;

IV. Solicitar y tener en existencia oportunamente las formas necesarias para la inscripción de las partidas registrales y para la expedición de los testimonios certificados;

V. Efectuar en las actas, las anotaciones y cancelaciones que procedan conforme a la ley, así como las que ordene el órgano jurisdiccional;

VI. Expedir los testimonios y certificaciones de los documentos y actas que obren en sus archivos cuando le fuesen solicitados;

VII. Rendir a sus superiores jerárquicos, todos los informes previstos por la ley;

VIII. Contestar oportunamente las demandas interpuestas en su contra;

IX. Organizar el despacho de su oficina, de tal forma que toda tramitación sea oportuna y eficaz;

X. Estar presente en las supervisiones que le practiquen

sus superiores jerárquicos;

XI. Cancelar con la leyenda "NO PASO" las formas que queden inutilizadas por cualquier motivo;

XII. Elaborar los índices alfabéticos, de los Registros de su Oficialía o Juzgado; y

XIII. Expedir las constancias de inexistencia que le sean solicitadas previó el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley; entre otras, que aun cuando no se encuentran especificadas en muchas ocasiones en las disposiciones previstas por la ley de la materia, si son mencionados por los reglamentos del registro civil, como es el caso del reglamento del estado civil del Estado de México o del proyecto de Reglamento para el Registro Civil del estado libre y soberano de Oaxaca, que contempla tales disposiciones.

2.- *LAS PARTES O INTERESADOS*

Las partes, afirma el maestro Rojina Villegas,: "son las personas de cuyo estado se trata, constituyendo el objeto del acta; ..." [40] ; en efecto, las partes son la esencia misma de la Institución Registral y pueden adoptar diferentes roles dependiendo del acto de que se trate, por ejemplo, en el nacimiento los interesados serán el registrado y los progenitores de éste; así mismo en el matrimonio lo serán los contrayentes y así sucesivamente en todos los actos.

Ahora bien, el Código Civil del Distrito Federal y el Código Familiar para el Estado de Hidalgo, en sus artículos 44 y 412 respectivamente, coinciden en disponer que cuando los interesados no pueden acudir personalmente podrán ser representados por un mandatario especial para el acto, cuyo mandato conste por lo menos en instrumento privado otorgado ante dos testigos; y solo en los casos de matrimonio y de reconocimiento de hijos el poder habrá de ser otorgado mediante escritura pública, lo que provoca que aún cuando los actos del estado civil tenga un carácter personalismo, éste, se vea desvirtuado por lo que a nuestro juicio y aún cuando no es materia del presente trabajo quisiéramos sugerir, que la representación solo fuera admisible para todos los actos del estado civil, cuando esta conste en instrumento público, lo anterior, lo afirmamos, apoyándonos en la doctrina del mandato y la representación con lo que se podría reducir en gran medida los fraudes a la ley que vía el Registro Civil se han venido realizando.

---

[40] ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit. p. 182

3.- *LOS TESTIGOS*

Dice el artículo 45 del Código Civil para el Distrito Federal que: "Los testigos que intervengan en las actas del registro civil serán mayores de edad, prefiriéndose a los que designen los interesados aún cuando sean sus parientes". Es de destacarse que por lo que hace este aspecto, casi todas las legislaciones de la materia poseen un artículo redactado en términos análogos, mucho se ha discutido de la función de los testigos, a grado tal que incluso se pensó en eliminarlos de las actas del registro civil, por la falta de idoneidad, requerida por la ley, sin embargo, la figura ha perdurado y su función continúa siendo la de ser la persona que testifica que efectivamente fue celebrado tal o cual acto conforme a la ley.

4.- *LOS DECLARANTES*

Los declarantes a su vez, son las personas que dan a conocer al oficial del Registro Civil el hecho que ha de hacerse constar, cuando la persona a la que se refiere el acta no puede hacerlo personalmente como es el caso del nacimiento, la defunción, la ausencia y la presunción de muerte.

En este sentido, el artículo 55 del Código Civil señala que tiene la obligación de declarar el nacimiento dentro de los ciento ochenta días el Padre o la Madre y a falta de estos los abuelos paternos y en ausencia de estos, los maternos; hecho que también en este caso es contemplado por los diversos códigos y leyes que regulan la materia registral en las entidades federativas de manera mas o menos similar.

A lo largo del presente capítulo hemos podido observar de manera sintética, las causas que dieron origen a la Institución Registral, la evolución que ésta ha tenido hasta la década de los ochenta, así mismo hemos expuesto los motivos y argumentos por los que nos inclinamos a considerar que el Registro Civil es una Institución de naturaleza jurídica eminentemente administrativa, y también hemos expuesto algunos de los problemas que se han generado por el hecho de que el Registro Civil se encuentre en lo legislativo y en lo administrativo como parte de la ciencia jurídica reservada a las legislaturas y a las administraciones estatales.

En los siguientes capítulos, explicaremos cual ha sido la evolución del registro civil a partir de 1981, partiendo de la coordinación Interinstitucional, los alcances de ésta y los logros obtenidos con la misma respecto de la modernización administrativa del estado en general; finalmente explicaremos las razones y las ventajas que conlleva la puesta en marcha de nuevas acciones y la adopción de innovadores criterios jurídicos en esta materia, así como la incorporación de nuevas tecnologías al servicio registral, todo ello con el fin de lograr una modernización integral del Registro Civil, a efecto de que pueda afrontar los retos de la sociedad presente y futura.

CAPITULO II

EL REGISTRO CIVIL Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La magnitud y complejidad de las relaciones que se desarrollan en una sociedad en constante evolución como la nuestra, supone la concertación de esfuerzos de todos los ámbitos del quehacer público a fin de optimizar los recursos disponibles y dar cumplimiento pleno a las tareas que, como un Estado de Derecho, atento siempre a las necesidades de la sociedad, tiene asignadas el gobierno mexicano con las diversas dependencias e instituciones de los sectores público y social.

Bajo este marco de referencia, el Registro Civil Nacional ha establecido los vínculos necesarios con diversas dependencias, hecho que le ha permitido avanzar de manera significativa en la consecución de los objetivos que alentaron su creación.

De este modo, la coordinación que la Institución ha establecido con dependencias tales como: La Secretaría de Gobernación; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Sector Salud y la Secretaría de Educación Pública, por mencionar sólo algunas, son un ejemplo claro de cómo se han conjugado esfuerzos y complementado funciones con el propósito de modernizar en algunos aspectos a la Institución Registral y convertirla así desde la perspectiva que le es propia, en promotora del desarrollo social.

Consecuentemente con esta premisa: "La relación que se establece entre organismos que forman parte de un mismo sistema administrativo

no constituye simplemente el cumplimiento de un trámite o el mero intercambio de documentos; por el contrario, la experiencia demuestra que los organismos estadísticos pueden prestar valiosos servicios al Registro Civil, ésta a su vez al sector salud; el sector salud a los organismos Estatales y municipales, en un juego de beneficio mutuo que en definitiva favorece a la colectividad." [41]

[41] Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su Adecuación a una Sociedad Moderna. Documento Preparado por: El Comité para el Estudio de las Bases Legales y de Organización de un Servicio de Registro Civil en América Latina. Uruguay. 1983. p.27

SECCIÓN PRIMERA

A) *SU RELACIÓN CON OTRAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES*

> "Bien entendida, la coordinación es la disposición ordenada o la ordenación metodológica de un esfuerzo compartido para dar unidad a la acción y alcanzar el objetivo común. Es una operación de orden práctico, metodológico, que excluye toda idea de subordinación."[42]

Es evidente que el Registro Civil como pieza fundamental del rompecabezas jurídico-administrativo del país, no podía ni debía ya quedar a la zaga de los programas y proyectos de modernización y simplificación administrativa emprendidos por los gobiernos en turno, puesto que se trataba de una Institución cuyo carácter, trascendencia y utilidad para la sociedad y el Estado, estaba de sobra probada, máxime, que no era posible concebir una Institución como ésta inamovible y estática, sobre todo considerando el dinamismo de los tiempos; por lo que, de haber permanecido aislada y sin retroalimentarse con y del conocimiento y experiencia de otras Instituciones y Dependencias, ésta habría quedado reducida como hasta hace poco todavía lo era, a un mero archivo cuya confiabilidad y certidumbre jurídica; no obstante lo dispuesto por el artículo 121 Constitucional, se habría visto constantemente cuestionada, inclusive por otras dependencias del propio

[42] Ibidem p. 27

sector público, por esta razón, los programas de gobierno tendientes a incorporar al nuevo programa de modernización al Registro Civil, enfocaron su atención a puntos prioritarios, tales como la coordinación interinstitucional tanto entre los propios organismos estatales del Registro Civil, y de estos con las Dependencias ya mencionadas, motivo por el cual, la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y con fundamento en el artículo 89 fracción IV creó el llamado "Comité Permanente de Funcionarios del Registro Civil", en el seno del cual se discuten los problemas a los que se enfrenta la Institución y se expone con base a la experiencia algunas alternativas de solución que pudieran, en caso de adoptarse, ser aplicadas por los titulares del Instituto Registral; todo ello a través de los mecanismos y Reuniones regionales y Nacionales, sin que por esto se halla logrado la uniformidad plena de criterios y legislaciones en esta materia; por lo que la tarea continúa, aún más es necesario fortalecerla, dada la premisa que estima la perfectibilidad de todo lo creado por el pensamiento y la obra del ser humano; de esta forma cada nuevo avance, cada nueva premisa en el campo jurídico relativo a la persona física, debe propiciar una nueva revisión de las leyes que regulan la materia a fin de adecuar o incorporar tales innovaciones al cambiante rostro de la sociedad, misma que es, en palabras de Kelsen, el ámbito de aplicación del derecho.

1.- *EL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL (RENAPIP)*

El primer antecedente que existe en México de un Registro de Población se encuentra en la Ley del 6 de enero de 1933, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero del mismo año; dicho ordenamiento se denominó "Ley de Identificación Personal". Esta ley, estableció el Registro Nacional de Personas, con el carácter de servicio público nacional, mismo que debía depender del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación debiendo ser desarrollada por los funcionarios señalados por el reglamento.

Este cuerpo normativo, tenía los siguientes objetivos:

a) Facilitar en forma práctica y científica el reconocimiento e identidad de los habitantes del país;

b) Clasificar a los mismos atendiendo a su nacionalidad, sexo, ocupación, estado civil, ciudadanía y lugar de residencia;

c) Crear un documento público que sirviera de instrumento probatorio de la identidad de su titular;

d) Coordinar mediante disposiciones reglamentarias, los usos y métodos registrales en vigor de las diversas dependencias de la Administración pública, para instituir un solo sistema elaborado científicamente;

e) Centralizar este servicio público en un solo organismo, con facultades para ir ampliando paulatinamente su jurisdicción hasta abarcar a todos los habitantes del país; y

f) Constituir mediante la concentración de todos los datos relativos a

la identificación de los habitantes del país, la base para iniciar la reglamentación de las funciones y obligaciones de los mismos, prescritos por la Constitución General de la República. [43]

La Ley en cuestión nunca entró en vigor, debido a que la misma, se supeditó a la promulgación del Reglamento respectivo, hecho que nunca ocurrió.

Posteriormente, el 24 de Agosto de 1936, es expedida la Ley General de Población, misma que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de Agosto del mismo año. Esta Ley, reproduce textualmente en su Título Quinto, lo establecido por su predecesora en el rubro de la Identificación Personal, cabe destacarse que ésta al igual que la anterior tampoco entró en vigor, en virtud- de haber supeditado la vigencia de la misma a la expedición de su Reglamento, el cual nunca fue publicado.

El 23 de Diciembre de 1947 es expedida una nueva Ley General de Población, misma que se encontraba dividida en cinco capítulos los cuales se integraron por un total de ciento doce artículos, correspondiendo al segundo capítulo, la regulación de todo lo relativo al Registro de Población e Identificación Personal.

Se establece de igual modo que en las anteriores leyes de la materia, que esta actividad estaría a cargo de la Secretaría de Gobernación, la cual organizaría las oficinas del registro de población que fuesen necesarias y establecería la Oficina Central en la capital del país, teniendo de acuerdo con el artículo 17 de la misma, los siguientes objetivos:

"I. Llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero."

[43] Sintetizado del Artículo 2o., Fracciones I a VI, de la Ley de Identificación Personal ,publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de enero de 1933, T. LXXVI, Núm. 14. Dir. Lic. F. Ramírez Villareal, p. 2

"II. Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros, para efectos de la fracción V de este artículo."

"III. Facilitar en forma práctica y científica el reconocimiento e identidad de los habitantes del país, clasificándolos de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil, ciudadanía y lugar de residencia."

"IV. Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la Administración Pública, con el propósito de constituir un sólo sistema elaborado científicamente."

"V. Crear un documento especial que se denominará Cédula de Identidad Personal, y que con carácter de instrumento público sirva en todo momento de prueba fehaciente, justificativa de los datos que contenga en relación con su portador." [44]

Así mismo, el 4 de Mayo de 1950, es publicado el Reglamento de la Ley en cuestión, regulando en su capítulo octavo lo concerniente al Registro de Población, agregando como modalidad el carácter que como auxiliares pasaban a tener las autoridades federales, estatales y municipales respecto de la Secretaría de Gobernación en esta materia. Dicho reglamento fue abrogado por uno nuevo que fue publicado el 3 de Mayo de 1962, sin que el Registro de Población fuera modificado substancialmente.

El 7 de Enero de 1974, es publicada en el Diario Oficial una nueva Ley General de Población -vigente hasta la fecha-, la cual abrogó a la de 1947 e introdujo nuevos criterios respecto de la política poblacional, pues,

[44] Ley General de Población, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1947, Secc. Primera, T. CLXV, Núm. 47, Dir. Diego Arenas Guzmán, p. 5

a contrario sensu de las leyes que la antecedieron, ésta, ha tenido entre sus objetivos la instrumentación permanente de acciones y programas tendientes a fortalecer las políticas de planificación familiar entre otras cosas.

Por otra parte, señalaba en su capítulo VI las finalidades que tiene el Registro de Población e Identificación Personal, los cuales consistían básicamente en conocer los recursos humanos con que cuenta el país, para elaborar los diferentes programas de la Administración Pública en materia demográfica; añadiendo posteriormente que los objetivos del Registro son:

I. "Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros, para los efectos de la fracción V de este artículo;"

II. "Clasificar los datos de los habitantes del país, de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia;"

III. "Llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero;"

IV. "Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la administración pública, con el propósito de constituir un sólo sistema elaborado científicamente; y "

V. "Crear un documento que se denominará Cédula de Identificación Personal y tendrá el carácter de instrumento público, probatorio de los actos que contenga en relación con el titular."[45]

Esta Ley, de igual modo que las leyes antes citadas, dispone que serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación, las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en todo lo concerniente

[45] Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población, Edit. por el Consejo Nacional de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de enro de 1974, Mexico 1990, p. 28

al registro de población e identificación personal, entre otras cosas; sin embargo tuvieron que pasar mas de cinco años para que el Registro Nacional de Población iniciara sus funciones como parte del sector público. Fue así, como la necesidad del Estado mexicano de conocer las características, magnitud y forma de su población para la planeación democrática de la vida del país, determinó después de muchos estudios de índole multidisciplinario, la creación por Decreto Presidencial publicado el 20 de Agosto de 1980 de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, encargada de operar el Sistema de Registro de Población.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Julio de 1992, de acuerdo con el artículo primero del mismo, se "reformó el titulo VI de la Ley General de Población, asimismo, fueron reformados los artículos 85 al 92 y se recorrió en su orden el capítulo VI para pasar a ser el capítulo VII y dar así cabida al Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana, esta nueva concepción del Registro Nacional de Población, otorga poca importancia a la modernización del Registro Civil, en comparación con su predecesora, por lo que sería conveniente reorientar los objetivos de la misma a efecto de alcanzar la unidad de criterios jurídicos y administrativos en materia registral, en virtud de que la reforma antes citada, atendió para su elaboración a motivos más políticos y de intereses de grupo que a intereses del Estado y de la Sociedad en General.

Dada la magnitud del programa, se estimó conveniente captar a la población mediante dos estrategias, dividiéndose ésta en futura y existente.

Por este motivo, y a fin de incorporar plenamente al Registro a la población futura, se busco en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo firmados entre el Ejecutivo Federal, por conducto del Registro Nacional de Población y los Gobiernos Estatales la colaboración del Registro Civil a efecto de incorporar vía sus inscripciones registrales a la población nacida a partir de 1982 a este Registro.

De esta manera, nacería la estrecha colaboración y coordinación que habría de caracterizar las acciones emprendidas por el Gobierno de la República en sus tres ámbitos de gobierno con el fin de modernizar a la Institución y darle así el perfil adecuado tanto normativo como administrativo que sus nuevas funciones requerían.

Con tal motivo, y previo a la puesta en marcha del Programa de Modernización y Actualización del Registro Civil, se realizaron diversas tareas de investigación tendientes al análisis exhaustivo de los aspectos técnicos, jurídicos, organizacionales y operativos que determinaron las condiciones en que realmente se encontraba la Institución hasta 1980, y que dicho sea de paso, ya han sido expuestas en el capítulo anterior.

De este modo, para alcanzar las metas planteadas, se institucionalizó tal y como ya se ha mencionado dentro de la Coordinación Nacional entre ambas dependencias (Registro Civil y Registro Nacional de Población), el Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil y su Comité Permanente, representativo de las cinco zonas geográficas en que se dividió el país para su operación, que se ha venido concretando en Reuniones que se celebran con carácter plenarias una vez al año y de representantes de zonas, propietarios y suplentes, cada dos meses desde su creación.

Ahora bien, este Decreto del 20 de Agosto de 1980 era el instrumento jurídico-político por medio del cual el Titular del Ejecutivo Federal modificaba el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y se adicionaba, así mismo, el artículo 12 bis, dando así origen a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal con el propósito de que ésta cumpliera con los objetivos establecidos por los artículos del Capítulo VI de la Ley General de Población, agregando sin embargo, la tarea de procesar la información que en relación con sus funciones le proporcionen las oficinas del Registro Civil en todo el país, así como la de desempeñar las demás tareas y funciones que le fuesen encomendadas mediante Leyes, Reglamentos o Acuerdos del Titular de la Secretaría del ramo.

Quedaba así, consumada la coordinación entre el Registro Civil Nacional y la Secretaría de Gobernación a través del Registro Nacional de Población, para la ejecución conjunta del Programa de Modernización y Actualización del Registro Civil, asignación de la Clave Única del Registro de Población y la recabación como subproducto estadístico de los hechos vitales por medio de los llamados datos complementarios, anexos a las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción, todo lo cual se explicará en el punto correspondiente a la planeación.

2.- *INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)*

Los continuos cambios a que se ve sometida la sociedad en su conjunto, han ido moldeando características cada vez más complejas a

las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Estado, principalmente, de tal forma que cada día y como consecuencia de la metamorfosis sufrida por el Estado, de un Estado policía, cuya tarea primordial de éste, era vigilar el orden público, garantizando a los particulares la tranquilidad, la seguridad y la salud, sin intervenir en otro tipo de tareas de índole económico o social, a un Estado providencia o social, provocaron el desarrollo de la estadística como fuente de información básica para el desarrollo de las actividades de los Estados.

La estadística es definida por el Diccionario de la Lengua Española como: "La ciencia que utiliza conjuntos de datos numerales para obtener a partir de ellas inferencias basadas en el cálculo de probabilidades." [46] la cual, ha sido aplicada por el Estado para el estudio de los hechos morales o físicos de su población y de sus riquezas naturales y culturales.

Tomando en cuenta lo anterior y dada la naturaleza de ésta, como ciencia descriptiva, requiere para su desarrollo y aplicación de métodos más o menos coercitivos, motivo por el cual, es el propio Estado el más indicado para ponerla en práctica; partiendo de esta premisa es conveniente llevar a cabo una breve reseña de los antecedentes de lo que hoy conocemos como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El 30 de Diciembre de 1922, es creado por Decreto Presidencial el Departamento Autónomo de Estadística Nacional, apareciendo su Reglamento el 29 de Noviembre de 1923, dicho Departamento dependía directamente de la Presidencia de la República; más tarde, el 30 de Noviembre de 1932 deja de ser un Departamento para convertirse en la

[46] REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. T. I. A-G. 20a. ed Edit. Espasa-Calpe .España 1984, p. 600

Dirección General de Estadísticas, dependiente de la Secretaría de Economía, siendo regidas sus actividades sucesivamente por la Ley Federal de Estadística del 22 de Enero de 1939 y su Reglamento del 30 de Noviembre de 1940; la Ley Federal de Estadística del 30 de Diciembre de 1947; misma que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de Información Estadística y Geográfica del 30 de Diciembre de 1980, en éste ordenamiento se encomendaba dicha función a la Secretaría de Programación y Presupuesto por conducto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Constitucionalmente, el fundamento de las atribuciones del Estado Mexicano en materia de obtención, desarrollo y uso de la información estadística, lo encontramos en los artículos 5o, 53 y en la fracción III del artículo 73.

Finalmente, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del viernes 21 de Febrero de 1992 se derogó dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todo lo concerniente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que la función estadística pasó a formar parte de las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal como lo expresa el artículo 31 fracción XIX de la Ley antes citada.

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. "Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y

coordinar los servicios de informática de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal."

De ésta forma, y aún cuando ha desaparecido la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley de Información Estadística y Geográfica continúa vigente, por lo tanto, continuaremos haciendo referencia a la misma; la cual tiene por objeto:

I. "Normar el funcionamiento de los servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica;"

III. "Fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales, así como para promover, cuando se requiera, la colaboración de los particulares y de los grupos sociales interesados, a efecto de mejorar el funcionamiento de los servicios mencionados en la fracción anterior." [47] Por su parte, el artículo 6o. del mismo ordenamiento establece que como marco del desarrollo de las actividades estadísticas, debe acudirse a la coordinación interinstitucional a fin de aplicar normas técnicas y principios homogéneos en ésta función, para lo cual el Titular del Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos Estatales los procedimientos que resulten necesarios, y las autoridades locales y municipales deberán coadyuvar desde la esfera de su competencia en la consecución de las metas propuestas en este rubro.

Así mismo, el artículo 7o. añade en sus fracciones que el servicio Nacional de Estadística comprende:

---

[47] Ley de Información Estadística Geográfica ,Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Dic. 1980, Colección Leyes y Códigos de México.Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa S.A., México 1990, p. 315

I. "La información estadística que observen los hechos económicos, demográficos y sociales de interés nacional;"

II. "La organización y levantamiento de los censos nacionales, encuestas económicas y sociodemográficas, y la integración de cuentas nacionales, estadísticas derivadas o indicadores de la actividad económica y social;"

III. "Las estadísticas permanentes, básicas o derivadas, cuentas nacionales e indicadores que elaboren las Dependencias, entidades, instituciones públicas, sociales y probadas, los poderes y los servicios estatales, cuando la información que generen resulte de interés nacional y sea requerida por la Secretaría para integrar los sistemas nacionales y para prestar el servicio público de información estadística y demográfica."[48]

El 33 de la referida ley, define al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como el órgano desconcentrado de la Secretaría, & por conducto de la cual se ejercen las funciones y atribuciones relativas a la información estadística y geográfica del país, lo cual puede hacerlo, según dispone la ley, directamente o en colaboración con otras unidades relacionadas con la materia.

Bajo esta perspectiva, el Registro Civil es uno de los principales productores de estadísticas de hechos vitales que sirven en mayor o menor medida para la toma de decisiones gubernamentales en materia de planeación, por esta razón, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha adquirido diversos compromisos a

---

[48] Ley de Información Estadística y Geográfica, Op. Cit. p. 317

& Recordemos que a partir del Decreto del 21 de Febrero del año en curso ,el INEGI paso a depender de la S.H.C.P.

efecto de establecer de acuerdo a la Ley de la materia los conductos necesarios para la coordinación entre el INEGI y el Registro Civil Nacional.

Básicamente, la coordinación consiste en un apoyo recíproco, por un lado, el Registro Civil se ha comprometido a remitir periódicamente un ejemplar de cada acta registrada de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción, (que como ya se ha mencionado traen anexos los llamados datos complementarios), al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con el fin de que estos puedan, a partir de las variables que ofrecen dichos datos obtener toda una serie de estadísticas relativas a la dinámica poblacional y que son susceptibles de ser comparados con las resultantes obtenidas vía los censos de población y vivienda, con la ventaja de que éstos datos se pueden actualizar semana a semana, y no así los censos que por ser practicados cada diez años vuelve insegura y poco confiable la información de que ellos se obtiene. Por su parte, el Instituto, se compromete a brindar asesoría técnica al Registro Civil en materia de recabación de información de los hechos relativos a las estadísticas vitales, todo lo anterior tiene como objetivo, la implementación de acciones tendientes a incrementar el desarrollo social del país. Así mismo, establece la propia ley, que la información que se obtenga por medio de encuestas, entrevistas, etc., es de índole confidencial y no podrá comunicarse en ningún caso de manera nominativa o individualizada y agrega que tampoco hará prueba ante ninguna autoridad ni en juicio ni fuera de él, (Artículo 38 de la Ley de Información Estadística y Geográfica).

Partiendo de este artículo, es oportuno mencionar que

efectivamente, la sección correspondiente a la recopilación de los hechos vitales, únicamente aparece en los tantos de las actas correspondientes a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y en el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por lo que la información obtenida por este medio, es ciento por ciento confidencial ya que no obra en el original ni en las copias del archivo del o los interesados, que sean expedidas.

3.- *CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)*

"Desde hace quince años, la conducción de la política demográfica de la nación encuentra sustento legal; y el esfuerzo realizado, tanto por el Gobierno de la República, representado por la Secretarías de Estado, que integran el Consejo Nacional de Población, como por los gobiernos de las entidades federativas y el sector privado, ha promovido el abatimiento del ritmo del crecimiento de la población y la regulación de su distribución en el territorio." [49]

En efecto, aún cuando no tenemos conocimiento de que exista una coordinación directa entre el Consejo Nacional de Población y el Registro Civil, ésta, se realiza de hecho, puesto que al brindar el Consejo una amplia capacitación en materia de planificación familiar en algunos Estados de la República, tales como Puebla, Oaxaca, Veracruz entre otros, a los jueces u oficiales del Registro Civil, para que sean ellos quienes entre los pretendientes a contraer matrimonio realicen platicas de introducción al tema y canalizándolos para que acudan o bien a las

[49] Programa Nacional de Población, Secretaría de Gobernación. Consejo Nacional de Población . México 1990, p. 12

oficinas de los Consejos Estatales de Población o bien a las clínicas del sector salud en cada caso, ya que:

"Como resultado de las acciones concertadas, y con el apoyo de los esfuerzos sectoriales, se ha producido una profunda transformación en la dinámica poblacional del país." [50]

No obstante todo lo anterior, subsisten grandes barreras sociales y culturales que obstaculizan la plena penetración de estos en las familias rurales por lo que se hace necesario en nuestra opinión sumar a todo el Registro Civil Nacional a esta tarea mediante la incorporación a la Ley de la materia de la obligación que deben tener los Jueces u Oficiales de informar a la población respecto de las politicas de planificación familiar y de que asistan como un requisito previo a la celebración del matrimonio a alguna de la clínicas del sector salud a efecto de que sea ampliada dicha información; porque de no colaborar desde todos los ángulos a la disminución del problema que representa la explosión demográfica sin control, corremos el riesgo de llegar a ser más de cien millones de habitantes en el país, con los problemas que esto implica en materia de vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, por mencionar solo algunos.

Otro aspecto importante por lo que proponemos una colaboración más estrecha entre el Registro Civil y el Consejo Nacional de Población, lo es porque sus objetivos están íntimamente relacionados entre sí, por ejemplo, constitucionalmente, los artículos que sirven de base para legislar en materia poblacional, son lo artículos 4o, 11o, y la fracción XVI del artículo 73; en este caso, la primera disposición establece la igualdad

[50] Ibidem p. 12

jurídica del varón y la mujer y le ordena a la ley promover el desarrollo e integración de la familia y eleva a rango de garantía Constitu-cional el derecho de toda persona a decidir de manera libre y responsable el número y espaciamiento de sus hijos, y en todo esto, tiene gran injerencia el Registro Civil, por que es precisamente él a quien se le ha encomendado la tarea de dar fe de la integración familiar; pues es ella, quien da origen al nacimiento de las personas físicas al mundo del derecho y a través de la misma se extingue la personalidad de los individuos al momento de ser inscritas las actas de defunción de estos.

Por último es conveniente agregar otra razón para establecer una coordinación permanente entre el Registro Civil y el Consejo Nacional de Población, y es que dice el Reglamento de la Ley General de Población que para la aplicación de las disposiciones de la Ley y del propio Reglamento, la Secretaría de Gobernación se auxiliará entre otras autoridades, de las del propio Ejecutivo Federal, de las de los ejecutivos locales y de los ayuntamientos entre otros, motivo por el cual es necesario establecer debidamente las atribuciones de una y otra institución en este rubro.

4.- *EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF) EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD*

Como resultado de la promulgación de nuevas leyes y Decretos en la década pasada, la política asistencial del Gobierno Mexicano cambio substancialmente, dejando de ser un mero acto de caridad como hasta entonces lo había sido, para transformarse en una obligación a cargo del estado, impuesta por leyes que determinaron la forma, condiciones y beneficiarios de la nueva política asistencial y de los servicios derivados de ésta, convirtiendo así en objetivos los derechos subjetivos plasmados en nuestra Carta Magna.

En el universo de la asistencia social la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno tiene plenamente definidas sus funciones, atribuciones y actividades con relación a los fenómenos sociales y jurídicos que se generan con motivo de los hechos y actos afectantes del estado civil de las personas, en virtud de la importancia que estos tienen respecto del desarrollo y fortalecimiento del Estado mexicano; recordemos que en la medida que los individuos se encuentren integrados a sus familias, en esa medida el Estado se ve vigorizado y renovado, por este motivo y por citar tan sólo un ejemplo, podemos observar el interés que pone el Plan Nacional de Desarrollo vigente respecto de: "... la incorporación de los individuos a una vida digna y equilibrada en lo económico y social." [51]

[51] Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1989 s/p.

Desde este punto de vista, el Registro Civil tiene gran injerencia en el cumplimiento y la prosecución de las metas y objetivos trazados por el Plan antes citado y por la leyes e instituciones relacionadas con cuestiones de índole familiar y de asistencia social.

De este modo, los esfuerzos por dar congruencia y eficacia a la política asistencial tienen como antecedente más cercano el Decreto del 29 de Diciembre de 1982, en el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), conservó su autonomía como un organismo desconcentrado de la Administración Pública, no obstante, quedó integrado a lo que se denominó Sistema Nacional de Salud, encabezado por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, ante el imperativo por parte del Gobierno de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que contaba el país en materia de asistencia social y salud.

Este Decreto, además de dejar establecida dicha situación, menciona los objetivos que perseguiría el DIF; destacando para efectos de la presente tesis, los descritos por las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 2o. del mismo cuerpo normativo, estableciendo que son atribuciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia los siguientes:

VIII. "Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la familia, de los menores, de los ancianos y de los minusválidos;"

IX. "Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos;"

X. "Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores, que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respectiva;"

XI. "Auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con la ley." [52]

Aproximadamente tuvieron que transcurrir dos años entre la promulgación del Decreto de referencia y la expedición de la Ley General de Salud para establecer el pretendido Sistema Nacional de Salud, mismo que es regulado por el Título Segundo, Capítulo I, de la Ley antes mencionada. El artículo 5o. al referirse a las partes que integran el citado sistema, establece que él mismo se encuentra constituido por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y local; por las personas físicas o morales que presten servicios de salud, así como de aquellos mecanismos de coordinación de acciones que tengan por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

En el marco del Sistema Nacional de Salud, el Registro Civil ha colaborado desde el ámbito de su competencia, por esta razón al referirse esa Ley a los objetivos de dicho Sistema, podemos observar que existe coincidencia en muchas de las metas trazadas por una y otra instancia; lo anterior se desprende del análisis de las siguientes fracciones del artículo 6o. de la Ley General de Salud, en el que se dice que corresponde al Sistema Nacional de Salud:

II. "Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;"

III. "Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y

[52] Decreto del 29 de Diciembre de 1982, Revista del Menor y la Familia, Año 3, V. III México 1984, p. 184

social;"

IV. "Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y crecimiento físico y mental de la niñez;" [53]

Como se puede observar, es precisamente en estos puntos en los que existe mayor coincidencia respecto de las funciones a desarrollar tanto por el Registro Civil Nacional, como por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, esta última formando parte integrante del Sistema Nacional de Salud.

En efecto, todo lo anteriormente expresado tiene como punto de partida al Instituto Registral, ya que es a través de él como se incorporan a los individuos a la sociedad en el momento de ser inscrito su nacimiento, con lo cual se les brinda la oportunidad de integración y desenvolvimiento pleno en sociedad; y es también por medio del Registro Civil como se constituyen legalmente las familias, así mismo, proporciona las pruebas auténticas que hacen posible el ejercicio de una gran cantidad de derechos plasmados en las leyes antes mencionadas; cabe señalar que inclusive el propio Registro, ha coadyuvado en la elaboración de las políticas elaboradas por el Estado Mexicano en materia de planeación demográfica, hecho que comprueba la vinculación existente entre las instituciones antes mencionadas.

No obstante la concurrencia de objetivos, debido al régimen jurídico bajo el cual funciona el Registro Civil y dada la importancia que reviste al respeto irrestricto por parte del ejecutivo federal y de sus dependencias e instituciones con respecto de los organismos de los poderes estatales, es necesario concertar esfuerzos mediante los Acuerdos de Coordinación en

[53] Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Febrero de 1984, 2a. sección, p. 25

los que se establezcan programas específicos que hagan posible el cumplimiento de las metas propuestas; en esa tesitura el artículo 7o. de la Ley General de Salud, estipula que la coordinación del Sistema Nacional de Salud, establecerá los programas de servicios que sean solicitados por el Ejecutivo Federal, y estarán a cargo de la Secretaría de Salud; siendo también ella la encargada de determinar la periodicidad y características de la información a proporcionar.

B) *ACUERDOS DE COORDINACIÓN Y CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO*

La organización política del Estado mexicano consagrada en la Constitución General de la República establece en su artículo 40, que ha sido "voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación ...". Este hecho hace necesario consolidar la participación de los diversos ámbitos de gobierno a efecto de lograr un desarrollo nacional armónico e integral de los diversos grupos sociales que conforman al pueblo de México; para ello es conveniente partir del análisis de los problemas que afectan en forma directa a los habitantes de una determinada comunidad.

Lo anterior se basa en el hecho de que tanto las entidades federativas como los municipios son conjuntamente con el Gobierno de la República los organismos a los cuales corresponde conducir y concretar las políticas, tendientes a mejorar de manera significativa las condiciones de vida de la población; partiendo de estas premisas y tomando en cuenta la magnitud y la complejidad que la coordinación interinstitucional representa, se ha requerido de una actitud decidida y de cambios profundos en las estructuras y esquemas de trabajo; con el fin de que el sector público responda con eficiencia y eficacia a estos planteamientos, así mismo se han adoptado por parte del Gobiemo de la República una serie de instrumentos jurídico-políticos tendientes a dar cabal cumplimiento a la filosofía política y a los esfuerzos emprendidos por

mejorar la coordinación, tales instrumentos se denominan Convenios Únicos de Desarrollo y Acuerdos de Coordinación.

Civilmente, el convenio es el acuerdo de dos o más voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir derechos u obligaciones; en general los autores coinciden en señalar al convenio como un género particular de los actos jurídicos, siendo los contratos una especie de este género; y el acuerdo administrativo una especie del género convenio. Desde este punto de vista, el acuerdo administrativo, -es definido- frecuentemente como "el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de los órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones."[54]

Por otro lado agrega el mismo, que "el acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración Pública Federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivos estatales, particularmente en lo que se refiere a la concentración de programas sectoriales que se efectúan con base en los Convenios Únicos de Coordinación que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas en materia de la planeación regional. [55]

Estos acuerdos y convenios se realizan, tal y como ya lo hemos expresado, en virtud de la estructura jurídico-política del Estado Mexicano.

Tomando en cuenta lo hasta aquí expuesto, en los últimos diez años,

---

[54] Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas .coeditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, México, 1987, p 92

[55] Op. Cit.- p. 93

el registro civil nacional ha buscado en forma conjunta con otros organismos e instituciones federales y estatales, dar un nuevo sentido a la función registral a través de los convenios y acuerdos de colaboración. Por ello, es necesario mencionar que los avances logrados hasta la fecha; fueron posibles gracias a la intervención del Registro Nacional de Población quien por disposición de Ley ha fungido como coordinadora de todos los métodos y procedimientos técnicos del Registro Civil en el país y ha promovido, las acciones necesarias para que la actividad registral sea accesible a la totalidad de la población.

Sin embargo, la coordinación no ha sido la solución integral a la modernización planteada que se esperaba; en virtud de que no ha dado una respuesta plena al anhelo que existe por parte del Estado y la sociedad de mejorar y dignificar a la Institución, lo anterior se debe a que diversos factores tales como el regionalismo exacerbado, los múltiples criterios existentes de uno a otro Estado respecto de cuestiones relacionadas con la actividad registral, entre otros, ha hecho prácticamente inaplicables en muchos casos los compromisos adquiridos y en otros ni siquiera han sido signados los convenios y acuerdos por parte de las autoridades locales, dando al traste a las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y a los esfuerzos por uniformar en todo el país las Leyes y criterios que rigen a la función registral.

C) *EL REGISTRO CIVIL Y LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA*

Durante los últimos años de la historia de nuestra nación, la planeación ha ocupado un lugar preponderante en las políticas económicas, sociales, jurídicas y culturales, de tal suerte, que hoy en día no podríamos entender a la administración pública en general, desvinculada total o parcialmente de la planeación.

Así tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como las correlativas de los Estados, contienen claras referencias a la manera en que deberá ser planeada la actividad del Estado de una manera democrática; lo anterior, aunado a lo establecido por la Ley de la materia, el Plan Nacional de Desarrollo vigente, los acuerdos, programas y convenios; mismos que son hoy en día herramientas indispensables en la proyección y desarrollo del país.

Antes de explicar los puntos de conexión que existen entre el Registro Civil y la Planeación es conveniente mencionar que aún cuando los métodos y políticas empleadas en la planeación no son nuevos en nuestro país, pues ya, desde la década de los treinta se promulgó una Ley denominada "Ley General de Planeación "; no es sino hasta finales de los setentas en que se tomó verdadera conciencia de la importancia y transcendencia de la acción de planear la vida política, económica y jurídica del país; en virtud de que el concepto por sí mismo involucra aspectos tales como las estrategias y políticas que el Estado puede y debe emprender a fin de proporcionar a la sociedad las condiciones idóneas para alcanzar el desarrollo equilibrado y armónico de todos los sectores que constituyen a la misma.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Así mismo, se hace necesario explicar de forma breve el concepto de planeación, su naturaleza jurídica y el régimen jurídico que regula ésta, coorrelacionándola simultáneamente con el marco jurídico que regula la actividad registral.

En este sentido, explica Marcos Kaplan que: "La planeación es una forma culminante de la intervención del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder. Aquella no es un fenómeno reciente ni episodio, sino presencia antigua y dato general de la historia ..."[56]

Tal afirmación la fundamenta en ejemplos históricos tales como el del despotismo oriental del Egipto, las tiranías de Mesopotamia, India, etc.

Ya en la edad media, surge el Estado-Nación como concepto que en un momento dado se integra y desarrolla tanto como producto de sus propias deficiencias y aciertos, como inductor del desarrollo capitalista relativamente autónomo del poder político, hasta llegar a la época contemporánea en que como resultado de una serie de factores de orden económico y social se dieron las condiciones que hicieron posible las grandes revoluciones de filosofía eminentemente social de principios del presente siglo, siendo estas la mexicana de 1910 y la rusa de 1917.

En México, se sientan las bases para la planeación en la propia Constitución de 1917, puesto que es ahí donde se establecen objetivos y metas tan importantes como son: la justicia social, la educación pública, la equitativa distribución de la riqueza nacional, entre otros objetivos a alcanzar.

---

[56] *KAPLAN Marcos.* Ensayo denominado "Planificación Cambio Social". Estudio de Derecho Económico. Vol V, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986, p. 10

De este modo, en 1934 durante la administración del entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, se crean las condiciones necesarias para la puesta en marcha de las Comisiones Especiales de Eficiencia; así como el primer Consejo Económico y es promulgada la primera Ley General de Planeación de México; así mismo es durante este período, en que por razones de orden práctico, se amplia la vigencia del período presidencial de cuatro a seis años.

Sin embargo, y aún cuando la planeación se había venido practicando, no es sino hasta el período del Presidente López Portillo, en que se crea una Secretaría de Estado, (Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy fusionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1992 encargada de realizar lo que entonces se denominó Plan Global de Desarrollo, con las aportaciones dadas por los Comités Estatales de Planeación todo ello puesto en marcha a través de los Convenios Únicos de desarrollo; convenios que dicho sea de paso han servido conjuntamente con los actuales Planes Nacionales de Desarrollo como elementos rectores de la vida nacional en sus aspectos mas sobresalientes; encontrando todo ello su fundamentación constitucional en los artículos 26, 27, 28, 89 y demás preceptos relacionados con la materia.

En otro orden de ideas, es conveniente señalar que son diversas y muy variadas las acepciones y conceptos que existen del término planeación, no obstante éstos sólo se refieren a la acción de trazar objetivos y metas a alcanzar, sin tomar en cuenta que la planeación es sólo una parte de todo un proceso que además incluye para la total

consecución de objetivos, la ejecución y la verificación de éstos, de tal manera que podemos decir que en opinión de Kaplan: "La planeación es una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socio-económico y político y de sus leyes y caracterizable por los elementos siguientes:

A) "Es un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras..., contribuyen a modificarla y desarrollarla;"

B) "Ello parte de la premisa que el desarrollo no puede esperarse del entrechocar de los movimientos espontáneos ni de los intereses particulares..., (esto no es un accidente histórico sino un pleno y deliberado proceso de desarrollo instrumentado por un grupo dominante en un tiempo y lugar determinados encaminados a un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles);"

C) "El contenido de la estrategia, el estilo y la política de desarrollo, la planificación se especifican a partir y a través de una serie de preguntas y soluciones que se les dé, de los equilibrios y combinaciones que se busquen establecer entre aquellos". [57]

De este modo, es posible observar como toma especial importancia la vinculación que existe entre el Registro Civil y la Planeación Democrática expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; puesto que tanto la Institución Registral como los órganos y dependencias encargadas de la planeación en México realizan todo un proceso complejo en el que la definición y redefinición de metas y objetivos a alcanzar a corto, mediano y largo plazo es una constante

[57] KAPLAN. Op. Cit. p. 13, 14 y 15

permanente que sirve para conocer al detalle los recursos humanos (en el caso particular del Registro Civil) con que cuenta el país; así como para entender el potencial de desarrollo que éste posee; partiendo de su grado de educación, de su posición socio-económica, es decir, de todos aquellos factores que inciden de una u otra manera en la vida de las personas, tanto en lo individual como en lo colectivo y que es posible conocer gracias a la información que el Registro Civil capta día con día a través de los datos denominados complementarios contenidos en la parte final de las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción.

A partir de estas consideraciones, nos es posible afirmar que la Institución en cuestión en materia de Planeación ejerce las acciones y estrategias que con base en los acuerdos y convenios de coordinación le han encomendado las diversas entidades del Sector Público Federal y local, con el objeto de conocer de manera permanente y constante la dinámica de crecimiento a que se ve sometida la población, sus perspectivas de desarrollo, así como la demanda de bienes y servicios que deberán ser satisfechos en el presente y el futuro próximo por el Gobierno de la República en sus tres ámbitos.

Por lo mismo, se puede considerar que por las funciones que tiene a su cargo, el Registro Civil debe ser considerado como parte integrante de todo un proceso indudablemente complejo en el que la planeación, a partir de los datos que él mismo proporciona, es seguida de la ejecución de las acciones y posteriormente de la verificación de las metas alcanzadas así como de los objetivos establecidos; porque tal y como lo expresa el Maestro Sánchez Andrade: "En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento

fundamental..., ya que no es posible definir las grandes colectividades sin definir con precisión las metas que pretende lograr..." [58]

Aún cuando no es el objetivo de la presente tesis desarrollar a profundidad todo lo relativo a la planeación, es oportuno conocer el marco jurídico bajo el cual se desarrolla esta actividad del Estado.

a) *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

Siendo la Constitución General de la República el máximo ordenamiento dentro de nuestro sistema jurídico, es ésta quien en su artículo 26 da la pauta a seguir en los términos siguientes:

Artículo 26.- "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural."

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La Planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

"La Ley facultará al Ejecutivo para que se establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios de formulación,

[58] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. , México 1985 , p. 65.

instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Por otro lado el artículo 73 fracción XXIX, inciso D de la propia Constitución, establece las facultades que el Congreso de la Unión tiene para legislar en materia de planeación; asimismo, el artículo 89 fracción I de la Ley de referencia proporciona las bases legales para fundamentar la actividad planificadora del Estado Mexicano; no obstante, lo anterior, existen otras leyes de carácter federal que vienen a dar sustantividad y objetividad a lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

b) ***LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL***

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el ordenamiento en el que se establecen las atribuciones y funciones encomendadas a las diversas Secretarías que integran a la Administración Pública Federal; y es precisamente en este cuerpo normativo donde se otorgan facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público[i] , no sólo para que elabore el Plan Nacional de Desarrollo, sino que además lleve a cabo los Proyectos de Acuerdos y Convenios de desarrollo que habrán de celebrar el Titular del Ejecutivo Federal con los gobernadores de las Entidades Federativas; y que son en términos llanos los Planes Regionales o Estatales de Desarrollo proyectados en forma anual.

[i] Recordemos que hasta febrero del año en curso esta facultad estaba conferida a la Sría de Programación y Presupuesto misma que hoy día se encuentra integrada a la S.H.C.P.

c) *LEY DE PLANEACIÓN*

La organización y funciones que ejercen en materia de planeación sobre la población los organismos instituciones del sector público Federal se encuentran inscritos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así mismo, se ubican dentro del contexto de la vigente Ley de Planeación promulgada en 1983 y que viniera a abrogar a la antigua Ley sobre Planeación General de la República de 1930; en efecto, esta ley, establece los objetivos, mecanismos e instrumentos mediante los cuales habrá de llevarse a cabo la Planeación en General de los aspectos más sobresalientes de la vida nacional. En éste sentido el Registro Civil colabora de manera permanente, tal y como será explicado en el punto siguiente a alcanzar las metas y directrices fijadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el Programa Nacional de Población, ambos para el período 1989-1994.

d) *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994*

Dice el profesor Miguel Acosta Romero que fue "La Ley de Planeación la que institucionalizó los Foros de Consulta Popular con el propósito de captar las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad y en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fue instalado el Consejo Nacional de Concertación Económica (creado por acuerdo del Ejecutivo Federal del 31 de enero de 1989), a fin de definir la temática y los lineamientos a seguir en los citados foros, de donde surge el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" [59]

En efecto, el citado Plan, tal y como se explica en la exposición de motivos del mismo, fue dado en cumplimiento de los mandatos constitucionales y de la Ley de Planeación, todo ello dentro del marco de la consulta popular realizada en todos los sectores de la sociedad; viniendo por tanto a ser éste, el elemento e instrumento fundamental que delinea en forma precisa las acciones del gobierno y la participación de la sociedad en su conjunto en el mejoramiento de los niveles de bienestar social.

El Plan en cuestión, se encuentra dividido en siete grandes apartados en los que se plantean acciones sistematizadas de desarrollo en materias como: Balance General; Los retos y las oportunidades; Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; Soberanía; Seguridad Nacional y Promoción de Intereses de México; Ampliación de la vida Democrática; Recuperación Económica; Mejoramiento del Nivel

[59] ACOSTA Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. T. II Edit. Porrúa. México 1989, p. 663

de Vida de la Sociedad y el Sistema Nacional de Planeación Democrática; "Propone -asimismo- el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con la fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad" [60]

Dentro del contexto del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, se inscriben aspectos tan importantes para el individuo en especial como para la población en general tales como la Educación, la salud, la alimentación, la vivienda y satisfacción de los servicios públicos en general; no obstante lo anterior, la Planeación de la Vida democrática del país no puede ni debe ser una tarea que se ejecute única y exclusivamente a principios de cada administración, sino que por el contrario, ésta debe ser una prioridad permanente del Gobierno Federal, razón por la cual, al momento de poner en marcha el Programa Nacional de Modernización del Registro Civil se tomó en cuenta tales circunstancias ya que se llevaron a cabo las medidas necesarias para captar vía las inscripciones del Registro Civil toda una gama de datos relativos a los hechos vitales que se requieren para la elaboración de estadísticas vitales, gracias a las cuales organismos como el Seguro Social, las Juntas de Reclutamiento del Servicio Militar Nacional, el Instituto Federal Electoral, las Secretarías de Estado, entre otros, pueden mantener actualizada su información demográfica y realizar de éste modo los ajustes necesarios en sus planes y programas en específico, de lo anteriormente expresado es posible afirmar que la función que desempeña el Registro Civil en materia de planeación hoy en día es de gran trascendencia para el cumplimiento de las metas establecidas en los

[60] Contraportada del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Edit. por la Sría. Programación y Presupuesto México 1989.

Planes y Programas del Sector Público Federal y Estatal e inclusive municipal, por lo mismo, es preciso, explicar a la Institución Registral como una de las fuentes más relevantes de la captación de información de hechos de las estadísticas vitales.

D) *EL REGISTRO CIVIL COMO FUENTE DE INFORMACIÓN DE ESTADÍSTICAS VITALES*

En el documento denominado "Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su Adecuación a una Sociedad Moderna", elaborado por el Comité para el Estudio de la Bases Legales y de Organización de un Servicio de Registro Civil en América Latina, se advierte que: "La doctrina moderna de Registro Civil emana de los organismos internacionales. El Registro Civil se concibe ahora como un organismo a cargo de dos funciones básicas, la organización de la familia y la recolección de informaciones estadísticas"[61] Estas estadisticas vitales, son parte integrante de las demográficas, siendo múltiples los usos que la administración pública puede darles; prueba de ello es el hecho de que en la actualidad tal y como se ha mencionado, la planificación del desarrollo de un Estado, no se concibe sino, basada en informaciones y estadísticas demográficas.

Bajo este contexto, el documento de referencia, describe a las estadísticas vitales como un componente constitutivo de la ciencia demográfica; los cuales vienen a ser un derivado del Registro Civil que como parte de sus actividades administrativas desarrolla de manera cotidiana; siendo además, un eficaz complemento de los censos nacionales de población y vivienda y de otras fuentes alternativas, como son las encuestas, entre otras. Al respecto, conviene mencionar que debido a los intervalos con que se realizan los censos nacionales de

---

[61] Comité para el Estudio de las Bases Legales y de Organización de un servicio de Registro Civil en América Latina, Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su Adecuación a una Sociedad Moderna, Uruguay 1983 . p 7

población y vivienda, (cada diez años) estos se desactualizan constantemente, siendo ésta la razón por la cual el Registro Civil dentro de su función estadística tiene especial relevancia en países que, como el nuestro se encuentran en vías de desarrollo, de ahí que la información básica que él mismo debe proporcionar a los organismos públicos encargados de elaborar y publicar las estadísticas vitales, debe ser oportuna, veraz y de manera permanente a efecto de estar en posibilidad de programar las estrategias y políticas poblacionales.

Para la eficaz realización de esta tarea era importante que la información recolectada no sólo se limitará a lo puramente exigido por el cuerpo del acta (Al respecto es necesario aclarar que a raíz de la adopción de formatos únicos de Actas del Registro Civil para toda la República en 1982, éstas, se dividieron para su estudio en cuatro apartados a saber:

a) Encabezado, que es donde se encuentra el Escudo Nacional, la leyenda Estados Unidos Mexicanos, etc., b) Los datos de localización del acta, c) El cuerpo del acta que es donde se asienta todo lo relativo al acto y d) Los datos complementarios, es decir, donde se recaba la información estadística.) por lo mismo hubo necesidad de agregar a las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción un apartado denominado de los " datos complementarios ", con lo cual se hizo posible la tan necesaria captación de datos que como su nombre lo indican complementan la información requerida para la inscripción de los hechos y actos del estado civil de las personas. Una vez captada es posible obtener una valiosísima información demográfica que explica no sólo cualitativa sino que cuantitativamente, la situación real en que se desenvuelve la población

en general y el nivel de desarrollo alcanzado por municipio, región y por entidad.

Por lo mismo, es de vital importancia para la correcta planeación de la vida del país, que estos datos sean llenados con sumo cuidado y tal veracidad porque de estos depende la toma de decisiones tendientes a concretar las alternativas más viables en la solución de los problemas de cada comunidad, es por ello que cumpliendo por lo establecido por la Ley, y a efecto de dar veracidad a los mismos por un lado y certeza jurídica a quienes los proporcionan, se han tomado las medidas conducentes para que los mismos conserven en todo tiempo y lugar su carácter de confidenciales, de tal suerte que aun cuando la Institución funciona bajo un sistema de publicidad que permite a cualquier persona obtener copias de las actas , no así de los datos complementarios en virtud de que los mismos, sólo están contenidos en los tantos[4] que deberán ser remitidos a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

De lo anteriormente expuesto se infiere que existe dentro de la Administración Pública Federal duplicidad de funciones, por lo que sería conveniente dejar que fuera una sola entidad la encargada de llevar a cabo esta labor y no dos y mal como hasta ahora ha sucedido, dado que al dividir recursos en dos organismos que hacen en este caso lo mismo, se desvirtúa la tarea administrativa, convirtiendo sus logros en estériles por ser órganos meramente burocráticos sin autoridad alguna. No obstante, la información de los datos complementarios de los hechos

[4] un tanto es un ejemplar de la copia del acta obtenida durante la inscripción del acto siendo hoy en día seis de los tantos que conforman al folio del acta.

vitales es esencial para efectos analíticos, como son la edad de los padres al nacimiento del registrado que relacionada con el orden del parto, escolaridad y ocupación es indispensable para el estudio de la fecundidad, así como para el cálculo de tasa de reproducción, morbilidad y mortandad, básicas para la investigación demográfica y para las proyecciones de población de las cuales es posible evaluar los índices de desarrollo sociocultural y económico de la población y partiendo de éstas, formular los objetivos a corto, mediano y largo plazo que mejoren niveles de bienestar social a nivel estatal y municipal.

De esta forma hemos podido observar como es que a lo largo de la década que acaba de concluir se dieron los primeros pasos tendientes a modernizar a la Institución del Registro Civil vía la celebración de acuerdos y la puesta en marcha de diversos programas de la Administración Pública Federal en coordinación con los organismos que a nivel estatal tienen encomendada la realización de la función Registral, asimismo, nos hemos podido percatar de la trascendencia que para la Planeación de la vida democrática, tiene el Registro Civil; no obstante lo anterior, también hemos podido apreciar aún cuando no en detalle, lo nocivo que resulta el hecho de que no exista una legislación única que evite el regionalismo a ultranza, así como la necesidad de ratificar año con año o cuando menos cada inicio de Administración Federal los Acuerdos y Convenios de Coordinación, en virtud de que esta legislación única podía dar vida a un organismo que sin violentar la soberanía de los estados pudiera intervenir dando recomendaciones y criterios únicos, basados en las doctrina, la experiencia y sobre todo la Ley, a todas las Unidades de Coordinación Estatal del Registro Civil en el País; esta idea

será explicada más adelante, cuando se toque el tema de la Uniformidad Legislativa y la propuesta de reformas al régimen jurídico del Registro Civil.

CAPITULO III

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO CIVIL COMO IMPERATIVO DE CAMBIO

A más de ciento treinta años de la institucionalización del Registro Civil en México, como consecuencia directa de la Guerra de Reforma, es necesario detenernos un momento a reflexionar sobre los avances y progresos que la misma ha tenido durante el presente siglo.

Es evidente que tan añeja Institución de corte eminentemente republicano había quedado rezagada en relación con otros organismos del sector público que paulatinamente se han ido incorporando a los avances tanto jurídicos como tecnológicos y científicos que el siglo XX trajo consigo; esto se notaba sobre manera en los arcaicos procedimientos registrales y administrativos que hasta hace muy poco (diez años) continuaban usándose.

En efecto, como ya hemos mencionado la adopción de un sistema jurídico de competencia local que rigiera al Registro Civil, trajo como consecuencia el desmembramiento de una Institución que por sus características, naturaleza y fines a alcanzar debía permanecer unida cuando menos en lo que se refiere al régimen jurídico al que debía ceñirse. Lo anterior ha provocado que la institución registral sea susceptible de la vulnerabilidad en la realización de su tarea cotidiana, motivo por el cual se ve afectada por hechos e ilícitos que dañan y disminuyen la credibilidad de sus funciones, provocando incertidumbre jurídica en la sociedad.

En este contexto, es importante señalar que la ejecución de hechos ilícitos, tales como la falsificación de actas, las adopciones fraudulentas y la simulación de matrimonios, entre otras conductas típicamente antijurídicas, dañan no sólo la imagen de la Institución sino además, se afecta el interés jurídico de toda la sociedad; eso sin tomar en cuenta que cuestiones tales como los dobles registros de nacimiento o de matrimonio o los registros extemporáneos de nacimiento o defunción son actividades que sin ser propiamente delitos, sí son actitudes que pueden llegar a generarlos, tal sería el caso de los delitos contra el estado civil y la bigamia descritos y sancionados por el Título Decimosexto del Libro Segundo del Código penal vigente en el Distrito Federal.

Otro aspecto a destacar, radica en el hecho de que el nuevo Ideario político y jurídico del liberalismo social que enarbola el actual Gobierno de la República, plantea como necesidad ineludible la modernización plena de la vida nacional a través del cambio, cambio que habrá de encaminarse hacia un mejoramiento integral de las instituciones y organismos que conforman la Administración Pública y de la cual, el Registro Civil forma parte.

En este sentido la búsqueda de la superación y la excelencia del Instituto Registral resulta un imperativo insoslayable a la luz del mencionado ideario. Se busca, pues, un mejor y más moderno Registro Civil, que esté en condiciones de afrontar oportunamente los retos que plantea el advenimiento de un nuevo milenio dando así cabal respuesta desde la perspectiva que le es propia al clamor popular que exige justicia, empleo, educación, salud, servicios y en fin una más justa distribución de la riqueza nacional.

El Registro Civil, por tanto, no puede ni debe ser una institución mediocre y estática, porque de ser así, la misma, carecería de bases firmes para continuar siendo una Institución republicana y democrática, acorde a la sociedad mexicana del presente.

Tomando en cuenta lo anterior es que nos hemos abocado a la elaboración de la presente tesis, la cual no pretende agotar en modo alguno toda la problemática, estrategias y acciones que deberán ser planteadas a fin de estar en posibilidad de modernizar de manera integral al Registro Civil Nacional como imperativo de cambio para acceder plenamente al nuevo siglo como un Estado de Derecho renovado y fortalecido.

No obstante lo anterior, es preciso ante todo reconocer que el Registro Civil es fruto de un gran esfuerzo de la sociedad mexicana; un esfuerzo animado por la esperanza del cumplimiento del proyecto histórico de una Nación que anhela fundar en la razón y la libertad el desarrollo de un México más justo y soberano.

El Registro Civil fundado por Juárez tenía la misión de ser la piedra angular de la recién nacida Nación Mexicana; por ello hoy como ayer debe ser considerada como vínculo de unión entre los mexicano como instrumento de innovación frente a posiciones dogmáticas; en esa tesitura, el Registro Civil de hoy como el de mañana habrá de continuar guiándose y apoyándose en los principios que le dieron origen y en la rica experiencia que ha acumulado desde su institucionalización en nuestro país.

SECCIÓN PRIMERA

A) *LA UNIFORMIDAD LEGISLATIVA DEL REGISTRO CIVIL EN MÉXICO*

> "El perfeccionamiento de las instituciones políticas encaminado a la realización del bien común, ha constituido una preocupación constante tanto para la administración pública como en la investigación doctrinal de los temas fundamentales del Estado." [62]

Una de las características más importantes del sistema jurídico mexicano es su adaptabilidad; en efecto esta circunstancia ha permitido que el mismo se adecue de manera permanente a la evolución que en forma constante experimenta la sociedad. Por lo mismo no es posible concebir un sistema jurídico inerte y refractario a los cambios, sin menoscabo de su vitalidad.

Por esta razón y considerando que, las condiciones que hoy en día prevalecen han cambiado drásticamente en comparación con las que existían en 1917, año de la promulgación y entrada en vigor de nuestra Carta Magna; es que se hace necesario que periódicamente se revisen las leyes y preceptos jurídicos que norman la vida de la población en general y se adecúen a la realidad social en la que vivimos.

---

[62] SERRA Roja Andrés , Prólogo del libro ,Derecho Procesal Administrativo, del P ofesor Alfonso Nava Negrete, Edit. Porrua, Mexico 1959, p. 9

En relación a las leyes y códigos que rigen la materia registral en México, las razones que motivaron el desarrollo de la presente tesis son diversos. En primer lugar porque se trata de una Institución cuya trascendencia está fuera de toda duda, por otra parte por haber permanecido rezagada por mas de ciento veinte años, si tomamos en cuenta que desde su creación el 28 de julio de 1859 hasta el año de 1917 y de ahí hasta 1982, pocas fueron las modificaciones que la misma tuvo; pues como se recordará las disposiciones de esta Ley prácticamente fueron vertidos en los Códigos Civiles de 1870 y 1884 respectivamente; en estos cuerpos normativos encontramos que se disponían que hubiera en el Distrito Federal y territorio de Baja California funcionarios denominados Jueces del Registro Civil los cuales tendrían a su cargo autorizar los actos del Estado Civil y extender las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, tutela, emancipación, matrimonio y muerte de todos los mexicanos y extranjeros residentes en los lugares citados.

La Revolución Mexicana de 1910, vino a poner fin a todo un período histórico conocido como el Porfiriato, no obstante el Código Civil de 1884 continuó vigente hasta 1932 (fecha de entrada en vigor del Código de 1928); sin embargo, por lo que toca a la materia familiar ésta, quedó derogada del mismo al entrar en vigor "la Ley de Relaciones Familiares de 1917"; misma que sin entrar en detalles, cambia los anacrónicos principios jurídicos que sobre esta materia regían, siendo incorporados más tarde en el Capítulo Primero del Título Cuarto del Libro Primero del Código Civil vigente.

Ahora bien, es conveniente mencionar que fue la fracción IV del

artículo 121 Constitucional donde queda como facultad de los Estados de la Federación legislar internamente todo lo relativo al Estado Civil de las personas por lo que la Institución quedó reafirmada como un organismo de competencia Estatal en lo legislativo y lo administrativo; así mismo el artículo 130 del propio ordenamiento refrendó al matrimonio como un contrato civil; así como la naturaleza de todos los hechos y actos del Estado Civil.

El Código Civil de 1928 reúne con variantes, algunos puntos de la frustrada Ley de Comonfort de 1857 y todo lo vertido por las Leyes que sobre el tema se promulgaron durante la Reforma y los Códigos Civiles de 1870 y 1884; sin olvidar por supuesto, a la hasta entonces vigente Ley de Relaciones Familiares.

Como ya hemos mencionado con antelación, la Institución Registral poco había evolucionado; no obstante: "Como un instrumento inscrito en el proceso de Reforma Administrativa, orientado a la prestación cada vez más amplia y eficiente de servicios a la población, y con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea por acuerdo Presidencial del 3 de enero de 1977 la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

El objetivo principal de esa dependencia fue la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejaban a diversas áreas administrativas; en este sentido, se concedió una especial atención al Registro Civil, puesto que durante un largo período de su existencia había sido relegado de los programas de modernización de la Administración Pública Mexicana y, además, en razón de que por las características funcionales y operativas de este organismo fue considerada la posibilidad

de reforzar sus actividades mediante su vinculación al ejercicio de programas nacionales de gran interés para el Gobierno de la República." [63]

"Así, en el año de 1978, con el fin de conocer los aspectos funcionales de este organismo se realizó un diagnóstico por parte de la citada dependencia federal sobre la organización y funcionamiento del Registro Civil en el Distrito Federal. Mediante este análisis fue posible detectar parcialmente la naturaleza e intensidad de la problemática que aquejaba a la Institución; de esta manera quedó claramente de manifiesto su carencia de adecuadas condiciones materiales y financieras, la ausencia de programas de capacitación a funcionarios y empleados registradores, las lagunas y deficiencias por lo que respecta a la fundamentación de sus actividades." [64]

No obstante lo anterior, no sería sino hasta 1980, en que como resultado de los trabajos y esfuerzos realizados por el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, se presenta al entonces Secretario de Gobernación un análisis del Estado que guardaba hasta ese momento (1982) el Registro Civil en la totalidad de las Entidades Federativas; dicho estudio incluyó entre otros aspectos, los siguientes:

-" Investigación histórica sobre la estructura jurídica y doctrinaria del Registro Civil."

-" Estudio comparativo de las legislaciones Estatales en materia de Registro Civil."

-" Análisis del funcionamiento de las Oficialías del Registro Civil, a

---

[63] Sría de Gobernación.CXXX, Ley Sobre el Estado Civil de las Personas 1859-1989, Dirección del Registro Nacional de Población e Identificación Personal,Impreso por Talleres Gráficos de la Nación,México 1989, p.19

[64] Op. Cit. p. 19

través de un cuestionario aplicado al 95% de las mismas."

" Análisis de los sistemas operativos y formatos utilizados para la inscripción de hechos y actos del Estado Civil en cada Entidad." [65]

"Como resultado de estos estudios se puso de manifiesto la heterogeneidad existente en el tratamiento normativo, operacional y organizativo que se daba a la actividad registral a nivel nacional, lo cual, ocasionaba que la imagen del Registro Civil se fraccionara en múltiples organismos estatales que operaban sin coordinación y cada vez más ajenos al concepto integrador a partir del cual se le dio origen." [66]

"En el ámbito Nacional, en uso de la facultad concedida por el artículo 121 Constitucional y a raíz de la entrada en vigor del Código Civil para el Distrito Federal de 1928, los Estados de la República se abocaron de manera independiente a la tarea de operar jurídica y administrativamente al funcionamiento del Registro Civil; observándose a partir de ello, en el panorama legislativo dos tendencias claramente definidas: por una parte, una marcada influencia de los elementos ideológicos y jurídicos representativos de la Revolución Mexicana de 1910, que enarbolaba los principios de equidad y justicia social que demandaba al pueblo mexicano; y por otra parte una marcada disparidad de tratamiento para los distintos aspectos constitutivos del quehacer registral, situación que se fue acrecentando por las concepciones localistas que limitaban de manera importante los alcances del Registro en cuestión."[67] Con referencia al marco jurídico de la Institución, el

[65] Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población.Documento. Diagnóstico Del Registro Civil antes de 1982. México 1982, p. 3

[66] Ibidem p. 3

[67] Sría . de Gobernación,Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Depto. de Normas y Estudios Legislativos.Documento El Programa de Modernización del Registro Civil una Nueva Estrategia. México 1982 s/p.

estudio comparativo realizado mostró que las disposiciones normativas eran muy diferentes y en algunos casos hasta contradictorias, entre una y otra entidad.

Tales divergencias se presentaban desde la definición de número de hechos y actos que debían inscribirse. En este sentido, la mayoría de la entidades de la República siguió el criterio de Registrar 11 hechos y actos del Estado Civil; sin embargo, algunas entidades ajenas de esta tendencia consideraban solamente 4 actos y otra más llegaron al extremo de regular 13. Esto implicaba contravenir a los preceptos de nuestra Carta Magna al proporcionarse el desconocimiento a la validez de un hecho o acto certificado en alguna otra entidad federativa.

En estrecha relación con el punto antes tratado, se encontraba la multiplicidad de formatos y libros utilizados para la inscripción de actos, ya que, si bien era cierto que aproximadamente un 60% de los estados usaban formatos impresos, sus diferencias de forma y, sobre todo, de fondo, eran significativos, sumándose a esto la practica por demás generalizada de inscribirlos de forma manuscrita, propiciando que su aceptación fuera complicada tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

"Otro aspecto de suma trascendencia que venía siendo regulado con diversidad de criterios, los constituía lo relativo al plazo para registrar los nacimientos en los distintos estados de la República, mismo que fluctuaban entre los 15 y los 90 días, generando consecuencias negativas para el público usuario, tales como: la necesidad de recurrir a la realización de Registros extemporáneos con el consecuente desahogo de mayores trámites y la imposición de sanciones económicas por falta de

oportunidad en el Registro, situaciones que fueron provocando cada vez un mayor alejamiento entre la sociedad y el Instituto Registral." [68]

Así mismo, la práctica errónea pero generalizada, de inscribir en una sola acta a todos los menores producto de un parto múltiple generaba obvios problemas administrativos tanto a las instituciones, como a los interesados. Había también, el uso de calificativos denigrantes, mismo que eran inscritos dentro del cuerpo del acta o por vía de anotaciones marginales, situación que creaba estigmas permanentes para algunos integrantes de la población.

Estos son algunos ejemplos por medio de los cuales no es posible tener una visión panorámica de la situación imperante en la Institución Registral hasta 1982; situación que daba lugar, por otro lado, a propiciar la búsqueda y subsecuente práctica de mecanismos alternos, que no siempre fueron legales, para regular o acreditar el estado civil de las personas.

Por otro lado, en el aspecto operativo y organizacional, el estado de las cosas no mejoraba substancialmente, ya que la falta de definición o la desactualización de las estructuras administrativas adecuadas, generaban una situación anárquica en el manejo administrativo del Registro Civil.

De manera particular, a nivel nacional, no existía un órgano de coordinación que estableciera lineamientos jurídicos, normativos y organizacionales y que fungiera como elemento aglutinador del quehacer registral en todo el país, dando la pauta para la creación de un foro plural de consulta y análisis integral de la problemática inherente a la Institución

[68] Sría. de Gobernación, El Registro Civil antes de 1982,Op Cit. p 4

Registral.

"Así mismo, el nivel académico y la capacitación del personal no resultaban adecuados para el cumplimiento puntual de las tareas del Instituto Registral, este hecho se veía acrecentado con la inexistencia de mecanismos de capacitación que permitieran elevar el nivel de conocimientos del personal y unificar los criterios de operación, hecho que se constata a través de los vicios y defectos en las certificaciones de aquella época." [69] "En materia de presentación del servicio, la cobertura y oportunidad registrales resultaban claramente deficientes, situación generada por una insuficiente infraestructura de la Institución y por la disfuncionalidad de los sistemas operativos, a la que se sumaba la difícil geografía del territorio y la dispersión de los núcleos de población; encontrándose que en el 99% de las Entidades Federativas existían sectores de población, de menor o mayor tamaño que no registraban en forma regular sus actos del Estado Civil, repercutiendo en una grave desventaja jurídica, ante la imposibilidad de acreditar satisfactoriamente su identidad como nacionales." [70]

Por otra parte, en relación a la función de analizar y producir información a partir de los registros, estas se traducían en una carga laboral adicional, ya que se hacía necesaria la transcripción de datos del acta a diversos formatos específicos de diferentes dependencias que requería del apoyo del Registro Civil Nacional, de acuerdo a sus muy particulares necesidades, con un consecuente cúmulo de errores que afectaban la calidad de la información captada.

"La posibilidad de derivar información estadística proveniente de la

[69] Ibidem , p. 6
[70] Ibidem. p. 6

tarea Registral, se circunscribía a un ejercicio de transcripción de datos de las actas a formatos de los hechos vitales, con una cobertura limitada, poco oportuna y confiable." [71]

En ese momento, el Registro Civil diluía, su esfuerzo en aras de concepciones individualistas, que en si mismas eran incapaces de atender cabalmente a una población dinámica, ya que solamente se contaba con cuerpos normativos heterogéneos y desactualizados, estructuras administrativas anacrónicas, así como limitantes severas en cuanto a recursos materiales y humanos, lo cual se reflejaba en detrimento de la seguridad jurídica y del trato igualitario que demandaba el pueblo de México.

Como resultado de lo anterior, se puso en marcha el Programa de Modernización del Registro Civil Nacional, cuya actividad se desarrollo en tres vertientes fundamentales a saber:

- "Un proceso de modernización integral de Registro en cuestión;"
- "Un sistema de coordinación permanente, que vinculara al Registro Civil Nacional con el Registro Nacional de Población;" y
- "Un programa de asistencia técnica, a través de la capacitación y consultoría a funcionarios y empleados de la Institución." [72]

Para la consecución del primer objetivo, era necesario concretar la uniformidad de los aspectos normativos, organizacionales y operativos del Instituto Registral en el ámbito Nacional, para lo cual, se diseñaron tres instrumentos jurídico-administrativos:

"Un modelo de Legislación Tipo, que respondiera a las necesidades y circunstancias del país; que resolviera además, la problemática antes

[71] Sría de G. El Prog. Moder. del Reg. Civil, Op. Cit. s/p.
[72] Secretaría de Gobernación. El Registro Civil antes de 1982. Op. Cit. p. 2

mencionada; que dignificara a las personas evitando el uso de calificativos en las actas; que brindara mayor certidumbre jurídica y trato igualitario respecto de los hechos y actos que tutela el Registro Civil, a todos los miembros de la sociedad, y que además coadyuvara a elevar el prestigio y la credibilidad de la Institución; todo aquello a partir de la regulación de los registros múltiples, la incorporación de procedimientos administrativos que rigieran la aclaración de actas; así como el registro extemporáneo de nacimientos y en suma la adopción de mayores elementos de validez en las actas."

"Formatos comunes para todo el país en los cuales se ha inscrito desde entonces los hechos y actos del Estado Civil de las Personas, todo ello con el fin de facilitar la tramitación y la aceptación de los mismos a nivel nacional."

"Un conjunto de modelos administrativos de organización acordes a las necesidades y características de las diversas entidades, a fin de que se prestara un servicio mejor a la población." [73]

De esta forma, con la adopción paulatina de estos tres instrumentos, el Registro Civil inició su etapa de actualización; siendo palpables los avances que en su momento se obtuvieron, ejemplo de ello es el hecho de que a nivel nacional hayan sido adoptados en los 31 Estados y en el Distrito Federal los formatos uniformes para toda la República, con lo que se logro que el conjunto de la población usuaria cuente con un documento público plenamente identificado y aceptado por Instituciones gubernamentales y privadas del país y del extranjero; a excepción hecha en los casos de acta de nacimiento pertenecientes a registros

[73] Ibidem, p. 2 y 3

extemporáneos en el que tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores como la de la Defensa Nacional por mencionar solo algunas exigen además otros documentos tales como:

1. "Copia certificada del acta de matrimonio de los padres."
2. "Copia certificada del acta de nacimiento de uno de los padres o de ambos."
3. "Fe de bautismo del interesado."
4. "Copia certificada del acta de nacimiento del hermano mayor."
5. "Copia certificada de la constancia de estudios primarios del interesado." [74]

Todos estos requisitos, han sido establecidos, dicho sea de paso, en contravención a lo dispuesto por el artículo 121, fracción IV de la Constitución General de la República, el cual a la letra dice: "121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de las actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos,registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:"

"IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y"

Como se ha podido observar, la institución a partir de 1982 ha estado sujeta a un Programa de modernización y actualización, que a permitido conocer directamente la problemática que aqueja al Registro

[74] Los anteriores ,son los requisitos que exige sean satisfechos por los interesados de la Unidad Técnica Consular de la Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares de la Secretaria de Relaciones Exteriores. de acuerdo con lo explicado en el Manual de Procedimientos para la Inscripción de Actas del Registro Civil que contengan situaciones de extranjeria.de la Direccion General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaria de Gobernación, impreso por Talleres Gráficos de la Nación. México 1986, p. 59

Civil, lo cual no obstante el interés que ha existido para hacer una reforma integral de los dispositivos jurídicos que de manera directa o indirecta se vinculan con la misma, existen ciertos aspectos de carácter jurídico y político que impiden su normal funcionamiento. Este problema tiene su origen tal y como ya lo hemos apuntado en reiteradas ocasiones a lo largo de la presente tesis, en esa facultad otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los gobiernos de los Estados de Normar y Legislar la materia registral de manera interna, esto, no obstante las necesidades y la realidad social en que vivimos.

Por otra parte, el proyecto de crear una legislación tipo para que fuera adoptada por todas las Entidades Federativas, aún cuando fue bien recibido e incorporado inmediatamente por casi la mayoría de los estados a sus legislaciones respectivas, existió un nuevo obstáculo derivado de la facultad Constitucional expresada en líneas anteriores, la cual no es otra, que no obstante el avance obtenido, algunos Estados de la Federación aprovecharon la instancia y otros en un tiempo más reciente, en virtud de las experiencias adquiridas, incorporaron a sus codificaciones preceptos jurídicos no contemplados en el estatuto inicial o bien continuaron omitiendo preceptos ya consagrados por un gran número de legislaciones, con lo cual se desequilibro el propósito de uniformar criterios jurídicos y administrativos en materia de Registro Civil.

En lo tocante a los formatos uniformes, desde su adopción en todo el país a la fecha, ha propiciado que el conjunto de la población usuaria, cuente con un documento más o menos aceptado por instituciones públicas y privadas del país.

En materia de reestructuración administrativa, en los 31 Estados y el

Distrito Federal, se creó una unidad responsable que coordinase el correcto desempeño de las funciones registrales en cada uno de los Estados, dicho organismo además, debía servir como órgano de enlace natural con sus similares en todo el país, con lo anterior se buscaba contar con una estructura básica integral que diera cohesión a las facultades y funciones encomendadas a la Institución; no obstante, la evolución administrativa esta a medio camino y esto, se debe más a razones económicas, en virtud de que se ha querido aprovechar la organización administrativa de otras Instituciones administrativas del país, el Registro Civil en muchos estados de la República ha permanecido estrechamente vinculado a organismos tales como el municipio, con lo cual se entorpece el normal desarrollo de la función registral y se desvirtúa, así mismo, la naturaleza de la propia Institución.

Por otra parte, el proyecto de modernización del Registro Civil Nacional, planteado a finales de 1979 y puesto en marcha a partir de 1982, se ha visto virtualmente frenado por el hecho de que no existe en nuestro país un órgano central con alcance nacional que tenga fuerza de Ley y esto lo decimos porque aún cuando existe el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, ni el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, ni la Ley General de Población, le dan a este organismo público facultad alguna por medio de la cual fuera posible no solo coordinar los métodos de Registro que se encuentren en uso actualmente; tal como lo dice la Ley General de Población, sino que además , pudiera organizar y supervisar el correcto desempeño de la función registral, en realidad habría que reconocer que el servicio público del Registro Civil debe tener carácter Federal porque interesa a toda la

sociedad y porque además, nació para ser ese vínculo de unión formal que dio origen a la nacionalidad mexicana; debe por lo tanto ser Federal, así mismo, porque, no es posible la uniformidad legislativa ni la modernización integral de la Institución de un sistema jurídico de carácter local en el que en cada nueva administración se varían los criterios adoptados por la anterior solo por el hecho de cambiar, sin tomar en cuenta el resto del país, ni las necesidades de la Institución Registral. En ese sentido la aprobación de una Ley Nacional sería un avance significativo; y posteriormente para asegurar su interpretación uniforme, la creación de un organismo de coordinación con respaldo legal y funciones bien definidas, lo cual vendría a ser el primer paso hacia la modernización integral del Registro Civil.

En resumen, se puede afirmar que mientras subsistan en México las actuales condiciones de organización y funcionamiento del Registro Civil, los servicios que se proporcionen a la colectividad continuaran siendo deficientes. Se necesita urgentemente instrumentar un proceso de modernización efectivo de las normas legales que contemple un esquema organizativo propio que permita simplificar y adecuar la documentación, el procedimiento de inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil; así como el procedimiento de aclaración, modificación o corrección de las actas del Registro Civil, a la vez que permita dotar a las Oficialías y juzgados del Registro Civil y a los Archivos Centrales de cada Entidad Federativa de un sistema de índices alfabéticos eficientes para facilitar la búsqueda de las actas y de sus apéndices; tomando en cuenta todos los anteriores razonamientos y consideraciones de hecho y de derecho, es que se propone la siguiente:

B) *PROPUESTA DE REFORMA AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REGISTRO CIVIL NACIONAL*

" La modernización de un organismo complejo como el Registro Civil debe ser cuidadosamente planificada... Varias son las disciplinas y los sectores comprometidos e interesados: parece ineludible que la reforma comprenda modificaciones - a la propia Constitución - al Código Civil o a las leyes en donde figuren las disposiciones sustantivas que rigen la organización y funcionamiento del Registro Civil; los organismos elaboradores de estadísticas vitales tienen puntos de vista que expresar e intereses por los cuales velar y por ello deberían participar también en el proceso; el organismo y los funcionarios encargados de formular las políticas de desarrollo económico y social, que requiere constantemente de informaciones demográficas, deberían también estar incluidos..."[75]

En efecto, las recomendaciones dadas por el documento antes citado, fueron seguidas en su momento por el Gobierno de la República, pues tal como ya hemos apuntado, durante la administración del entonces Presidente José López Portillo, se integro una comisión encargada de impulsar un Programa de Actualización de la Institución Registral; sin embargo, las metas trazadas en 1980 respecto de la creación de una legislación tipo para toda la República en materia de Registro Civil , misma que debía ser incorporada a todos los Códigos Civiles vigentes y Leyes de la materia en todo el país, no fue todo lo ambicioso que en este caso cabría esperarse, pues tal como lo expresaba la Introducción de la Propuesta de Legislación Tipo en materia

[75] Comité para el Estudio de las Bases Legales y de Organización de un Servicio de Registro Civil en América Latina. Op. Cit. p. 29

de Registro Civil: "El objetivo central de este trabajo quedo claramente definido desde el inicio del mismo. No se trataba de innovar o cambiar substancialmente las bases de una Institución que por su propia naturaleza, resultaba susceptible a reformas de fondo, solo se buscó otorgarle un grado de congruencia y uniformidad a sus fundamentos legales, sin desconocer las peculiaridades propias que le había proporcionado el legislador local, conciliándose disposiciones contrarias, armonizándose las contradictorias y previniendo las necesidades sociales latentes. " [76]

Esta decisión desde nuestro personal punto de vista, fue la menos adecuada, por que a la larga cada Entidad Federativa fue incorporando paulatinamente nuevos elementos a sus legislaciones; distintos de los propuestos en el proyecto de referencia, y esto dio como resultado el rompimiento del ya por si endeble equilibrio logrado hasta entonces; tal es el caso del Código Familiar del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del 8 de noviembre de 1983.

Entre otros conceptos, los considerados del Decreto de Promulgación, expresaban que era necesario: "...establecer una legislación familiar para el Estado de Hidalgo que ponga las bases de una sociedad, derrumbando mitos y creando nuevas estructuras para proteger a la familia, a los niños, a los inválidos y a los ancianos, teniendo el Derecho Familiar como un conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones de sus miembros entre sí y respeto a la sociedad."[77]

El anterior es, sólo un ejemplo, pues, si revisáramos todas las

[76] Boletin Informativo de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Año 2, Núm. III Mayo-Junio 1982, p. 10

[77] Decreto 129 que contiene el Código Familiar para el Estado de Hidalgo,publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo de fecha 8 de Noviembre de 1983. T. CXVI., Núm 45; p. 3

reformas habidas a lo largo y ancho del país a partir de la Propuesta de Legislación Tipo, podríamos percatarnos de la heterogeneidad de criterios y disposiciones que aún hoy en día existen, Zacatecas es otro ejemplo de esta corriente jurídica de dar autonomía al derecho de familia respecto del derecho civil en general.

Partiendo de estas premisas básicas, es que ponemos a consideración de Ustedes, nuestra propuesta de modificaciones y adiciones a las leyes vigentes en materia del Registro Civil; las reformas que a continuación se expresan, son el resultado de la reflexión y del estudio de las personas con las que tuve la oportunidad- de colaborar por breve tiempo, en algunos casos y en otras por mi propia experiencia; cabe señalar que algunas otras, no son en modo alguno novedosas, pues las mismas, ya han sido adoptadas por la doctrina internacional; lo que se quiere ante todo, es mostrar que el Registro Civil Nacional dotado de la infraestructura jurídica, política y administrativa idónea, sería un instrumento eficaz de la política de Reforma y modernización del Estado Mexicano emprendida en la presente administración.

Así pues, de acuerdo con nuestra propuesta de federalizar la institución registral llevaremos a cabo un breve estudio de los cuerpos normativos susceptibles de ser modificados para alcanzar tal meta, comenzando para ello con los preceptos constitucionales, en los términos que a continuación se expresan:

Se consagra en el artículo 73 de nuestra Carta Magna, las facultades que tiene el Congreso de la Unión, sin que en el mismo se indique en modo alguno que sea atribución del mismo legislar o siquiera emitir criterios en materia de registro civil, ello en razón de que nuestra

constitución reserva esta materia a la soberanía de los estados, tal como se desprende de la lectura del artículo 121 del propio cuerpo normativo. Por esta razón consideramos que en primera instancia sugeriríamos se incorporase al texto del 73 constitucional la fracción XXIX I en la cual, podría establecerse que:

"XXIX I.- Para expedir criterios generales en materia del Registro Civil."

Esto lo comentamos, en virtud de que las facultades y atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, se traducen en la práctica en las leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas físicas y morales cuyas conductas corresponden a los supuestos o hipótesis normativas determinadas por las propias leyes, razón más que suficiente para sugerir una adición de esta naturaleza para los fines propuestos.

Por otra parte, se establece en el artículo 121 constitucional que:" En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

IV.- "Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros."

Para efectos de nuestra propuesta la fracción cuarta del artículo de referencia debería modificarse para quedar como a continuación se expresa:

V. " Los hechos y actos del estado civil ajustados a la ley tendrán

plena validez en toda la República. La aplicación e interpretación de la Ley reglamentaria de la materia, corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales en los términos que la misma disponga; pero compete exclusivamente al Congreso de la Unión legislar y emitir los criterios generales relativos al Registro Civil.

De este modo la Institución Registral se elevaría a un organismo- de carácter federal. Otro de los artículos Constitucionales, el 130, hasta hace muy poco tiempo, hacia referencia a la Institución Registral en los términos siguientes:

"El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de la personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios del orden civil, en los términos prevenidos por la leyes y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan; sin embargo, a raíz de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1992, el texto de esta disposición varió substancialmente para conformar lo que hoy es el párrafo quinto y sexto del inciso e) del numeral en cuestión, el cual establece lo siguiente:

Artículo 130 "El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias ..."

"e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos".

"Los actos del Estado Civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan."

"Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine

la ley."[78] Como se puede observar en la modificación antes citada, se suprime el carácter de contrato que hasta entonces había tenido el matrimonio civil y se establece que las autoridades administrativas competentes en el orden de materia y territorio tendrán las atribuciones y obligaciones que establece la ley, con lo que nuestra posición en cuanto a federalizar a la Institución Registral como primer paso para modernizar a esta se ve reafirmada; porque si bien es cierto que antes de esta enmienda constitucional tanto la Ley General de Población como Ley Reglamentaria del precepto 4º de nuestra Carta Magna, en su anterior artículo 89 fracción cuarta ya otorgaba a la Secretaría de Gobernación entre otras la facultad de establecer los métodos y procedimientos para coordinar los registros administrativos en uso, incluidos los del Estado Civil, sus atribuciones aún cuando todavía hoy, no son obligatorias para los Estados de la Federación, la reforma de referencia, establece las bases para llevar a cabo una transformación de fondo en la Institución que nos ocupa.

No obstante, todo lo anterior es oportuno señalar que si bien la propuesta antes hecha, gira en torno a crear un solo organismo del Registro Civil para todo el país, esto podría a la larga ser contraproducente, ya que existe el peligro siempre latente de que se diera una nociva y burocratizante centralización del servicio registral, con lo cual todos los avances logrados con una hipotética reforma de esta magnitud caerían por tierra y todos los esfuerzos realizados hasta entonces, poco valor tendrían, de ahí que expresemos nuestra propuesta

[78] Decreto por el que se reforman los artículos 3o , 5o ,24,27,130 y se adiciona el artículo Decimoséptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Enero de 1992, p. 4

de reforma al artículo 121 que sea únicamente el Congreso de la Unión que legisle en esta materia, y las autoridades gubernamentales en sus tres ámbitos quienes apliquen e interpreten la ley, con lo cual, se pueden tomar dos caminos para la organización administrativa del Registro Civil a saber:

a) Por un lado crear una sola Institución para toda la República organizada y dirigida en todas sus acciones desde el centro; y

b) Conservar la actual administración local pero con la modalidad de que haya una oficina central que podría ser la actual Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, y varias regionales que coordinaran con arreglo a la ley de la materia las acciones del Instituto Registral.

En ambas propuestas habría como denominador común la puesta en vigor de una Ley Federal del Registro Civil y su reglamento respectivo, en las que serían establecidas entre otras características y requisitos de la presentación del servicio registral, las funciones encomendadas a la Institución las facultades y atribuciones de los servidores públicos adscritos a la misma; así como los fines y objetivos de la propia Institución Registral.

En el primer caso, se estaría recurriendo a un régimen de organización centralizada, lo cual no es recomendable si lo que se busca es la modernización de la Institución, porque tal como dice el distinguido jurista Gabino Fraga, hacer uso de ésta: " ... implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y que no tiene elementos suficientes para conocer con detalle las

necesidades de cada localidad." [79]

Si por el contrario se tomara la segunda vertiente aquí propuesta , nos encontraríamos ante un régimen de desconcentración administrativa, en la cual se busca atender con el mayor grado de eficacia y eficiencia el despacho de los asuntos encomendados por disposición de la ley a una determinada dependencia gubernamental, que bien podría ser una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo mediante el establecimiento de órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados y con facultades especificas para resolver sobre la materia dentro de la circunscripción territorial que le haya sido asignada.

En este último caso, la Secretaria de Gobernación a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal desconcentraría las funciones que por ley estuvieron encomendadas a la misma en las Oficinas Regionales respectivas, en este caso, y para aprovechar la infraestructura ya existente, serían las actuales Direcciones, Oficinas Centrales o Jefaturas del Registro Civil a las cuales se les denominaría Unidades Coordinadoras Estatales del Registro Civil.

Contra esta posición puede alegarse que el régimen actual permite a los organismos del Registro en cuestión poner en práctica una gestión mas eficaz del servicio público que tiene encomendado; y porque además se restringiría aún más la esfera jurídico-administrativa de las Entidades Federativas, pues esta claro que al pasar a ser una función de competencia Federal, los Estados únicamente tendrían las facultades

[79] FRAGA Gabino. Op. Cit. ,p. 218

que la propia ley les atribuyese. No obstante existen inconvenientes históricos, jurídicos y políticos que contradicen esta posición, pues tal como ya hemos visto la administración local de los organismos del Registro Civil solo ha servido para desarticular una Institución que debería estar unida en lo legislativo y aún en lo administrativo.

Por otro lado el hecho de que el Gobierno Federal no pueda de derecho ejercer facultades respecto de los Organismos Estatales de la Institución para adaptarlas paulatinamente a las necesidades reales de la sociedad con la facilidad con que se adaptan los organismos descentralizados, siendo por tanto un obstáculo al cambio jurídico y social; así mismo, no creemos que se vulnere la mal llamada soberanía de los Estados, al pretender que un servicio de la trascendencia y la importancia nacional que tiene el Registro Civil se convierta en Federal, porque lo que se busca es brindar a la Sociedad y al Estado mexicano un cien por ciento de certidumbre jurídica y una cobertura del total del territorio nacional de los servicios que presta la Institución Registral, cosa que no se ha logrado hasta la fecha, porque desafortunadamente, los convenios únicos de coordinación y los acuerdos de desarrollo así como los programas y campañas masivas de registro que se han implementado, o bien no se llevan a la práctica por falta de interés de las autoridades correspondientes o bien, no logran alcanzar los objetivos y las metas planteadas, esto y la falta de recursos financieros y materiales, que no humanos, han frenado constante y permanentemente el proyecto de modernización del Registro Civil; lo que aunado a la existencia de treinta y dos cuerpos normativos que rigen la materia, lejos de ser uniformes en sus preceptos, tienden casi por inercia política a la

heterogeneidad .

Por estas razones consideramos que al adoptar un régimen jurídico administrativo como el que se propone en la segunda vertiente (de organismo desconcentrado) para organizar el establecimiento del servicio registral del próximo siglo, no es contradictorio con el espíritu de la Constitución General de la República porque no se busca regresar al centralismo, sino que por el contrario, se busca fortalecer la unidad nacional y el desarrollo democrático de cada región del país, esto claro, desde el ámbito competencial del Instituto Registral.

De acuerdo con el artículo 131 Constitucional, el siguiente conjunto de leyes en importancia son las que emanan del Congreso de la Unión, por este motivo, nos referimos ahora a la Ley General de Población, por ser esta la más vinculada a nivel federal con la materia registral, el breve análisis que de la misma se hará a continuación, se lleva a cabo a efecto de señalar de acuerdo con el criterio que hemos venido siguiendo cuales podrían ser, si es que las hay las modificaciones o adiciones que requeriría este cuerpo normativo a fin de hacer viable una reforma de la envergadura planteada.

El capítulo VI de la Ley General de Población exponía a lo largo de sus ocho artículos los objetivos, finalidades, métodos y procedimientos técnicos a través de los cuales se habría de organizar el Registro de Población e Identificación Personal.

De este modo el artículo 89 fracción II y IV de la Ley de referencia disponía que: " El Registro de Población e Identificación Personal tiene por objetivo:"

Fracción II.- "Clasificar los datos de los habitantes del país, de

acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia;"

Fracción IV.- "Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la administración publica, con el propósito de constituir un solo sistema elaborado científicamente..."; Como se puede apreciar a largo plazo la Ley General de Población preveía la creación de un sólo sistema de registro de la población elaborando científicamente, del cual formara parte integrante el propio Registro Nacional, por este motivo, podía considerarse que el paso siguiente en la actualización de la Institución que nos ocupa, con el que se integrase plenamente a un solo organismo de cobertura nacional mismo que habría de ser la pieza fundamental en la organización y funcionamiento de un Registro Nacional de Población; reorientado a satisfacer las necesidades de una población como la nuestra en constante evolución.

Esta nueva institución, surgida de la función de las viejas estructuras que le antecedieran habría de cumplir cabalmente con los objetivos para los que fue creada, en virtud de que él mismo, (nos referimos al actual Registro Nacional de Población) a diez años de su institucionalización ha quedado olvidada de los propios programas de modernización o de reforma administrativa y el burocratismo generado como resultado de la falta de objetivos ha provocado que se convierta en un elefante blanco de la administración pública; por lo mismo si se quiere dar nueva vida al Registro Civil y al Registro Nacional de Población, tomando en cuenta que ambos organismos se encuentra íntimamente relacionados, habrá que reformarse nuevamente, además de la Constitución General de la

República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los dispositivos que integraban el capítulo relativo al Registro Nacional de Población e Identificación Personal, hoy Registro Nacional de Población (capítulo IV) y Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana (capítulo VII), en un sentido más amplio encaminado a servir como elemento aglutinador de los organismos estatales del Registro Civil, en una sola Institución de competencia federal, en virtud de ser México una sola Nación y no una Confederación de Estados como la Canadiense en la que cada cantón o provincia respectivamente aplica sus leyes sin tomar en cuenta los sistemas jurídicos de las provincias vecinas, en ese orden de ideas, el Registro Nacional de Población sería la Institución que se encargaría no ya, únicamente de coordinar la tarea registral a nivel nacional, sino que además de organizar, vigilar y promover toda acción tendiente a mejorar y modernizar al Registro Civil Mexicano.

Para ello se propone que dichos capítulos sean derogados a efecto de que el total de sus artículos pasen a formar parte de una nueva ley que se denominaría Ley Federal del Registro Civil; lo anterior se explica en virtud de que al estar íntimamente relacionadas ambas instituciones estas guardan comunidad de objetivos por un lado, y por el otro, es conveniente aclarar que la función que cumple hoy en día el Instituto Registral tiene entre otras metas la de servir de base para el cumplimiento de los objetivos que tiene encomendado el Registro Nacional de Población; por ello no debe extrañar que para mejorar el servicio de uno y otro organismo, y dada la afinidad de los objetivos para los que fueron creados se proponga la fusión legislativa y administrativa

de ambas Instituciones, de modo que el Registro Nacional de Población quede como la unidad coordinadora; a nivel federal del Registro Civil, y las actuales direcciones, jefaturas y oficinas centrales como los organismos desconcentrados denominados unidades coordinadoras estatales del registro civil, mismos que serían supervisadas en el desempeño de sus labores por los titulares de los ejecutivos estatales.

Así pues, de las leyes orgánicas estatales y municipales; así como de los códigos civiles y leyes familiares, habría necesidad de suprimir todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la institución registral de modo tal que, quedaran en un sólo cuerpo normativo, todo lo relacionado con la materia del Registro Civil.

Ahora bien, aún cuando la función de ambos registros en un sólo organismo de carácter nacional no fuera posible, y por lo tanto se desechara la idea de federalizarlo a nivel administrativo la promulgación de una ley para todo el país del Registro Civil, es ya un asunto desde nuestro punto de vista, de vital importancia para el Estado y la sociedad mexicana, en razón de que la disparidad jurídica existente aunada a los criterios jurídicos con que son reguladas algunas figuras relativas al estado civil, a veces entre entidades vecinas, provoca que se vulnere de manera flagrante, en no pocas ocasiones, lo establecido en el artículo 121 Constitucional vigente, puesto que como ya hemos mencionado, que no se da plena validez en todo el país ni en todos los organismos del sector público a las actas y registros del estado civil.

En suma, si acaso se llegara a legislar o a emitir criterios generales algún día a nivel federal en materia de registro civil, sería conveniente que éstos fueran redactados tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1.- Es incuestionable que ante todo habrán de redefinirse los objetivos y funciones de la institución; en el siglo pasado, el Registro Civil era el encargado de registrar y dar validez, así como publicidad a los hechos y actos del estado civil. Hoy sus funciones han aumentado; pues no sólo continua dando pleno cumplimiento a esa función, sino que además es la encargada de acuerdo con los convenios de coordinación firmados hasta la fecha de prestar a la federación servicios tales como la asignación de la Clave Única del Registro de Población (que es uno de los elementos básicos del Sistema Nacional del Registro de Población); recolectar la información básica de los hechos vitales, (vía las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción) necesaria para la elaboración de los programas de la administración pública en materias tales como la demográfica, la educación, la vivienda, la salud, la alimentación y la correcta distribución de bienes y servicios, por mencionar sólo algunos.

Por otro lado, tiene a su cargo la integración legal de la familia, al respecto, podemos mencionar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclama que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Asimismo, es el propio Registro Civil quién a través de sus constancias proporciona la prueba fehaciente para acreditar la edad, el nombre, el estado civil y el parentesco, lo que la convierte en un organismo necesario para el correcto funcionamiento de organismos públicos y privados en general que requieren sean acreditados tales extremos.

2.- Reiterar la obligatoriedad de la inscripción de los hechos y actos

del Estado Civil que tengan verificativo en el país o en el extranjero para aquellos connacionales que residan al margen de las fronteras, habrá de ser otro de los objetivos que tendrá que cumplir una Ley del Registro Civil de cobertura nacional.

Cabe señalar, que durante los últimos diez años, la tendencia general a la uniformidad legislativa, emprendida por el Registro Nacional de Población, ha sido la de derogar las sanciones administrativas que se aplicaban a aquellas personas que por algún motivo no inscribían dentro del plazo establecido sus hechos o actos del estado civil, alegándose como justificante de esta tendencia, el hecho de que las multas impuestas, no hacían otra cosa que provocar un mayor incremento en los índices de extemporaneidad, sino es que de plano nunca los inscribían, todo ello debido en gran medida a las duras condiciones económicas por las que atraviesa nuestro país.

Aunado a lo anterior, sería conveniente buscar e instrumentar nuevas estrategias que permitan acercar más al Registro Civil a la sociedad en general; así mismo, es necesario que se haga saber al público usuario que la aplicabilidad en la vida práctica de los derechos humanos depende en gran medida de la inscripción oportuna que se haga de los hechos y actos relativos al estado civil en el Registro antes mencionado; esto, obviamente deberá ser incorporado a la Ley de la materia.

3.- Por lo que hace al tipo y número de hechos y actos no es posible una reducción a tres, nacimiento, matrimonio y defunción, en los que por virtud de las anotaciones marginales se debería actualizar permanentemente el estado civil de las personas físicas. De los tipos de

actas que hoy en día se encuentran en uso, tal como ha sido propuesto por el "Comité para el estudio de las bases legales y de organización de un servicio de Registro Civil en América Latina adecuado a una sociedad moderna" (existen por disposición de Ley, y por acuerdo común de treinta y dos organismos registrales un total de seis actos relativos al estado civil y cuatro tipos de sentencias afectantes del estado civil de las personas que son inscritos en ocho formatos o actas del Registro Civil, en general por cada hecho o acto corresponde un tipo de acta específica para el mismo, así existe un formato para los nacimientos, otro para los reconocimientos de hijos, otro más para las adopciones, un cuarto para los matrimonios y en el quinto se inscriben los divorcios sean administrativos, por mutuo consentimiento o necesario, y un sexto para levantar las actas de defunción; en cuanto a las sentencias judiciales que afectan el estado civil existen cuatro tipos a saber: Una por tutela, otra por pérdida de la capacidad para administrar bienes, una más por declaración de ausencia y una cuarta por presunción de muerte, éstas son levantadas en un solo formato denominado "inscripción de sentencias". El último formato se llama "inscripción de" éste se utiliza como anexo para concluir las transcripciones de sentencia, que tengan que incorporarse a las actas, también son usadas para hacer anotaciones marginales a manera de anexo de las seis actas fundamentales y para transcribir las actas que hayan sido levantadas ante autoridades extranjeras por nuestros connacionales en tránsito por otro países), por lo mismo, éstas deberán continuar igual sólo que con la salvedad de que los formatos "de inscripción de sentencias" e "inscripción de", deberían ser regulados al igual que el resto de las actas, por la "Ley Federal", que

hemos propuesto en virtud de que en la actualidad no existe dispositivo alguno que norme su utilización, por lo mismo, es poco frecuente o de plano nulo el uso de estos en muchos estados de la República, lo que provoca que los mismos, se usen de manera indiscriminada al presentarse la ocasión.

4.- Por lo que hace las anotaciones marginales, éstas, cumplen un importante papel en la actualización de los registros pues, gracias a ellas es posible conocer con relativa certeza las modificaciones que experimenta el estado civil de una persona al paso del tiempo; por ello el proyecto de una Ley Federal del Registro Civil, deberá incluir dentro de su reglamentación, la obligatoriedad del asentamiento de las anotaciones principalmente en el acta de nacimiento debiendo ser destituidos el Oficial Registrador que por negligencia o descuido u olvido dejará de hacerlas.

5.- Otro aspecto a regular por parte de éstos, lo sería la reglamentación del nombre de las personas físicas, en este rubro, podemos decir, que las experiencias han demostrado que la libertad que en este sentido ha imperado, ha sido rebasada en no pocas ocasiones, de tal suerte que los que llevan a registrar a menor es haciendo uso de su derecho, le ponen a los registrados nombres denigrantes o en el mejor de los casos ajenos a la idiosincracia nacional; otro de los abusos que en este sentido se cometen, gira en torno al hecho de que como no hay limitación en cuanto al número de sustantivos que una persona puede recibir, a veces les asignan más de dos, lo que a la larga afecta a los titulares de esos nombres en múltiples sentidos.

6.- Al momento de definir la naturaleza jurídica del Registro Civil, en

el capítulo primero de la presente tesis que en nuestro concepto, es una Institución de interés público no por el sistema de publicidad bajo el cual funciona, sino porque es un servicio instituido y manejado por la administración pública y que por las funciones que este desarrolla interesa a toda la sociedad entendida así la diferencia que existe entre el interés público de la institución y el sistema de publicidad bajo el cual funciona, consideramos que debería restringirse el citado sistema por razones de seguridad; de tal forma que únicamente quién acredite su legítimo derecho o interés a solicitar un testimonio del Registro Civil o bien que sea solicitada a la institución mediante una orden judicial debidamente fundada y motivada en términos del artículo 16 Constitucional, pueda obtener una copia certificada o una copia de los apéndices respectivos.

Esta posición la fundamentamos en el hecho de que nuestro país por su situación geográfica de nuestro país, es el paso obligado de los inmigrantes ilegales centro y sur-americanos en su viaje a los Estados Unidos y Canadá, y si bien es cierto que muchos sólo van de paso también es cierto que otros se quedan definitivamente en territorio nacional y para evitar que sean deportados a sus países de origen por la Dirección General de Servicios Migratorios, "adquieren" por sí mismos o a través de terceros, copias certificadas de actas de nacimiento, con lo cual adquieren según ellos, la nacionalidad mexicana además de la personalidad del auténtico titular del documento, estas situaciones irregulares, además de restarle credibilidad al Registro Civil por la inseguridad que esto genera puede llegar a poner en peligro la propia paz y seguridad de la Nación y del Estado, por los problemas que muchas de

estas personas deliberadamente pueden llegar a provocar. Recordemos que además de ser ilegales muchos de ellos también son delincuentes tales como terroristas, guerrilleros o narcotraficantes, razón más que suficiente para proponer que se restrinja un poco la publicidad de la que goza la institución.

7.- En cuanto a los procedimientos judiciales de inexistencia y nulidad de las actas, así como de los administrativos o judiciales relativos a la aclaración, modificación y rectificación de las actas, habrá de estudiarse a fondo la manera en que estos temas se deberán regir, en virtud de que los procedimientos que se instrumenten tendrán que ser elaborados en base a una revaloración de los que hoy en día son practicados.

8.- Por otra parte, habrá de instituirse figuras jurídicas en la Ley Federal que sin ser novedosas por encontrarse ya insertas en la doctrina internacional y en algunos casos en la nacional inclusive, darán una nueva dimensión a la función registral, tal es el caso de la adopción plena a través de la cual se podrían instrumentar toda una serie de fórmulas legales por medio de las cuales se podría evitar que se lleven a cabo las llamadas adopciones internacionales, cuando no se haya garantizado absolutamente la seguridad y la integridad de los adoptados, todo ello con el propósito de evitar por todos los medios legales al alcance del estado y la sociedad que se trafique con estos menores o con sus órganos en el extranjero, lo cual ya ha sucedido.

9.- Como resultado de la creación del Registro Nacional de Población e Identificación Nacional, se instituyó como parte del Sistema del Registro de Población, una clave denominada "c ave única del

Registro de Población" la cual se define como: "el primer elemento numérico que vincula a un individuo con una cifra para fines de índole administrativo,"[80] esta clave, se ha venido asignando a las actas de nacimiento desde el primero de enero de 1982, esto convierte automáticamente en documentos federales a las actas que reciben este número, por tal motivo, sería oportuno incluir un capítulo específico en el que quede regulada la asignación y utilización de la clave, así como el uso de la Cédula de Identificación Personal (hoy cédula de identidad ciudadana, al respecto, la multicitada reforma a la Ley General de Población, establece ya un capítulo específico tendiente a regular los aspectos antes indicados de la supracitada Cédula de Identificación Ciudadana, no obstante el uso de la vida práctica de este documento, deberá ser reglamentado con mayor detenimiento a efecto de contemplar en la Ley todas las hipótesis Jurídicas relativas a dicho instrumento de identificación ciudadana,) como un documento público susceptible de sustituir en algunos casos al acta de nacimiento o de matrimonio según sea el caso.

10.- En otro orden de ideas la posibilidad de usar las nuevas tecnologías como instrumentos de cambio y modernización del Registro Civil Nacional, plantea la necesidad de comenzar a preguntarnos como habremos de regular situaciones tales como la certificación de documentos del Registro Civil transmitidos o recibidos por medio del telefax, o bien como habrá de instrumentarse una red nacional computarizada a efecto de que a través de la misma las Oficialías del.

---

[80] Secretaria de Gobernación. Dirección General del Registro Nacional de Población, VIII Reunión del Registro Civil, Documento, ponente Lic. Enrique Cárdenas Huezo, Director del Registro del Estado de Jalisco, México 1989 s/p.

Registro Civil alimenten el banco de datos de la Unidad Coordinadora Central del Registro Civil Nacional; estas cuestiones habrán de ser abordadas mas adelante, por lo que por ahora no ahondaremos en las mismas.

Así pues estos son, algunos de los aspectos más sobresalientes que habrán de ser tomados en cuenta a nuestro modo de ver, si acaso, se llegara a elaborar algún día un proyecto de Ley Federal para el Registro Civil; no obstante, hay que aclarar que el ordenamiento en cuestión no sería el único, en virtud de que el mismo deberá contar con un reglamento en el que se provea en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, por lo que el mismo deberá regular y definir cuestiones tales como:

- La organización, estructura y sistema administrativo que habrá de adoptar el instituto registral;
- Las atribuciones, facultades y competencias de las diversas autoridades civiles, tanto federales, como estatales y municipales que se encuentren adscritas o por cuya función se encuentre vinculadas al Registro Civil;
- Las bases, estrategias e instancias de coordinación interinstitucional que habrá de establecer el Registro Civil con aquellos organismos del sector público que si lo requieran para el correcto desempeño de sus funciones en especial con aquellas entidades gubernamentales que desarrollan actividades tendientes a la elaboración de estadísticas vitales, ya que no ha sido planteada esta situación en ninguna de las legislaciones que rigen la materia registral ni en sus respectivos reglamentos cuando los hay; esto ha provocado que los

organismos del Registro Civil se han visto no como colaboradores sino como subordinados de los mismos; así mismo, deberá regular los sistemas de seguridad bajo los cuales habrá de operar la institución registral, así como las sanciones tanto administrativas, civiles, como penales a que se hagan acreedores los servidores públicos adscritos a la institución registral por la comisión de faltas administrativas o a la comprobación de conductas delictivas contra la institución.

Por otra parte sería conveniente que para brindar al público usuario y al Estado en general una mayor seguridad y certidumbre jurídica respecto de la institución registral, se incluyera un capítulo especial en los códigos penales de las entidades federativas que no lo tengan en el que se tipifiquen conductas antijurídicas tales como la falsificación, la simulación de actos y el tráfico de documentos y sellos del Registro Civil entre otras.

En este sentido, el Anteproyecto de Reformas y Adiciones para los Códigos Civiles, de Procedimientos Civiles y Penal para el Estado de Oaxaca elaborado por la Dirección General del Registro Nacional de Población establecía en su exposición de motivos que:

"Se propone la inclusión de un capítulo especial relacionado con la "Falsificación y Tráfico de documentos y sellos del Registro Civil" al Código Penal en el cual se contemplan penas en las cuales el inculpado no alcance la libertad bajo fianza, y que las mismas sean agravadas en los casos en que participen oficiales o servidores públicos del registro civil. Dicha propuesta tiene la finalidad de desalentar toda conducta ilícita que atente contra la imagen y transparencia de la institución". [81]

---

[81] Anteproyecto de Reformas y Adiciones a los Códigos Civil, de Procedimientos Civiles y Penal del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en Materia de Registro Civil, elaborado por la Dirección General del Regist Nacional de población e Identificación Personal , de la Secretaría de Gobernación. México 1991, s/ p.

En resumen, la restructuración y modernización del Registro Civil en lo legislativo y lo administrativo, no puede ni debe ser obra de un solo individuo, ni de un solo grupo de servidores públicos. Por el contrario, son como ya hemos mencionado varios son los sectores y organismos que habrán de intervenir en una tarea de las características y la envergadura que es la Modernización del Registro Civil Nacional; por esta razón creemos que una solución práctica podría ser la creación de un grupo de trabajo multidisciplinario que afronte el reto; tal propuesta en principio, podría parecer poco objetiva e incluso descabellada, pero si tomamos en cuenta que durante la última década varios han sido los intentos por parte de un solo sector de la Administración Pública Federal de modernizar definitivamente o más bien dicho de iniciar ese proceso permanente de modernización que requiere la institución registral, sin que hasta el momento se haya podido dar el primer paso de este objetivo; es conveniente aclarar, que no dejamos de reconocer los logros alcanzados hasta ahora pero estos aún son muy pocos comparados con los retos que ya enfrenta el Registro Civil Mexicano presente.

SECCIÓN SEGUNDA

A) *LA INCORPORACIÓN AL SERVICIO REGISTRAL DE NUEVAS TECNOLOGÍAS RAZONES Y VENTAJAS*

> "La humanidad está próxima a entrar en el segundo milenio.Parece pues absurdo cerrar las puertas a la tecnología moderna." [82]

No existe a nuestro modo de ver razón alguna que pueda oponerse a la necesidad que hay en estos momentos, de modernizar al Registro Civil Mexicano. Es obvio que en esta modernización, no puede concretarse únicamente a la adopción de nuevas tecnologías como herramientas imprescindibles para el cambio; por el contrario, la misma debe ser integral, de ahí nuestras propuestas de implementar una Ley del Registro Civil con competencia Federal y la de adoptar un nuevo régimen administrativo para la Institución Registral. Es por ello que todo intento parcial de reforma de poco o nada de acuerdo con nuestro criterio ayudaría a mejorar al Instituto Registral.

La ciencia y la tecnología nos ofrecen hoy en día, algunos ingenios electromécanicos que sin ser la panacea, pueden contribuir sensiblemente al mejoramiento de los servicios que presta este organismo, porque al final de cuentas, son los seres humanos los que llevan a cabo los cambios y las innovaciones y no las máquinas que sólo

[82] Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su Adecuación en una Sociedad Moderna, Op Cit. p. 29

son las herramientas de nuestra época.

Así, existen múltiples razones que hacen suponer que la adopción de las nuevas tecnologías por parte del Registro Civil habran de ser un hecho por lo menos en las primeras décadas del nuevo milenio, en primer lugar por que de acuerdo con un estudio realizado por el jurista mexicano Don Andrés Serra Rojas, denominado " Principios que Impulsan el Cambio", en el que expresa que "Posiblemente en el próximo Censo General de Población (este ensayo fue publicado en mayo) de 1990 la población mexicana alcance una cifra mayor de noventa millones de mexicanos ".

Y agrega, que los mismos se encontrarán distribuidos "...en una superficie de un millón novecientos cincuenta y ocho mil doscientos uno kilómetros cuadrados, cuatro veces la de Francia o España y ocho veces la del Reino Unido, formando un total de más de 145.000 localidades de cien o más habitantes".[83]

Por su parte, el Programa Nacional de Población vigente, expresa respecto de las perspectivas de crecimiento demográfico para el siglo XXI, que "En los próximos años la población de México continuará experimentando notables incrementos, si bien a un ritmo cada vez menor. De acuerdo con las tendencias observadas, la población crecería en 1994 a una tasa de 2.0 % y alcanzaría los 95.2 millones de habitantes, en tanto que en el año 2000 la tasa sería de 1.7% y el monto de la población de 107 millones". [84]

Como se puede apreciar, las proyecciones estadísticas nos dan la

[83] SERRA Rojas Andrés, Ensayo Político denominado "Principios que Impulsan el Cambio", Reforma del Estado Mexicano, (1a. de Tres Partes) publicado en el Periódico Excelsior del 16 de mayo de 1990 en la sección de Política Interna, p. 36

[84] Programa Nacional de Población . Op. Cit. p. 44

pauta para afirmar sin temor a equivocarnos, que dada la magnitud poblacional que existe los procedimientos administrativos utilizados para la inscripción, búsqueda y expedición de actas del Registro Civil, así como los procedimientos de captación de los datos relativos a los hechos vitales, resultan hoy en día prácticamente inoperantes y obsoletos.

Así implementar la utilización de sistemas informatizados para llevar a cabo procedimientos de inscripción, archivo y búsqueda de actas, o bien de intercambio documental o de revisión de actas y documentos del Registro Civil, resulta ya una necesidad insoslayable en virtud de que fenómenos demográficos tales como: el incremento de natalidad; la disminución de la mortandad; el aumento o la disminución de los matrimonios; la inmigración colectiva; el mejoramiento de los niveles de bienestar, entre otros, son solo algunos de las variables estadísticas que por un lado, se podrían determinar mucho mejor si se dotara al Instituto Registral de los elementos técnicos, humanos, jurídicos y administrativos idóneos para el óptimo desarrollo de sus funciones cotidianas, y por el otro lado, además de las ventajas antes descritas, la adopción por parte de la Institución Registral de nuevas tecnologías para el desarrollo normal de las tareas registrales, redundaría en una mejor atención al público usuario y en un mejor control y posible abatimiento a largo plazo de fenómenos y hechos tales como el doble registro de nacimiento, la bigamia o poligamia, la falsificación y el tráfico documental entre otras.

De este modo, la implantación de sistemas computarizados para la captación y resguardo de los hechos y actos del estado civil de las personas abren nuevas perspectivas a una Institución Pública que como el Registro Civil, ha tenido pocas oportunidades para emprender su

modernización y desarrollo a gran escala; en ese entendido procederemos a exponer a continuación la manera en que la informática y las telecomunicaciones pueden llegar a ser los instrumentos que coadyuven en la configuración de la nueva fisonomía del Registro Civil del próximo siglo.

B) *LA INFORMÁTICA COMO HERRAMIENTA DE CAMBIO DEL REGISTRO CIVIL NACIONAL*

El aumento desmesurado que en los últimos años ha experimentado la población mexicana, trae como consecuencia el incremento de la complejidad de las estructuras y funciones de la administración pública, a tal punto que la eficiencia indispensable para lograr un óptimo grado de eficacia en la prestación de los servicios públicos, depende de que las autoridades competentes cuenten, al momento de tomar y ejecutar una determinada decisión, con información suficiente, oportuna y veraz acerca de las condiciones socioeconómicas, jurídicas y culturales en que se desenvuelve un determinado sector de la población, todo ello con el fin de estar en posibilidad de dar pronta satisfacción a las necesidades mas apremiantes de los mismos.

Bajo este contexto, si bien es cierto, que los censos generales de población y vivienda se efectúan con el propósito de conocer esta información y hacer uso de ella en la forma descrita, también es cierto, que la información derivada de este procedimiento tiene el inconveniente de que se desactualiza en muy poco tiempo, lo que no ocurre con las estadísticas vitales que se elaboran con base a los datos

complementarios que recaba el Registro Civil en la forma que ya ha sido descrita en el capítulo anterior. Este sólo ejemplo, puede darnos una idea de la importancia que reviste para la Institución Registral y para toda la Administración Pública y la sociedad en general, que la misma renueve su infraestructura básica , en virtud de que los métodos y procedimientos manuales, actualmente en uso, para capturar, registrar y analizar el cúmulo de información estadística que genera día con día la Institución de referencia, resulta inoperante y de alto costo para la sociedad y el Estado, si tomamos en cuenta la magnitud que esta tarea representa a nivel nacional.

En este sentido, la revolución tecnológica que estamos viviendo, puede proporcionar al Registro Civil los elementos idóneos para su innovación; sin embargo, ésta no es la única razón que podría justificar la adopción por parte de éste organismo de nuevas tecnologías; entre otros motivos, se encuentra la posibilidad que brinda la rápida transmisión de datos de una terminal a otra; así mismo es un eficaz archivo que puede almacenar millones de datos en muy poco espacio, en comparación con el que ocuparía un archivo físico y aún uno micro filmado en donde se almacenara todo lo referente al estado civil de los mas de noventa millones de personas que vivimos en la actualidad en el país, eso, sin contar los que nacen todos los días.

Además del inconveniente que representa el espacio físico que requiere un archivo así; existe el problema de que la búsqueda de un acta, que sólo existiese ahí tardaría un considerable número de días, lo que no ocurre con las computadoras, ya que las mismas pueden llevar a cabo un sin fin de búsquedas o de transmisiones de datos y de nuevas

inscripciones en forma simultánea, todo depende de que el equipo y los programas sean adecuados y de que el personal que los opera esté capacitado.

No obstante, todas las ventajas que ofrece la incorporación de tecnologías de vanguardia a la función registral, es conveniente aplicar una máxima de la Administración Pública que aconseja se razone cualquier tarea antes de mecanizarla en virtud de que: "El valor del axioma mencionado se hace evidente si se considera que la tecnología moderna, a la vez que ofrece posibilidades de solución a problemas administrativos que es necesario resolver, como los que se relacionan con la concepción del nuevo sistema que debe satisfacer las necesidades del organismo en que se va aplicar; la capacitación del personal en grado y número suficiente que debe asumir la responsabilidad del manejo de la nueva tecnología y la retención del personal especializado, que por regla general, pretenden sueldos que no guardan consonancia con los que percibe el resto de los funcionarios del mismo organismo. Se ha dado el caso de errores en la concepción del sistema que lo vuelven inoperante en su totalidad y también ha sucedido que la incapacidad de los funcionarios en su actividad convierten al sistema y la inversión que en el mismo se da; el uso de la tecnología para su mejor funcionamiento representa un gasto inútil." [85]

Por esta razón y para crear las condiciones idóneas que permitan la incorporación de todo un sistema informatizado al Instituto Registral en todo el país es necesario: "...cumplir previamente por lo menos las siguientes etapas de racionalización; una nueva definición de los

[85] Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su Adecuación a una Sociedad Moderna. Op Cit. p 30

objetivos del servicio; actualización de la Ley Orgánica; zonificación del país; estructura y organización propias; capacitación masiva e intensa del personal otorgándole "status" y remuneración adecuados; simplificación de la documentación en uso, y preparación de índices alfabéticos de inscripciones eficientes, así como de los demás mecanismos necesarios para asegurar un mejor servicio a la colectividad.

Cumpliendo este proceso, la incorporación de los recursos tecnológicos será, en todo caso más sencilla". [86]

Como podemos darnos cuenta, existen, no obstante las mucha ventajas que ofrece la adquisición y puesta en marcha de un sistema informatizado, algunos argumentos que es necesario conocer por la importancia que reviste el poner en marcha un proyecto de tal magnitud, de este modo tenemos que en "... favor de la tecnología habría de decir que los costos en los últimos años han bajado apreciablemente y que al parecer la tendencia se mantendrá en el futuro inmediato. No obstante es también necesario advertir que la mano de obra para manejarla, cuando se consigue con el entrenamiento necesario, no ha seguido la misma línea. Por el contrario los salarios exigidos son tan altos que suelen constituir un escollo difícil de salvar". [87]

"Por otra parte, de las recomendaciones internacionales se desprende que la sola racionalización administrativa puede proporcionar al Registro Civil la eficiencia que se necesita. Esta es la tarea urgente e indispensable. La incorporación de tecnología podría así considerarse como facultativa y realizarse sólo en la medida en que se justifique y las

---

[86] Ibidem p., 30
[87] Ibidem. p. 30

condiciones del país lo aconsejen."[88]

Ahora bien, si después de llevar a cabo la tarea racionalizadora resultaré que es viable la incorporación al Registro Civil Nacional; este organismo del Instituto Registral, tendría por objetivo primordial el de proporcionar la asesoría y los servicios que en materia de cómputo requiera el Instituto, a efecto de propiciar el desarrollo eficiente de las actividades registrales en las múltiples áreas que conforman a la institución; así mismo, sería la encargada de desarrollar los sistemas y procedimientos de cómputo necesarios, mismos que habrán de adecuarse a los requerimientos nacionales, estatales e incluso municipales de la Institución; otra tarea que tendrá a su cargo será la de supervisar la instalación del equipo y la elaboración de los programas de computo en todas las Oficialías del Registro Civil del país, entre otras más que por necesidades del servicio habrán de desarrollarse.

C) LA INCORPORACIÓN DEL TELEFAX AL REGISTRO CIVIL DEL PAÍS COMO INSTRUMENTO DE APOYO

Sí la incorporación de sistemas informatizados al Registro Civil Mexicano como una herramienta de cambio resulta un tanto utópica, si acaso solo factible a largo plazo, por la inversión que la misma representa y porque aún no existen las condiciones propicias para su implementación; la situación es totalmente diferente si hablamos de la utilización del telefax, en efecto sin pensamos que es posible, aún con las características actuales del Instituto Registral la instrumentación de un

[88] Ibidem. .p. 30

sistema nacional de certificación de actas del Estado Civil a través del sistema Telefax, de tal forma que el mismo pueda llegar a convertirse en una herramienta de apoyo a la función registral, esta propuesta, se fundamenta en el hecho de que "dada la no poca dificultad que los sistemas tradicionales presentan para la certificación de copias de actas del Registro Civil por los medios postales, en relación con los últimos avances en la transmisión de información documental".[89]

Como se ha podido observar los citados avances tecnológicos hacen ver al correo y a los servicios de mensajería como anacrónicos y por lo mismo no responden a las urgencias que a muchos usuarios llegan a ocurrir, sobre todo cuando requieren testimonios del Registro Civil, de una entidad federativa a otra, para llevar a cabo todo tipo de trámites relacionados con dichas constancias.

Por ello, la profunda transformación que ha experimentado la sociedad mexicana aunada al espectacular crecimiento que la misma ha sufrido en los últimos años, exigen que las instituciones estatales se transformen para dar respuesta a las nuevas necesidades que con este motivo surgen a cada momento. En este sentido, el Registro Civil no puede quedar al margen de estas transformaciones, por lo tanto, en sus procesos de modernización y de actualización, así como de simplificación administrativa, se debe contemplar la incorporación de instrumentos de avanzada tecnología que permitan a la vez que agilizar y optimizar el servicio, incrementar el nivel de seguridad y certidumbre jurídica en la expedición de copias certificadas de actas del Registro Civil a larga

---

[89] Décima Reunión Nacional de Funcionarios del Registro Civil . Documento "Proyecto para Implementar el Sistema Telefax en el Registro Civil " Ponente Lic. Rosa Ma. M. Pardiñas, Dir. del Registro Civil en el Estado de México, México 1991. s/p.

distancia por medio de las telecomunicaciones.

En esa tesitura, el telefax resulta ser la mejor opción; pues este aparato, es un sofisticado medio de transmisión documental a larga distancia por medio de las líneas telefónicas, con lo cual se obtiene máxima calidad en la transmisión.

Al respecto, es conveniente señalar que si bien el uso del telefax es ya un instrumento aplicado a algunos procesos sociales, su implantación en el Registro Civil a nivel nacional transformaría el servicio de expedición de copias certificadas en una prestación más ágil y eficiente, al permitir la obtención de partidas del Registro Civil de un Estado a otro de la República, a través de las instancias que al efecto llegasen a establecerse sin necesidad de desplazamiento costoso en tiempo y dinero para los interesados.

El planteamiento que aquí sigue de la problemática que enfrentan no pocas personas para obtener copias de actas del Registro Civil mismas que por cualquier motivo no fueron asentadas en sus lugares de residencia, en este caso se observa que muchos miembros de la sociedad tienen serias dificultades al tener que trasladarse en ocasiones hasta cientos de kilómetros para obtener los documentos requeridos.

De este modo quienes están en tal situación, sacrifican tiempo y dinero, para encontrar que tienen que enfrentar además toda una serie de trámites burocráticos, eso sin contar los lapsos que los interesados deben esperar, mismos que a veces llegan a ser de hasta quince días. Al encontrar todos estos obstáculos muchos usuarios optan por abandonar el trámite y recurren a métodos inadecuados para obtener las constancias que necesitan, siendo estos, la falsificación de los mismos y

el Registro duplicado, los más comunes.

Considerando lo anterior, la Instrumentación de un Sistema Nacional de Certificación de Actas del Registro Civil por medio del Telefax, tiene como objetivo primordial:

A) "La modernización parcial de la Institución, en virtud de que únicamente se refiere a la expedición de copias certificadas;"

B) "La simplificación en la obtención de actas del Estado Civil de una Persona, de una Entidad Federativa a otra;"

C) "Que puedan ser solicitadas en cualquier Estado de la República Mexicana;"

D) "Que se lleve a cabo el establecimiento de una red de comunicación permanente entre las entidades del país, en materia del Registro Civil; y"

E) "Que se mejore substancialmente la calidad de los servicios que presta la Institución Registral, beneficiando así gran número de mexicanos." [90]

Aunado a lo anterior, el uso del Telefax por parte del Registro Civil, representa grandes ventajas pues este emplea para la transmisión de documentos, como ya se ha explicado, líneas telefónicas, técnicamente, este aparato posee la capacidad para enviar mensajes a alta velocidad, pudiendo reproducir en tan sólo 15 segundos una página completa.

Otra de las ventajas que presenta, es que puede ser programado para imprimir varios tipos de informes, incluyendo un diario detallado de las comunicaciones establecidas cada determinado tiempo, especificando la hora, la fecha, duración y tipo de documentos enviados o

[90] Décima Reunión Nacional de Funcionarios del Registro Civil .Documento "Proyecto para Implementar el Sistema Telefax en el Registro Civil" Op. Cit. s/p.

recibidos; así mismo, el Telefax ofrece una función programable de identificación de la terminal de transmisión a la que se le puede agregar las claves de seguridad que la institución determine; es interesante señalar que otros puntos a favor del uso de este ingenio por parte del Instituto Registral lo son, el que su costo de adquisición y mantenimiento no resultan excesivamente onerosos y no requiere para su manejo de personal especializado.

En nuestra opinión creemos que los testimonios que pudieran llegar a ser certificados por esta vía deberán serlo, por la Oficialía o Juzgado en que originalmente fue inscrito, o a la que se le solicite y por la oficialía o Juzgado que la reciba, en todo caso el servicio podría para brindar mayor seguridad, limitarse exclusivamente a una o dos Oficialías por Entidad Federativa según se estime conveniente.

Cabe señalar que la propuesta que aquí se hace fue adoptada por algunas entidades el caso concreto es Aguascalientes el cual inclusive tenía un proyecto de modificaciones y reformas a los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles para darle a la instrumentación y uso del sistema el respaldo legal correspondiente.

En esa virtud nuestra propuesta, va más allá de la simple utilización por parte de algunas Entidades Federativas del Telefax en forma aislada, por lo que las reformas a la Ley para la implantación de un servicio nacional del sistema Telefax son necesarias para que el Registro Civil; funcione a nivel Federal y no sólo Estatal.

SECCIÓN TERCERA

A) *LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS JUECES U OFICIALES DEL REGISTRO* CIVIL

En la cláusula sexta del Acuerdo de Coordinación para establecer el Programa de Colaboración entre el Registro Nacional de Población e Identificación Personal y el Registro Civil de las Entidades Federativas, firmados en 1981 se establece que ambas instituciones se comprometen, en forma conjunta: "... a desarrollar, implementar y operar los procedimientos que considere convenientes, a efecto de actualizar los métodos de trabajo en la Oficialías del Registro Civil, así como a desarrollar programas de capacitación que permitan un más eficiente funcionamiento de la Institución." [91]

Este instrumento de apoyo al programa de modernización y coordinación del Registro Civil, fue iniciado formalmente a partir de las recomendaciones emanadas del pleno de la Asamblea en la III Reunión Nacional del Registro Civil, efectuada en Valle de Bravo, Estado de México en mayo de 1981, en la que se dijo; "Se acepta la realización de capacitación del personal del Registro Civil, en la que participen el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, destinado a optimizar la prestación de los servicios a su cargo de la Institución". [92]

Bajo el entendido de que la capacitación es aquella actividad de enseñanza-aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a

[91] Acuerdo de Coordinación que celebran en base al Convenio Único de Coordinación, el Poder Ejecutivo Federal,por conducto de la Sria. de Gobernación y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de Noviembre de 1981 .
[92] Sria de Gobernación. Docto. La Capacitación , un Nuevo Enfoque, México 1981, s/p.

los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, destreza, habilidades y actitudes por medio de los cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos. Estos objetivos son en general:

1.- Propiciar que las personas trabajen en equipo, en forma participativa, para que puedan detectar e identificar las necesidades de capacitación que tiene su centro laboral, aportando sugerencias y opiniones respecto a sus intereses, necesidades y de sus compañeros.

2.- Que las personas se involucren y se identifiquen con sus propias necesidades de capacitación para que de la ejecución de éstos lleguen a su automejoramiento y autodesarrollo.

3.- Que las personas perciban la importancia de que las necesidades de capacitación de tipo técnico administrativo y humano van aparejadas con las necesidades de trabajo en equipo, participativo y abierto.

La capacitación que bajo estos criterios se comenzó a impartir a Oficiales, Jueces y empleados administrativos del Registro Civil a nivel Nacional en coordinación con la Dirección de Registro Nacional de Población, se oriento a difundir básicamente, el conocimiento sobre los procedimientos de inscripción en los formatos de actas del Registro Civil, actualmente en uso en todo el país, así como el establecimiento de criterios jurídicos tendientes a alcanzar la uniformidad en cuanto a sus procedimientos, con lo cual se ha intentado disminuir al máximo los errores cometidos por los registradores en el momento de llevar a cabo las inscripciones, así como eliminar la perniciosa práctica de no firmar ni sellar las actas por parte de los Titulares de la Oficialías.

Sin embargo, este instrumento considerado como uno de los pilares del proceso de modernización de la Institución Registral se ha enfrentado

a diversos problemas que le han impedido la consecución de sus fines; entre esas vicisitudes podemos señalar el constante cambio de Oficiales, Jueces y Empleados administrativos del organismo en cuestión, que una vez que han llegado a tener un conocimiento suficiente sobre la inscripción de los actos, abandonan estas labores; la falta de recursos económicos, los cambios de administración y las dificultades que se presentan para trasladar el personal sujeto a capacitación; son los factores que han mermado o incluso anulado por completo las expectativas que se tenían de la capacitación.

Por lo expuesto, podemos inferir que la capacitación como instrumento de modernización del Registro Civil no ha logrado cumplir con los objetivos para los que fue creado, y es que, es imposible mantener actualizados al personal adscrito a una Institución, cuando los mismos carecen de continuidad y estabilidad en el empleo, este hecho provoca a su vez discontinuidad y falta de coordinación en la prestación de los servicios registrales, por esta razón y considerando que ninguna reforma jurídica, por atinada y bien estructurada que esta sea; así como la incorporación de maquinas o sistemas de alta tecnología por muy bien diseñados que estos estén, podrán suplir jamás al elemento humano, el cual además de capacitarse debe ser concientizado de la importancia y transcendencia de su trabajo para la sociedad, el país en general y su comunidad en especial.

Con base en los razonamientos y en la consideraciones hechas a lo largo del punto aquí desarrollado, es que ponemos a la consideración de ustedes la propuesta la profesionalizar a los Oficiales del Registro Civil, aclarando que para que ello fuera posible, tendría o bien que

federalizarse la legislación que rige la materia Registral, en los términos que ya hemos expresado en el titulo denominado "Propuesta de Reformas", o bien que se llevara a cabo una modificación o serie de reformas en todos los Reglamentos del Registro Civil, así como las Leyes Orgánicas Estatales, de manera que exista uniformidad a nivel Nacional en cuanto a los criterios para la Profesionalización de los Jueces y Oficiales del Registro Civil Nacional.

Nosotros, por nuestra parte consideramos que tal propuesta es factible de llevarse a cabo si se toma en cuenta que ante todo es necesario:

1.- Crear la carrera del Servicio Público del Registro Civil Nacional bajo las siguientes pautas:

a) Buscar la mayor eficacia y eficiencia del servicio Registral proporcionando a los servidores públicos adscritos con anterioridad a la creación de ésta, la posibilidad de mejorar sus niveles de bienestar social, económico cultural;

b) La carrera Registral deberá constituirse mediante un sistema de grados y jerarquías de los cargos de la Institución a los que podrán accederse por medio de cursos intensivos para aquellos servidores públicos que demuestren la más alta calidad moral, intelectual, práctica y jurídico-doctrinal dentro del Servicio Registral; y

c) Los oficiales del Registro Civil podrán ascender siempre que demuestren capacidad, entrega y eficiencia en el desempeño de su cargo, y

2.- Serán condiciones indispensables para pertenecer al Registro Civil las siguientes:

I) Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de los derechos civiles.

II) No haber sido condenado por delito doloso ni sancionado con pena de inhabilitación parcial o total para desempeñar cargos en la Administración Pública como resultado de faltas cometidas durante el desarrollo de un cargo público; y

III) Ser Licenciado en Derecho o cuando menos pasante de la carrera y acreditar los exámenes teórico prácticos que al efecto les sean practicados a los aspirantes.

Así pues, la tarea principal dentro del rubro de la profesionalización de los Jueces y Oficiales, es la valorización en su justa dimensión de la función Registral, así como del rol social que desempeña este servidor público y su equipo de trabajo reiterando, sin embargo que el valor que se le de a esta función debe ir más allá del simple discurso político y de la constante mención de los medios de comunicación, como ya hemos mencionado; en este sentido, aspectos tales como la formación profesional de los servidores y su actualización, así como la posibilidad de poder aspirar a un salario digno y suficiente para cubrir sus necesidades y las de su familia con holgura; acceso a la obtención de créditos para la vivienda y sobre todo la obtención del reconocimiento a su labor etc., finalmente, tomando en consideración todo lo hasta aquí expuesto es necesario concluir que sólo una reforma estructural integral podrá dar como resultado una verdadera modernización del Registro Civil, aunque insistimos sin que por ello se pierda de vista al elemento humano de la institución, como el máximo promotor de una innovación cuantitativa y cualitativa del Registro Civil Nacional.

CONCLUSIONES

Primera.-El Registro Civil nació a la vida jurídica durante uno de los períodos mas turbulentos de la vida nacional, como consecuencia del choque ideológico y material de liberales y conservadores; los primeros buscando rescatar a México del régimen de privilegios y fueros heredados de la colonia; los últimos tratando de conservar y aún acrecentar las canonjías de que habían gozado. En este sentido, las llamadas Leyes de Reforma, entre las cuales se encontraban la del Matrimonio Civil y la Ley Orgánica del Registro Civil, fueron promulgadas entre otras razones: Para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por aquél el registro que habia tenido del nacimiento, matrimonio o fallecimiento de las personas; registros cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones de la vida el Estado Civil de las personas.

Segunda.- El Registro Civil Mexicano fue concebido originalmente, como un organismo de competencia federal y no fue sino hasta la promulgación la Ley Orgánica de la Adiciones y Reformas Constitucionales del 16 de diciembre de 1874 en que se dieran facultades a los estados de la República para legislar y reglamentar todo lo relativo al Estado Civil y al Registro del mismo nombre. No obstante, durante la vigencia de Ley sobre Relaciones Familiares,promulgada en 1917 por Venustiano Carranza, y cuyas disposiciones vinieron a derogar la parte relativa del Código Civil

de 1884,se puede decir que el Registro Civil,tuvo caràcter federal en lo que a su legislación se refiere, caràcter que perdió nuevamente con la entrada en vigor en 1934 del Código Civil para el Distrito Federal de 1928.

Tercera.- Podemos señalar que el Registro Civil Mexicano por definición y por el tipo de funciones que tiene asignada, así como el régimen jurídico que norma las acciones de ésta, es una Institución de Derecho Público y de interés social y no únicamente un apoyo básico del Derecho Civil, por este motivo consideramos que la misma debe ser legislada por separado de los Código Civiles de las Entidades, a fin de que en un sólo cuerpo normativo de carácter público y de competencia federal, se regule todo lo concerniente al estado civil de las personas y al Registro Civil, tanto en lo familiar, como en lo estadistico y en lo administrativo principalmente.

Cuarta.- El Programa de Modernización y Actualización del Registro Civil Nacional, puesto en marcha por la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, en forma conjunta con los Organismos del Registro Civil de las Entidades Federativas, a raíz de la firma de los Convenios de Coordinación en 1981, tuvo como objetivo primordial el de incorporar al Sistema de Nacional de Registro de Población, al Registro Civil como colaboradora de éste y como Organismo encargado de dar de alta a toda la Población al Registro de referencia que naciera o que fuera registrada a partir del primero de enero de 1982.

Quinta.- El Programa de Modernización del Registro Civil, centró sus esfuerzos única y exclusivamente en uniformar algunos criterios legales y administrativos a través de la creación de una legislación tipo que podía o no ser adoptada, total o parcialmente por las Entidades Federativas, así como la creación de formatos uniformes para el asentamiento de las actas del Registro Civil y la adopción de lo que éste programa denomino Modelos Administrativo uniformes para todo el país, es decir, que se trataba así mismo, de homogeneizar la estructura organizacional del Instituto Registral, no obstante, el hecho de que el proceso de modernización ha variado de acuerdo a las necesidades y conveniencias particulares de cada Estado, ha provocado que las metas que con el mismo se han perseguido, no hayan rendido los frutos que se esperaban y por lo tanto la Institución Registral poco ha avanzado en su proceso de modernización.

Sexta.- Consideramos que la opción más viable para emprender todo un proceso de cambios a fondo de la Institución Registral, debe ser la de reformar la fracción IV del artículo 121 Constitucional de tal forma que la presentación del servicio Registral; así como la facultad de legislar que en esta materia tienen las entidades federativas, deja de ser facultad de los estados para convertirse en materia federal, así, las reformas que se emprendieran en pro de una modernización de la Institución se llevarían a cabo de una manera integral y a fondo, cosa que por ahora no es factible.

Séptima.- Por otro lado, dada la importancia que el Registro Civil tiene en diversos ámbitos de la vida nacional, es conveniente que cualquier

nuevo intento que se emprenda con el fin de modernizar a ésta, contemplo ante todo un proceso de racionalización de los procedimientos y objetivos que con el mismo se persiguen; éste proceso, deben ante todo, redefinir los objetivos y funciones que de hecho o de derecho desarrollan cotidianamente el Registro Civil, así mismo, es necesario buscar los mecanismos idóneos para simplificar todo tipo de trámites que hayan de realizarse ante el Instituto Registral y como punto básico del mismo procedimiento se debe buscar ante todo la dignificación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los servidores públicos adscritos al Registro Civil. Ninguna reforma o modificación puede funcionar si no se da prioridad a este último punto.

Octava.- La incorporación de nuevas tecnologías como herramientas de cambio del Registro Civil Mexicano parece una opción viable, siempre y cuando se lleve a cabo, previo a cualquier intento de mecanización, todo el proceso de racionalización que fue descrito en líneas anteriores, así mismo, es necesario llevar a cabo todo una planeación de los objetivos que habrán de alcanzarse con la adopción de sistemas informatizados para el Registro Civil, a efecto de evitar que la inversión que se haga, se convierta en un gasto inútil por la inoperancia del o de los sistemas, como resultado de la incapacidad de los que deban operarlo o por errores en el mismo.

Novena.- La implementación de un Sistema Nacional de Certificaciones de Actas del Estado Civil a través del Telefax, sería un procedimiento que innovaría y modernizaría el servicio Registral

mediante la optimización y agilización de estos trámites, por otra parte, tomando en cuenta las ventajas que ofrece la incorporación de este aparato al Registro Civil como herramienta de apoyo, es factible su incorporación, aún sin federalizar previamente la legislación que rige la materia registral.

Décima.- Uno de los puntos torales del actual programa de Modernización, lo es la capacitación permanente a Jueces y Oficiales del Registro Civil, sin embargo, los cambios administrativos, así como la falta de recursos financieros y materiales han nulificado de plano los beneficios que la misma podría brindar a la Institución, por esta razón consideramos que la acción a tomar en este sentido, es la creación de la carrera del Servicio del Registro Civil para todo el país, en la que además de que se dignifique a los Jueces y Oficiales, se les brinde la oportunidad de superarse económica y culturalmente a través de un sistema de grados y jerarquías previamente determinadas.

Decimaprimera - Por último dada la situación actual del Registro Civil en nuestro país, es recomendable pensar en una sola reforma integral, antes que en varias parciales y debe considerarse de estricta necesidad el planeamiento cuidadoso de la modernización Registral en todos sus aspectos y repercusiones sociales.

BIBLIOGRAFIA

1.-**ACOSTA** Romero Miguel; "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Tomo II, Edit. Porrúa S. A., México 1989.

2.-**CLEMENTE DE DIEGO** Felipe; "Instituciones de Derecho Civil Español", Vol. I, Edit. Librería General de Victoriano Suárez, España 1941.

3.-**DE LA CUEVA** Mario; "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo I, Décima Segunda Edición, Edit. Porrúa, México 1970.

4.-**ESPÍN** Canovas Diego; "Manual de Derecho Civil Español", Vol. I, Edit. Revista de Derecho Privado, España 1951.

5.-**FRAGA** Gabino; "Derecho Administrativo", Vigésima Sexta Edición, Edit. Porrúa S. A., México 1987.

6.-**GARCÍA** Maynes Eduardo; "Introducción al Estudio de Derecho",

Trigésima Séptima Edición, Edit. Porrúa S. A., México 1985.

7.-**KAPLAN** Marcos; Ensayo denominado "Planificación y Cambio Social", Estudios de Derecho Económico, Vol. V, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

8.-**LAURENT** "Droit Civil International", Tomo II, Francia.

9.-**OSORNIO** Corres Francisco Javier; "La Administración Pública en el Mundo", Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Editado por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

10.-**PERE** Raluy José; "Derecho del Registro Civil", Tomo I, Edit. Aguilar, España 1962.

11.-**PLANIOL** Marcel; "Tratado Elemental de Derecho Civil", Traducción de la 12a. Edición Francesa, por el Lic. José Ma. Cajica Jr. México.

12.-**ROJINA** Villegas Rafael; "Derecho Civil Mexicano", "Compendio de Derecho Civil", Tomo I, "Introducción Personas y Familia", Décima Octava Edición, Edit. Porrúa S. A., México 1982.

13.-**RUIZ** Eduardo; "Derecho Constitucional", Nueva Biblioteca Mexicana, Segunda Edición, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

4.-Secretaría de Gobernación; "CXXX Aniversario, Ley Sobre el Estado Civil de las Personas, 1859-1989, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Impreso por Talleres Gráficos de la Nación, México 1989.

15.-Secretaría de Gobernación; "El Registro Civil Mexicano a través de la Historia", Editado por Talleres Gráficos de la Nación, México 1986.

16.-Secretaría de Gobernación; "Registro Nacional de Población e Identificación Personal,"El Registro Civil en México, Antecedentes Históricos -Legislativos,Aspectos Jurídicos y Doctrinarios, 2a. Edición, Editado por Editorial y Litografía "Regina de los Ángeles", México 1982.

17.-**SERRA** Rojas Andrés; Ensayo Político denominado "Principios que Impulsan el Cambio", Reforma del Estado Mexicano, (Primera de tres partes), Publicado en el eriódico "Excélsior", de fecha 16 de Mayo de 1990 en la Sección de Política Interna.

18.-**SERRA** Rojas Andrés; Prólogo del libro "Derecho Procesal Administrativo", del profesor Alfonso Nava Negrete, Edit. Porrúa S. A., México 1959.

19.-**TENA** Ramírez Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1908-1987", Décima Segunda Edición, Edit. Porrúa S. A., México 1983.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.-Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, coeditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, México 1987.

2.-Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Tomo I, de la A - G, Vigésima Edición, Edit. Espasa-Calpe, España 1984.

3.-Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX, Muti-Opci, Edit. Bibliográfica Argentina, Argentina 1967.

4.-Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, Real-Retr, Edit. Bibliográfica Argentina, Argentina 1967.

LEGISLACIONES

1.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada, Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

2.-CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL Quincuagésima séptima Edición, Edit. Porrúa S. A., México 1989.

3.-LEY GENERAL DE SALUD, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Febrero de 1984, Segunda Edición, México 1984.

4.-LEY DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de Enero de 1933, Tomo LXXVI Núm. 14 Director F. Ramírez Villareal, México 1933.

5.-LEY GENERAL DE POBLACIÓN publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de Diciembre de 1947, sección primera, Tomo CLXV, NÚM. 47, Director Diego Arenas Guzmán,México 1947.

6.-LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y REGLAMENTO DE LA LEY

GENERAL DE POBLACIÓN, Editada por el Consejo Nacional de Población, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Enero de 1974, México 1990.

7.-LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Diciembre de 1980, Colección de Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa S. A., México 1990.

8.-LEY ORGÁNICA DE LA ADICIONES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL SUPREMO CONGRESO GENERAL, publicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República de fecha 16 de Diciembre de 1874, Redactor en jefe Dario Bandrano, Tomo VIII Núm. 350, México 1874.

9.-SECRETARÍA DE ESTADO LEY SOBRE RELACIONES FAMILIARES, Edición Oficial, México, Distrito Federal, 1917.

10.-DECRETO NUMERO 129 QUE CONTIENE EL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE HIDALGO,

publicado en el periódico oficial del Gobierno del Edo. de Hidalgo, de fecha 8 de Noviembre de 1983, Tomo CXVI Núm. 45 México 1983.

11.-PROYECTO DE LEGISLACIÓN TIPO PARA EL REGISTRO CIVIL

12.-Decreto del 29 de Diciembre de 1982, REVISTA DEL MENOR Y LA FAMILIA, Año 3, Vol. III, México 1984.

13.-Anteproyecto de Reformas y Adiciones a los CódigosCiviles, de Procedimientos Civiles y Penal del Estado libre y Soberano de Oaxaca, elaborado por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, México 1991.

ACUERDOS, CONVENIOS, PLANES Y PROGRAMAS

1.-Secretaría de Gobernación, Acuerdo de Coordinación que celebran en Base al convenio Único de Coordinación, el Poder Ejecutivo Federal por Conducto de la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Estado libre y soberano de Sonora, publicado en el Diario Oficial de le Federación de fecha 19 de Noviembre de 1981, México 1981.

2.-Secretaría de Gobernación Programa Nacional de Población, Consejo Nacional de Población, México 1990.

3.-Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1989, México 1989.

4.-Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, contraportada Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1989.

DOCUMENTOS

1.-Comité para el estudio de las bases legales y de organización de un servicio de Registro Civil en América Latina, Importancia Nacional del Registro Civil y Urgencia de su adecuación a una Sociedad Moderna, Uruguay 1983.

2.-Décima Reunión Nacional de funcionarios del Registro Civil, documento "Proyecto para implementar el Sistema Telefax en el Registro Civil", ponente Rosa María Molina de Pardiñas, Director del Registro Civil en el Edo. de México, México 1991.

3.-Novena Reunión Nacional de Funcionarios del Registro Civil, documento, Intervención del Lic. Arturo Ortíz Navarro, Director de Coordinación con el Registro Civil de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, México 1990.

4.-Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e IdentificaciónPersonal, documento, Diagnóstico del Registro Civil antes de 1982, México 1982.

5.-Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Departamento de

Estudios Legislativos, documento, El Programa de Modernización del Registro Civil, Una Nueva Estrategia, México 1982

6.-Secretaría de Gobernación, Dirección General del Registro Nacional de Población, VIII Reunión del Registro Civil, documento, ponente Lic. Enrique Cárdenas Huezo. Director del Registro Civil del Estado de Jalisco, México 1989.

FE DE ERRATAS

Pag.	Dice	Debe Decir
153	El Registro Civil fue - concebido originalmen - te, como un Organismo - de competencia Federal- y no fue sino hasta la- promulgación la Ley Or- gánica de las Adiciones y Reformas...	El Registro Civil fue - concebido originalmente, como un Organismo de com petencia Federal y no -- fue sino hasta la promul gación de la Ley Orgáni- ca de las Adiciones y -- Reformas...