

Lo registral civil desde lo electoral*

Arlette Bolaños Barquero**



Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de diciembre de 2017.

Resumen: En este trabajo se aborda la naturaleza jurídica del Registro Civil de Costa Rica y se intenta proveer elementos para comprender la decisión de los constituyentes, en 1949, acerca de su adscripción en definitiva al Tribunal Supremo de Elecciones (también lo llamaremos TSE) y de cómo, con el devenir del tiempo y en la práctica actual, se ha estrechado la relación e interdependencia entre este organismo y el TSE, para la correcta ejecución de las tareas que se deben cumplir en las diferentes dimensiones donde se desenvuelve la institución.

Palabras clave: Registro Civil / Función registral / Naturaleza del sistema registral / Relación orgánica de la administración / Jurisprudencia electoral / Fortalecimiento de la democracia.

Abstract: This work addresses the judicial nature of the Civil Registry of Costa Rica and aims at providing elements for understanding the decision of the constituency, in 1949, in regard to its definite ascription to the Supreme Electoral Tribunal (we will also call it TSE) and how with the passing of time, and as it stands today, the relationship and interdependence between this institution and the TSE has become closer in order to correctly execute the tasks that ought to be undertaken in the different dimensions pertaining to the institution.

Key Words: Civil Registry / Registry function / Nature of registry system / Organic relation of the administration / Electoral jurisprudence / Strengthening of democracy.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

** Costarricense, abogada, correo abolanos@tse.go.cr. Máster en Derecho Público y egresada del Doctorado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Desde el año 2002 labora en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, siendo por once años asistente legal de Presidencia, Magistradas y Magistrados. A partir del año 2008, coordina la Oficina de Jurisprudencia Electoral y Normativa del TSE, la cual pasó a integrar el Instituto de Formación y Estudios en Democracia en el año 2014. Ha laborado por más de 21 años en la Administración Pública, ha escrito, dictado conferencias e impartido lecciones universitarias en temas administrativos, constitucionales y electorales. Es enlace, asesora, coordina y colabora con organismos nacionales e internacionales en sistematización de jurisprudencia electoral y ha sido invitada a diferentes foros como experta en materia electoral.

1. INTRODUCCIÓN

Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, de manera exclusiva e independiente es la función atribuida constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en Costa Rica, y la razón por la que fue concebido. Así lo disponen los artículos 9 y 99 de la Constitución Política.

Entonces, ¿cómo se podría incluir al Registro Civil dentro del TSE, partiendo de esa tarea suprema? No ahondaremos en la evolución y aportes de la registración civil ni en las razones históricas que le dieron origen, pues ya han sido objeto de otras importantes publicaciones. Pero sí haremos referencia y remisión a respaldos normativos que guiaron aquella inclusión, ya que no podemos desligar el pasado del presente y menos cuando se trata de la institucionalidad nacional, donde las decisiones de antaño producen consecuencias y disposiciones que rigen en el presente y en el futuro.

Por lo anterior, una manera de comprender esta relación entre TSE y el Registro Civil (en adelante el Registro) y su actual naturaleza jurídica es adentrándonos en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente y otra documentación de 1949 –momento cuando se crea–, así como repasando las normas aplicables y los pronunciamientos del Tribunal electoral que han ido perfilando las competencias e interdependencia mutuas.

2. RESPALDO NORMATIVO DEL REGISTRO CIVIL, DE SUS ATRIBUCIONES Y DE SUS FUNCIONES¹

2.1 RESPALDO NORMATIVO HISTÓRICO

Referenciamos, brevemente una cronología no exhaustiva: a partir del año 1888, con el Código Civil, se creó el Registro Central del Estado Civil independiente de la Iglesia Católica para ser utilizado con fines políticos, económicos y sociales; comprendía secciones de nacimientos, matrimonios, defunciones y cartas de ciudadanía (artículos 232 a 252). Antes de ello solo los curas párrocos registraban bautizos, matrimonios y divorcios y, en 1864, se hace un censo poblacional cuando se crea la Oficina de Estadística, iniciando así la responsabilidad jurídica del Estado de dar fe sobre aspectos referentes a la persona y su familia y de dar facilidades a los interesados. Por lo que sugiere en 1905 el acta de nacimiento, como documento registral

¹ Para profundizar en hechos que rodearon la historia del Registro Civil, se recomienda consultar, además de la literatura referida en este trabajo, la siguiente: Aguilar (1973), Bolaños (2013), Molina y Palmer (2009).

y, en 1910, la posibilidad de investir como registradores auxiliares a algunos funcionarios públicos y a particulares (Vega, 1988, pp. 26-67; Mora, 2013, pp. 142-150).

En 1913 se dictó el Reglamento del Registro del Estado Civil de las personas. Desde 1925 se conforma el Registro Cívico de electores, con el fin de probar la ciudadanía y la aptitud para ejercer el derecho al sufragio, nombre que también se le dio a lo que hoy conocemos como padrón electoral y que se preparaba por elección. En 1931 nace la cédula de identidad a cargo de Tributación Directa, pero carente de datos y no como documento de identidad permanente, sino para cada votación, lo que la hacía muy vulnerable y facilitadora del fraude electoral. Luego, en 1947 y según el recién aprobado Código Electoral (Decreto n.º 500 de 1946), el Registro Cívico pasó a ser Registro Electoral, con el encargo de confeccionar la cédula de identidad (Mora, 2013, p. 150).

Posteriormente –1949–, en el proyecto de Constitución Política que la Junta Fundadora de la Segunda República presentó a la Asamblea Nacional Constituyente se contempló al Registro Civil como organismo bajo la dependencia exclusiva del TSE, que se concibió con independencia de los otros poderes de la República. (Art. 133).

De la obra que realice la Asamblea Nacional Constituyente depende la excelencia de la estructura política de Costa Rica en el futuro, y, por ello, juzga necesario excitar al electorado a designar a los mejores ciudadanos para integrarla, eliminando los intereses de carácter temporal². (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Tomo I, p. 13)

Sin embargo, la Asamblea decidió tomar como base la Constitución Política de 1871³ que, al decir de los integrantes de la Comisión redactora “adolecía de muchas deficiencias respecto de los derechos y deberes políticos, sobre todo en lo tocante al sufragio y a los organismos electorales. Creemos haber subsanado, hasta donde ello es posible, tales diferencias” (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Tomo I, p. 626). También se agrega parte de su exposición de motivos respecto de los derechos y deberes políticos que, en este tema, se basó en el proyecto presentado por la Junta Fundadora:

² Parte del texto de la Convocatoria a elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente por la Junta Fundadora de la Segunda República, en Decreto n.º 151 del 3 de setiembre de 1948.

³ Acta n.º 52, op.cit., Tomo I, p. 615.

Gran parte de este título se dedica a la organización del Tribunal Supremo de Elecciones, que será la entidad rectora de todas las actividades del sufragio, con autoridad e independencia absolutas para cumplir su cometido. Por sus características especiales, esa organización le confiere propiamente al Tribunal la categoría de un poder del Estado, y asegura la imparcialidad de sus actos y su libertad de acción, sobre todo al confiarse su nombramiento a la Corte Suprema de Justicia; al contribuirle como era indispensable hacerlo de acuerdo con dolorosas experiencias del pasado, la facultad soberana de efectuar el escrutinio definitivo de los comicios para elegir, Presidente y Vicepresidente de la República y los demás funcionarios de elección popular, y al establecerse que las decisiones del tribunal son inapelables y definitivas. Hemos proscrito, por obvias razones de todos conocidas, los antiguos métodos que daban intervención a los poderes Ejecutivo y Legislativo en la integración del tribunal y al segundo de esos poderes en los escrutinios electorales, con lo que satisfacemos una necesidad ineludible y premiosos requerimientos de la ciudadanía.

Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, además de aquellas y otras facultades, las de dictar las normas para la adecuada representación de los partidos políticos en las juntas electorales, designar las juntas electorales, dando en esta representación a los partidos, hasta donde fuere posible; nombrar al director y al personal del Registro Civil y a los demás empleados necesarios; interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales relativas al sufragio -Atribución que también fue necesario cercenar de las que competen al Poder Legislativo-. Y, en fin, se le reconocen a ese alto cuerpo los derechos de que estuvo investido, con excelentes resultados, en la última campaña política, según los cuales puede tomar las medidas, obligatorias para la fuerza pública, las autoridades y demás servidores del Estado, encaminadas a garantizar el libre ejercicio del sufragio, y puede así mismo investigar y hacer que se sancionen por quien corresponda los actos de parcialidad política de los servidores públicos.

En lo que toca al registro denominado hasta ahora electoral, se hace extensiva su competencia a todos los actos inherentes al estado civil, incluso a los que se relacionan con la adopción de la nacionalidad, la suspensión, pérdida y recobro de esta y de la ciudadanía. La nueva organización, bajo el nombre genérico de Registro Civil, dará

seguramente muy buenos resultados por la centralización que se lleva a cabo de funciones afines y que por lo mismo no pueden permanecer desvinculadas⁴. (Asamblea Constituyente, Acta 76, 1949, Tomo I, p. 627).

No obstante, esta propuesta tal cual no fue la conocida por la Constituyente, pues a esta se le presentó reelaborada por la Junta de Gobierno, pero con pocos cambios y no sustantivos, conservando la concepción del Registro Civil dentro del TSE. A partir del año 1949, con las discusiones de la Asamblea Constituyente, se adscribe el Registro, en definitiva, al Tribunal Supremo de Elecciones y se le asignan las funciones de registrador civil y electoral:

Se aprobó la moción de los mismos proponentes de la anterior, para que el artículo siguiente se lea así:

Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones habrá un organismo que se denominará Registro Civil, cuyas funciones son:

- 1.º - Llevar el registro central del estado civil y las listas de electores.
- 2.º - Resolver en primera instancia toda solicitud para adquirir la calidad de costarricense por nacimiento o por adopción, así como todo lo referente a la suspensión, pérdida y recobro de la nacionalidad y la ciudadanía.
- 3.º - Expedir las cédulas de identidad.
- 4.º - Las otras que le señale esta Constitución y la ley.

El Diputado FACIO sugirió que debía aprobarse un transitorio en cuanto a la refundición de los actuales Registros Civil y Electoral, de acuerdo con uno de los puntos del Memorial que envió a la Asamblea el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre este punto, presentaron mociones los Diputados Arroyo, Trejos y Esquivel, que dicen así respectivamente:

Transitorio. Los actuales Registros Civil y Electoral continuarán trabajando como hasta el presente han venido haciendo, separadamente. Pasado el término de tres meses después de verificarse las próximas elecciones, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá el organismo único denominado Registro

⁴ Proyecto de Constitución Política presentado por la Comisión redactora a la Junta de Gobierno.

Civil, con la refundición y coordinación de registros precitados.
Ramón Arroyo.

Dentro del término de tres meses, a partir de las elecciones que habrán de verificarse en 1949, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá mediante la refundición del Registro del Estado Civil y el Registro Electoral, el organismo único que contemplaba el artículo 79 de esta Constitución, denominado Registro Civil. Ricardo Esquivel. Juan Trejos.

El señor ARROYO explicó que su moción se adecuaba en todo a lo pedido por el Tribunal Supremo de Elecciones en su Memorial leído en la Asamblea. La refundición de los dos Registros debe hacerse pasados tres meses después de las próximas elecciones, pero no dentro del término de tres meses, a partir de las mismas. En este plazo, el Tribunal estará incapacitado para lograr la refundición.

La moción del señor Arroyo se desechó, habiéndose aprobado la suscrita por los Diputados Esquivel y Trejos.

Por avanzada la hora el señor Presidente suspendió la sesión a las seis y treinta de la noche.- Marcial Rodríguez Conejo, Presidente.- Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.- Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario. (Asamblea Constituyente, Acta 76, 1949, Tomo II, p. 618).

Luego, en el acta n.º 181 de la Asamblea Constituyente⁵, quedó consignada la aprobación definitiva del citado artículo con el número 104 y un transitorio para la refundición del Registro del Estado civil y el Registro Electoral en el organismo único que denominaron Registro Civil:

Los artículos aprobados definitivamente son los siguientes:

Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son:

1.º - Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores.

⁵ Op. cit., Tomo III, pp. 194 y 195.

2.º - Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricenses, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

3.º - Expedir las cédulas de identidad.

4.º - Las demás atribuciones que le señale esta Constitución y las leyes.

Transitorio.- Dentro del término de tres meses, a partir de las elecciones de mil novecientos cuarenta y nueve, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá, mediante la refundición del Registro del Estado Civil y del Registro Electoral, el organismo único que contempla el artículo 104 de esta Constitución, denominado Registro Civil. (Asamblea Constituyente, 1949, Tomo III, p. 194-195)

La historiadora, doña Clotilde Obregón Quesada, resume los logros de la nueva Constitución, relacionados principalmente con el Registro y el TSE:

En la nueva Constitución se logró incluir aquellas instituciones por las que tantos ciudadanos habían luchado: Contraloría, Registro Civil, e Instituciones Autónomas y el ahora llamado Tribunal Supremo de Elecciones, pero con rango constitucional. Así, no solo se dejó funcionando el Código electoral de 1946 con las reformas hechas por la Junta, incluyendo en ellas al nuevo nombre del Tribunal, sino que los constituyentes apegándose a la propuesta de los demócratas, le dieron rango constitucional. (2000, p. 356)

En diciembre de 1952 se emitieron un nuevo Código Electoral (ley 1536, que estuvo vigente hasta el 1 de setiembre de 2009) y la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil (n.º1535, vigente hasta 1965, cuando se deroga por la que rige actualmente). Ese segundo Código Electoral –el primero fue el de 1946–, en su título tercero “De los organismos electorales”, dispone que estos son tres: el Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro Civil y las Juntas Electorales.

2.2 RESPALDO NORMATIVO ACTUAL

Al apuntar lo actual nos referimos a lo que establecen las normas vigentes para regular el Registro Civil, sus atribuciones y sus funciones⁶. Iniciemos con la Constitución Política de 1949⁷, que aún nos rige, donde consideramos como un gran avance el que se dispusiera que el Registro sería el encargado de llevar la registración de los hechos vitales y electorales. Así, reiteramos las funciones y la ubicación orgánica del Registro Civil establecidas en el numeral 104⁸:

Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son:

- 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores.
- 2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.
- 3) Expedir las cédulas de identidad.
- 4) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución y las leyes.

Asimismo, la frase final del numeral 99 constitucional dispone: "Del Tribunal dependen los demás organismos electorales". Por su parte, el Código

⁶ Las normas citadas y otras relacionadas pueden ser consultadas y descargadas en el sitio web del TSE: www.tse.go.cr.

⁷ En la Constitución Política encontramos varios numerales que se relacionan con el Registro Civil: 93 (sufragio), 94 (derecho al sufragio de personas naturalizadas costarricenses), 95.2 (inscripción de oficio y entrega de cédula como principio regulador del ejercicio del sufragio), 99 (TSE y sus organismos dependientes), 104 (Registro Civil y funciones).

⁸ Al Registro Civil lo conforman una Dirección General, un Departamento Civil que ejerce tareas de registrador civil, resuelve solicitudes de naturalización y otras relacionadas con la nacionalidad y un Departamento Electoral, encargado de la emisión de las cédulas de identidad y la confección de las listas de electores o padrón registro - electoral (artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil). Antes de la reforma de la legislación electoral el 2 setiembre de 2009 -Ley 8765-, la Dirección del Registro asumía directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas; a partir de esa fecha, con la creación de la Dirección General de Registro Electoral, esta función se le traslada al Departamento de Registro de Partidos Políticos, que depende de esta.

Electoral (ley 8765, vigente desde el año 2009) contempla como organismo electoral al Registro Civil:

ARTÍCULO 4.- Organismos electorales

Los organismos electorales son los siguientes:

- a) El TSE.
- b) El Registro Electoral.
- c) El Registro Civil.
- d) Las juntas electorales.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (n.º 3504 vigente desde 1965) se encarga de regular en forma específica, la organización, atribuciones y funciones de esta dependencia.

Otras leyes relacionadas con el quehacer registral civil son el Código Electoral (ley 8765), Código Civil (ley 63, decreto-ley n.º 30), Ley de Opciones y Naturalizaciones (n.º 1155), Ley de servicio de obtención de documentos de identidad para los ciudadanos, opción y naturalizados de nacionalidad extranjera nacidos en la República o hijos de costarricenses nacidos en el extranjero (n.º 1902), Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de 12 a 18 años (n.º 7688), Ley de Salarios y Régimen de Méritos del TSE y del Registro Civil (n.º 4519), Código de Familia (n.º 5476), Ley de Paternidad Responsable (n.º 8101), Ley de Inscripción y Cedulación Indígena de Costa Rica (n.º 7225), principalmente⁹.

El TSE, en ejercicio de sus atribuciones legales y con el fin de orientar las funciones de sus dependencias y brindar un buen servicio público a la población del país, ha dictado decretos, manuales, instructivos, directrices, políticas y protocolos, tales como el n.º 01-1956 Reglamento a la Ley 1902; n.º10-1997 Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios; n.º8-2010 Reglamento de fotografías para la cédula de identidad; n.º6-2011 Reglamento del Registro del Estado Civil; n.º4-2013 Reglamento para el ejercicio del voto costarricense en el extranjero; n.º08-2012

⁹ Algunas referencias del articulado para estas normas son: Código Civil (arts. 50, 51, 54); Ley Orgánica del TSE y RC (arts. 26, 37, Títulos III -Depto. Civil- y IV -Depto. Electoral-, 110 a 112); Código de Familia (arts. 24, 28, 31, 33, 64, 66, 69,79, 81, 84, 85, 96, 109, 138, 139); Código Electoral (arts. 4.c, 5.c, 7, 11, 12.ñ, 29, 60.e, 152, 153 a 156).

Reglamento para la notificación de actos y resoluciones del Registro Civil por correo electrónico; n.º12-2012 Reglamento sobre trámites, requisitos y criterios en resolución en materia de naturalizaciones; n.º 25-2015 Reglamento para personas registradoras auxiliares; Protocolo correspondiente para los traslados electorales de personas privadas de libertad después del cierre del padrón electoral; Instructivo para la entrega de listas impresas y archivos digitales del padrón nacional electoral así como de la aplicación informática denominada consulta del padrón electoral a los partidos políticos.

Son muchas las normas que refieren al Registro Civil y muy variadas las tareas que le han sido asignadas como órgano del TSE, así como los eventos de las personas físicas que se han sometido a su custodia que, de manera solvente y apegado al marco regulatorio ha logrado cumplir, asegurando a la ciudadanía y a la población costarricense, en general, que sus actos jurídicos y hechos vitales son respetados y que deben ser acordes con aquel marco, todo lo cual hace al Registro garante de la paz social, con el respaldo de la institucionalidad electoral.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO CIVIL

Existen muchas maneras de entender y opinar acerca de qué es un registro civil; por eso, para este trabajo estudiamos la norma que lo creó, la finalidad para la cual fue creado y la esencia de este instituto desde el punto de vista jurídico, es decir, su naturaleza jurídica, con lo cual podríamos llegar a tener una idea para tomar en cuenta a la hora de relacionar al Registro con el TSE.

Uno de los expresidentes del Tribunal, don Francisco Sáenz Meza, citado por Vega, señaló:

No hace muchos años, en Costa Rica, el Registro Civil estuvo en manos del Poder Ejecutivo, y a partir de la vigencia de la Constitución Política actual de 1949, como un acontecer histórico, pasó a ser una dependencia del Tribunal Supremo de Elecciones, quedando así bajo la jurisdicción de este último, los dos Registros que tienen que ver con las personas, el Electoral o de Ciudadanos y el del Estado Civil

Este cambio fue de positivos beneficios para ambos registros, porque además de la utilidad de índole jurídica, al facilitarse la provisión de documentos idóneos de identidad a las personas y otras seguridades interrelacionadas, la unidad de Dirección, la especialidad en la

función desde las jerarquías más altas, la facilidad de usar equipos que sirvan al uno y al otro, han dado como resultado un evidente progreso en ambos quehaceres.

El Registro del Estado Civil, forma parte de nuestro patrimonio cultural, de nuestras tradiciones jurídicas, nuestros valores y nuestra fe religiosa.

El estado civil de una persona, se afirma, es su situación jurídica, su estatuto jurídico, y está unido a la personalidad de la que no es simple reflejo, por eso es indivisible, inalienable, imprescriptible, no se puede perder. (Vega, 1988, pp. 64-68)

Las funciones constitucionales, entre otras, le dan la responsabilidad al TSE, a través del Registro Civil, de proteger y desarrollar el derecho fundamental a la identidad. La magistrada vicepresidenta del TSE, Eugenia María Zamora Chavarría, plasmó lo anterior:

El Estado está obligado, tanto nacional como internacionalmente por la vía de diversos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, a garantizar el respeto y resguardo del derecho a la identidad como implícito al desarrollo del ser humano dentro de la sociedad y como elemento definidor de su conducta y desarrollo individual. En efecto, así lo establecen, por ejemplo, el artículo 19 de la Convención Americana de los Derechos Humanos el 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Principio 3.º de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Mundial de los Derechos del Niño.

La identidad, además, tiene importantes consecuencias jurídicas; en primer lugar debido al interés de la propia persona de afirmarse como una persona determinada, individual, de modo que no se le confunda con ninguna otra. Por otra parte, los terceros, incluido el Estado, tienen interés en poder precisar la identidad de cada persona, con el fin de determinar si es o no la titular de los derechos que pretende o de los deberes que se le exigen. (Zamora, 2013, p. 70).

Volviendo al texto constitucional, en lo conducente, el artículo 95 fundamenta la garantía de la existencia de un registro civil general, de un padrón electoral automático y de un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales:

Artículo 95.- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

- 1) Autonomía de la función electoral.
- 2) Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
- 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas.
- 4) Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho.
- 5) Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley para tal efecto.

Del repaso normativo podemos desprender que el Registro Civil, como lo tenemos hoy en día y por crearse y determinarse sus funciones en la Constitución Política que nos rige, es un órgano de relevancia constitucional incorporado en la estructura del TSE como uno de los organismos electorales despartidizado y despolitizado (artículos 99 y 104 de la Constitución Política), con dependencia exclusiva del Tribunal electoral, al designar su dirección a las oficialías mayores de los dos departamentos que lo conforman –Civil y Electoral–, así como a las personas servidoras que los sostienen y al revisar en alza sus resoluciones.

Como parte del TSE –integrante del Estado costarricense–, el Registro es un órgano público sometido al Estado de derecho, con responsabilidades y sujeto al principio de legalidad, cuyos pronunciamientos se emiten vía administrativa, siendo facultativo su agotamiento ante el Tribunal en apelación. De esta manera, se rige bajo los principios del servicio público conocidos como eficiencia, continuidad, adaptabilidad e igualdad (artículos 4 y 5 de la Ley General de la Administración Pública).

De acuerdo con la encomienda constitucional y legal, el Registro ejerce funciones técnicas indelegables hacia lo externo de la institución; es decir, dentro del aparato estatal, como son las de registrar hechos vitales y actos civiles de las personas, lo que le permite llevar y actualizar el registro central del estado civil, conformar las listas de personas electoras, expedir las cédulas de identidad y las tarjetas de identidad de menores (conocidas como

TIM). Con los datos que solicita, almacena y tramita el Registro Civil se conforman sus bases de datos y se brinda, además, el servicio público que presta la institución, por ejemplo, en relación con la emisión de certificaciones, el traslado de información a otras instituciones públicas, etc. Siguiendo esta línea, resuelve solicitudes para adquirir la calidad de costarricense; ejecuta sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resuelve gestiones para recobrarla.

Vemos que es un centro al que le corresponde registrar los datos vitales de todas las personas físicas costarricenses y de aquellos extranjeros que se vinculan a nuestro país por nacimiento, estado civil, defunción, etc. Cuenta con permanente custodia y resguardo de la prueba tanto de la ciudadanía e identidad como de esos hechos y actos, que pueden ser datos personales privados, como la fotografía, dirección residencial y números telefónicos de las personas –restringidos– y públicos, como fechas de los actos y hechos, domicilio electoral –accesibles–. Todo ello permite la seguridad registral: inscripción y publicidad en identificación de las personas nacionales e historial civil de las registradas o inscritas.

Estos datos requieren ser actualizados o modificados constantemente durante toda la vida de la persona. Para la consecución de los fines del servicio público que brinda el TSE, es necesario publicitar de diversas maneras los datos personales de carácter público que constan en sus bases de datos, ya sea para efectos civiles o electorales.

En respuesta a la consulta legislativa sobre el proyecto “Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales” (expediente n.º 15.178), el TSE apuntó que:

...al encontrarse en posición de garante constitucional de los derechos fundamentales relativos al sufragio y claro de la distinción entre datos públicos y privados, interpreta su responsabilidad de brindar tratamiento adecuado –esto es: con sigilo y reserva– a la información que le ha sido confiada por los ciudadanos, con el único fin de garantizar la transparencia del sufragio y fortalecer con ello la integridad y legitimidad del sistema democrático costarricense. No podría entenderse que la información que consta en las bases de datos del Registro Civil pueda ser utilizada con fines distintos a los indicados, toda vez que ello implicaría la infracción al principio de legalidad y, además, la violación flagrante del derecho a la intimidad que asiste a todo costarricense (TSE, Sesión ordinaria 18-2005).

Por último y no por eso menos importante, el Registro coadyuva en la organización de los procesos electorales, otorgando cédulas de identidad y conformando las listas de personas electoras o el padrón registro, el cual se actualiza para cada proceso electivo o consultivo, de acuerdo con las bases de datos registrales.

De esta manera, es claro que los componentes de su naturaleza jurídica provocan que el Registro Civil contribuya con la convivencia cotidiana pacífica de las personas habitantes del país, ya que pueden gozar de tranquilidad y confianza al contar con un centro unificado, custodio de los datos personales que protegen su identidad, permiten su identificación y es uno de los garantes del libre ejercicio del sufragio, todo lo cual facilita el bienestar de las personas administradas, cumpliéndose los fines del Estado: el orden y el interés públicos.

4. RELACIÓN DEL REGISTRO CIVIL CON EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LO REGISTRAL CIVIL DESDE LO ELECTORAL

Con base en lo revisado en los apartados anteriores, con meridiana claridad se puede comprender cómo y por qué se relacionan el TSE y el Registro Civil y quizás hasta será compartido el criterio acerca de lo acertada que fue la decisión de los constituyentes, en 1949, de consignar en el texto de la Carta Magna su adscripción al organismo electoral.

Las distintas labores que realiza el Registro permiten, de manera automática, por estar en la misma institución, el seguimiento de la vida civil y electoral de la ciudadanía, aunado a que la correcta inscripción de los nacimientos y de las defunciones determina la debida conformación del padrón nacional electoral, donde consta la totalidad del electorado costarricense.

El magistrado presidente del TSE, Luis Antonio Sobrado González, en su artículo sobre la inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense, refiere a la depuración diaria del registro electoral como una de las características más notables del sistema electoral costarricense y que obedece a un procedimiento automático de inscripción y exclusión electoral y a la existencia de la cédula de identidad como un único documento de identificación, tanto electoral como civil, expedido por el Registro Civil. Señala que la centralización del registro de los hechos civiles y electorales facilita los procedimientos automáticos de inscripción así como la participación política misma, dado que el ciudadano realiza un único trámite para documentarse como ciudadano y elector. Concluye así:

En Costa Rica se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad, que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral, y la administración del registro electoral. Lo anterior, bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al TSE, y de mecanismos administrativos ampliamente favorecedores de la obtención de dicho documento.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción (y desinscripción) de electores en el registro electoral, según un sistema donde no sólo la inscripción sino también la depuración y actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, que se encargan tanto a despachos del propio Registro Civil como del TSE.

Con ello se facilita notablemente el levantamiento del padrón electoral o lista de personas habilitadas para sufragar en un proceso electoral en particular, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia, que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la pulcritud del reconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas (Sobrado, 2007, pp. 10-11).

En similar sentido, la magistrada electoral, Zetty Bou Valverde, al referirse a las seis décadas de efectividad del sistema electoral costarricense explicó acerca del padrón:

El padrón electoral, que se alimenta automáticamente de la base de datos del Registro Civil, es publicitado, actualizado y auditado mensualmente durante la época no electoral y diariamente después de la convocatoria a elecciones, excluyendo a quienes fallecen, los declarados en estado de interdicción, y aquellos impuestos de sentencias que conlleven la suspensión de derechos políticos, así como a quienes no renueven oportunamente su cédula de identidad, e incluyendo a las personas que van adquiriendo la mayoría de edad y los naturalizados que sean aptos para votar. En el caso de quienes fallezcan después del cierre del padrón pero antes del envío del material electoral a las juntas receptoras, las comunicaciones de

defunción son incluidas en el citado material. Si el deceso ocurre con posterioridad, se remite el aviso correspondiente a cada junta para que sus miembros cuenten con dicho insumo durante la votación. (Bou, 2010, p.56)

Para reforzar la atinada y sensata conformación constitucional del organismo estatal que estudiamos, se expondrán algunos pronunciamientos del Tribunal que evidencian la estrecha relación e interdependencia entre el Registro y el TSE, lo que coadyuva con la ejecución de importantes tareas en las diferentes dimensiones en que se desenvuelve la institución –jurisdicción electoral, administración electoral, administración registral civil, educación y promoción de cultura cívico-democrática y administración ordinaria–.

Es precisamente en la dimensión de jurisdicción electoral donde los magistrados y magistradas que integran el Tribunal, en su papel de jueces y juezas de la República, con competencia exclusiva, excluyente y vinculante (arts. 102.3 y 103 constitucionales), han dado contenido explicativo y práctico a las regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias, esclareciéndolas e indicando su adecuada aplicación y dictando normas para el apropiado desempeño de las funciones electorales y registrales.

De seguido se apuntan descriptores y extractos de pronunciamientos electorales con la referencia de la fuente jurisprudencial¹⁰ en que se consignan las consideraciones que permitieron al Tribunal arribar a esas relevantes tesis –todas ellas vinculantes– que incluyen desde temas puramente civiles y operativos registrales hasta asuntos electorales de muy variada índole, pero siempre interrelacionados:

- Relación del Registro Civil con el TSE:

...de lo establecido en los artículos 104 inciso 3.º y 95 incisos 1.º y 2.º se colige que la organización electoral está obligada a cumplir con el deber estatal de identificar a los ciudadanos y de incluirlos en el padrón electoral, como condición para que puedan ejercer su derecho fundamental de sufragio... (TSE, Resolución 2337-E-2004).

...se hace necesario recordar el vínculo que existe entre el otorgamiento de la nacionalidad costarricense y la incidencia de dicho acto en el ámbito electoral... para el ejercicio pleno de la

¹⁰ La jurisprudencia electoral puede ser consultada y descargada en el sitio web del TSE: www.tse.go.cr

ciudadanía costarricense, incluido el derecho a ejercer el sufragio. (TSE, oficio n.º TSE-2683-2010 de 21/9/2010, Sesión ordinaria n.º 085-2010)

- Interpretaciones:

Resolución 10791-1995: del artículo 94 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil, sobre la validez decenal de la cédula, excepción del año anterior a la elección y depuración del padrón (también ver 2143-E-2001).

Resolución 2337-E-2004: del artículo 75 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre la eximente de requisitos para obtener cédula por primera vez si ya tenía TIM. También refiere a la relación de emisión de cédula con lo electoral.

Resolución 2357-E8-2015: artículos 93 y 95 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre lo innecesario de mostrar la cédula de identidad física, cuando la identificación de la persona se realice a través del "Servicio de Verificación de Identidad" -VID- del TSE.

Resolución 8254-E8-2015: artículo 24 del Código Electoral para establecer que las certificaciones digitales expedidas por el TSE tendrán la misma validez legal, efectos jurídicos y eficacia probatoria que las físicas.

Resolución 4404-E8-2016: artículo 75 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre la eximente del requisito de testigos para la solicitud de cédula por primera vez de personas ciudadanas naturalizadas.

- Cédula de identidad:

Resolución 1963-E-2001: responsabilidad de mantener el documento de identidad al día recae en las personas electoras y no en la Administración Electoral.

Resolución 2357-E-1-2001: caducidad de la cédula y no inclusión en el padrón. Registro Civil es dependencia exclusiva del TSE. Imposibilidad de recurrir sus actos vía amparo electoral. Recurso de apelación electoral. Art. 102 inciso 4) de la Constitución Política (también ver: 5451-E1-2013, 209-E3-2014, 536-E1-2014).

Resolución 1738-E-2002: interrupción de continuidad de la persona como electora en el padrón del respectivo cantón por caducidad de su cédula por vencimiento, no impide su participación política, siempre que al ser postulada como candidata ya se encuentre reinscrita electoralmente en el lugar donde ha de servir el cargo.

Resolución 6323-M-2010: cuando se solicita cédula de identidad se debe declarar el lugar exacto de residencia lo cual, automáticamente, define el lugar de votación o domicilio electoral.

- Padrón registro-listas de personas electoras:

Resolución 5451-E1-2013: Departamento Electoral del Registro Civil no debe incluir en padrón a personas naturalizadas si no ha pasado un año desde la obtención de la carta respectiva.

Resolución 536-E1-2014: exclusión de lista de electores por orden judicial de insania y en aplicación del artículo 91 de la Constitución Política, no por omisión ilegítima del Registro Civil.

Resolución 1290-E1-2014: conformación del padrón registro. Funciones del Registro Civil (también ver 1106-1995, 2461-1-E-2001, 2926-E8-2008, 539-E1-2014).

Resolución 7076-E3-2015: artículos 104 inciso 1) Constitución Política, 152-156 Código Electoral, 73 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil; Registro Civil emite cédula de identidad y confecciona listas de electores, implica distritación electoral ciudadana según información al solicitar documento de identidad.

Resolución 2074-E1-2017: Diferencia entre registro de afiliaciones o militantes y padrón electoral partidario. Información sensible; datos personales restringidos (también ver 2132-E8-2017).

- Identificación y domicilio de candidaturas:

Resolución 0578-E-2000: inclusión del "conocido como" ("c.c.") en inscripción de papeleta. Seudónimo. Artículo 33 Constitución Política, 58 Código Civil. Uso de apellido del esposo por candidatas.

Resolución 6310-E3-2010: candidatura se inscribe si se acredita que dentro de los 2 años previos a asumir el cargo el cambio en inscripción

electoral fue de oficio por la Administración Electoral, siempre que el lugar de residencia se mantenga.

- Publicidad registral-datos sensibles:

Resolución 1959-E-2002: alcances de publicidad de información contenida en la base de datos del Registro Civil (también ver sesiones ordinarias n.º 18-2005 art. 2.º y n.º 28-2008, art. 2.º).

- Diferencia entre acto electoral y registral civil:

Resolución 1113-E8-2009: inscripción de adopciones y otorgamiento de nacionalidad costarricense.

- Personas privadas de libertad:

Resolución 1967-E1-2014: derecho al sufragio. Empadronamiento en centros penales es facultativo, no oficioso. Luego de cierre del padrón si las personas privadas de libertad son reubicadas, incluso el día de la elección, la Dirección General del Registro Civil, por resolución, modifica padrón y ordena inscripción en nueva junta receptora de votos (también ver 394-E-2006, 3326-E-2007, 2017-E1-2014).

Si bien con estos pronunciamientos no se agota la producción jurisprudencial del Tribunal relacionada con lo registral civil, sí son de utilidad para concluir reiterando que fue sabia la decisión de los constituyentes de adscribir el Registro Civil al Tribunal Supremo de Elecciones, pues la confluencia de las funciones registrales civiles con las electorales es garantía de fortaleza y confiabilidad, tanto para los procesos electorales como para la registración de las personas y para sus derechos fundamentales, logrando que el sistema electoral costarricense se distinga del resto de los países de la región y permitiendo la pureza del sufragio y de todos los actos que llevan a él, pilar fundamental de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, O. (1973). *La Constitución de 1949 (antecedentes y proyecciones)*. 1.^a edición. San José: Editorial Costa Rica.
- Asamblea Nacional Constituyente (1949). *Memoria de las labores, antecedentes, proyecto, reglamento y actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*. San José Costa Rica: Imprenta Nacional, 1951.
- Bolaños, L.A. (2013). El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento. *Revista de Derecho Electoral* (15), 25-35.
- Bou, Z. (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral* (9), 51-65.
- Molina, I. y Palmer, S. (2009). *Historia de Costa Rica*. 2.^a ed. revisada. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Mora Chinchilla, Carolina (2013). El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal. *Revista de Derecho Electoral* (16), 141-162.
- Obregón, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*, 1.^a ed. San José Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sobrado, L. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral* (4), 27-35.
- Vega, M.A. (1988) *El Registro Civil: Cien años de servicio público*. San José: Imprenta Nacional.
- Zamora, E. (2013). Una década de la tarjeta de identidad de menores (TIM). *Revista de Derecho Electoral* (16), 67-89.

Normativa

- Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley 8765. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica (1953). Código Electoral, ley 1536 Publicado en La Gaceta n.º 10 de 14 de enero.
- Costa Rica (1965). Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, n.º 3504, publicada en La Gaceta n.º 117 de 26 de mayo.

Costa Rica. Poder Ejecutivo (1913). Reglamento del Registro del Estado Civil, Decreto Ejecutivo n.º 7 del 25 de julio de 1913, publicado en Colección de Leyes y Decretos, Semestre II, Tomo I. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/registrodelestadocivil_derogado.pdf

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Reglamento del registro del estado civil, Decreto n.º 06-2011, publicado en La Gaceta n.º94 de 17 de mayo. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/registrodelestadocivil.pdf>

Jurisprudencia

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.º 2074-E1-2017 de las once horas treinta minutos del veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.º 2132-E8-2017 las diez horas del veintiocho de marzo de dos mil diecisiete.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.º 4404-E8-2016 de las once horas con treinta minutos del veintinueve de junio de dos mil dieciséis.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.º 2357-E8-2015 de las once horas treinta y cinco minutos del veinticinco de mayo de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.º 7076-E3-2015 de las trece horas treinta y cinco minutos del treinta de octubre de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.º 8254-E8-2015 de las diez horas treinta y cinco minutos del veintidós de diciembre de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 539-E1-2014 de las doce horas treinta y cinco minutos del trece de febrero de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 1290-E1-2014 de las quince horas cinco minutos del cuatro de abril de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 1967-E1-2014 de las quince horas y cincuenta minutos del cinco de junio de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 2017-E1-2014 de las once horas cincuenta y ocho minutos del nueve de junio de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.º 1192-E9-2013 de las diez horas cincuenta minutos del cinco de marzo de dos mil trece.

- Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.º 5451-E1-2013 de las once horas cincuenta minutos del doce de diciembre de dos mil trece.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.º 209-E3-2014 de las doce horas quince minutos del veintiuno de enero de dos mil catorce.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.º 536-E1-2014 de las doce horas veintiocho minutos del trece de febrero de dos mil catorce.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 6310-E3-2010 de las nueve horas cuarenta minutos del siete de octubre de dos mil diez.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 6323-M-2010 de las catorce horas treinta y cinco minutos del ocho de octubre de dos mil diez.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Resolución n.º 1113-E8-2009 de las once horas cuarenta y cinco minutos del cinco de marzo de dos mil nueve.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Resolución n.º 2926-E8-2008 de las once horas veinte minutos del dos de setiembre de dos mil ocho.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Oficio n.º TSE-2683-2010 del 21 de setiembre de 2010, sesión ordinaria n.º 085-2010 de la misma fecha.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Sesión Ordinaria n.º 28-2008 del 1 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2005). Sesión ordinaria n.º 18-2005 del 17 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Resolución n.º 3326-E-2007 de las diez horas del veintiséis de noviembre de dos mil siete.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución n.º 394-E-2006 de las catorce horas treinta minutos del tres de febrero de dos mil seis.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2004). Resolución n.º 2337-E-2004 de las doce horas veinte minutos del seis de setiembre de dos mil cuatro.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.º 1959-E-2002 de las nueve horas del veintiocho de octubre de dos mil dos.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución 1738-E-2002 de las trece horas treinta y cinco minutos del diecisiete de setiembre de dos mil dos.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.º 578-E-2000 de las trece horas quince minutos del treinta y uno de marzo de dos mil.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.º 2461-1-E-2001 de las dieciséis horas del diecinueve de noviembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.º 2357-E-1-2001 de las dieciséis horas y veinticinco minutos del siete de noviembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.º 1963-E-2001 de las once horas del veintiocho de setiembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.º 2143-E-2001 de las quince horas veinte minutos del dieciocho de octubre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (1995). Resolución n.º 10791-1995 de las ocho horas treinta minutos del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.