

Título: **Inscripción tardía administrativa y filiación**

Autores: **Carrillo Herrera, Gonzalo - Ruiz Acuña, Daniela**

Publicado en: **RDF 101, 07/09/2021, 97**

Cita: **TR LALEY AR/DOC/2177/2021**

Sumario: I. Introducción.— II. El problema no resuelto del subregistro.— III. Inscripción tardía administrativa en la ley de los 1000 días.— IV. Inscripción y afiliación.— V. Cómo se efectúa la determinación de la maternidad en la inscripción tardía de nacimiento.— VI. El trámite de inscripción tardía administrativa.— VII. Requisitos del trámite de inscripción tardía.— VIII. La inscripción tardía y la migración interna: ¿dónde inscribir?— IX. Conclusiones.

(*)

I. Introducción

La sanción de la ley 27.611, denominada Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia o como comúnmente se la conoce "Plan de los 1000 días", trajo consigo algunas innovaciones en materia de identidad, reformulando ciertos artículos de la ley 17.671 y de la ley 26.413 de Registración Civil.

En materia identitaria, la ley tiende a acelerar un sistema de inscripción registral que en la ley 26.413 había mejorado, con el objeto de garantizar el acceso a la identidad de todas las personas nacidas en territorio argentino, previendo la comunicación entre todos los organismos del Estado Nacional y provincial involucrados, esto es, Registro Nacional de las Personas y registros civiles provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En resumidas cuentas, lo que intenta alcanzar la ley 27.611 es reducir el subregistro en la Argentina, es decir, que queden invisibilizadas aquellas personas que no cuentan ni con registración —acta de nacimiento— ni con identificación —documento nacional de identidad—.

El espíritu que rige en la ley es lograr la inscripción del recién nacido lo más pronto posible. Con esta afirmación deberemos interpretar cada párrafo de esta ley, la cual es la base esencial para explicar cualquier laguna que pueda surgir en su texto.

II. El problema no resuelto del subregistro

Para alcanzar el objetivo descrito, la ley introduce dos instrumentos como lo son la alerta temprana de nacimientos y la inscripción tardía administrativa; ambos institutos pretenden corregir ciertas falencias existentes en la aplicación del procedimiento en la práctica de la ley 26.413 pero, a poco de ahondar en ambos institutos y su relación con lo establecido en la mencionada ley de registración, alcanzamos a comprender que no cumplen acabadamente con su finalidad.

Para comprender cómo se llegan a estos institutos hay que recordar cómo funcionaba el sistema de inscripción de nacimientos y su relación con el subregistro existente.

El primer ordenamiento legal que reguló la actividad de los registros civiles del país —dec.-ley 8204/1963— impuso el certificado de nacido vivo o certificado médico en donde constaba el binomio madre-hijo (art. 31, dec.-ley 8204/1963), otorgándole la habilidad para probar el nacimiento de una persona, pero este texto adolecía de un problema: imponía la obligación de "solicitar la inscripción del nacimiento" a los progenitores, sus parientes, administradores de hospitales o cualquier persona que hallare un recién nacido.

En la práctica, los efectores de salud en donde se producía el nacimiento emitían el certificado médico y se lo entregaban a los progenitores para que estos fueran al registro civil correspondiente a cumplir con la obligación de solicitar la inscripción de nacimiento. Sea por desconocimiento del texto legal, por la creencia de que aquel certificado médico implicaba la registración del recién nacido o incluso, con motivo o en líneas generales por no estar conscientes de sus derechos con relación al registro de nacimiento, no en pocos casos los progenitores no concurren a la registración del recién nacido, creando así el llamado subregistro.

¿Qué es el subregistro? Es simplemente la inexistencia jurídica de una persona con motivo de no haber efectuado oportunamente (o extemporáneamente) su registro de nacimiento.

El subregistro produce la limitación absoluta de los derechos de las personas y afecta principalmente a los grupos vulnerables del país y, dentro de ellos, tiene mayor incidencia en las zonas rurales o en migrantes no documentados. El subregistro no tiene limitación etaria, pues si bien se da mayormente en la población infantil, no es menos cierto que existe un porcentaje de adultos que también son víctimas de la subregistración.

Los principales actores en la lucha contra esta problemática son justamente los registros civiles provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes son los encargados de hacer constar todos los actos que "den origen, alteren o modifiquen el estado civil y capacidad de las personas" (1). El subregistro es, a nuestro

criterio, una de las problemáticas más grandes que debe resolver el Estado Nacional, pues afecta el derecho a la identidad de toda persona sin distinción alguna de raza, credo, estrato social o localización geográfica, como así también perjudica al Estado mismo, pues al no contar con información precisa y exacta de la cantidad de nacimientos, no podrán realizarse políticas públicas efectivas en cualquier otro ámbito del Estado nacional, provincial o municipal.

La problemática del subregistro, evidenciada por el dec.-ley 8204/1963, pretendió ser solucionada —y en gran parte se logró— mediante la modificación de aquel decreto en el año 2008 por la ley 26.413, la cual diferenció entre los obligados a notificar el hecho del nacimiento y quienes se encontraban obligados a solicitar la inscripción del nacimiento. Asimismo, imponía la obligación a quienes debían notificar el hecho del nacimiento de remitir inmediatamente al registro civil el certificado médico de nacimiento sin que este fuera otorgado a los progenitores en mano para que concurrieran al registro civil a inscribir al recién nacido. Esa pequeña diferencia disminuyó enormemente el subregistro en la Argentina, pues ahora no depende de la voluntad de los progenitores sino de una remisión de organismo a organismo.

A partir de allí, sin la intervención de los progenitores en el traslado del certificado de nacido vivo (en adelante, CNV) para realizar la correspondiente inscripción en el Registro Civil, se fue mejorando el sistema de registración alcanzando uno de los mayores porcentajes de registro en América Latina. Esta ley estableció un sistema escalonado de inscripción otorgándole a los progenitores 40 días para concurrir al registro civil para efectuar la inscripción e imponiendo al Estado provincial —a través del registro civil— que, transcurrido el plazo mencionado, la obligación de realizar la inscripción de oficio con la única prueba que se tenía: el CNV.

La ley 26.413 tampoco olvidó de regular aquellos nacimientos que se producían fuera de un efector de salud y sin atención médica y que, por ende, carecían de CNV [\(2\)](#), otorgando o estableciendo la posibilidad de realizar la inscripción tardía de nacimientos bajo una modalidad diferente. Al poco tiempo de la sanción de aquella normativa, se advirtió que continuaba habiendo una gran cantidad de subregistro en la Argentina y en el año 2009, el Estado Nacional se vio obligado a emitir el primer decreto de suspensión del procedimiento establecido por la ley 26.413 extendiendo la inscripción administrativa —que se limitaba a un año— hasta los 12 años de edad [\(3\)](#). A partir de esa edad, la persona debía recurrir a solicitar su inscripción registral en el ámbito judicial retomando el procedimiento establecido en los arts. 28 y 29 de la ley 26.413.

En los considerandos de aquel decreto ya se advertía que la escasez de los plazos impuestos por la ley 26.413 para realizar la inscripción fuera de término por la vía administrativa obligaba a recurrir a la vía judicial para la registración de un nacimiento "en desmedro del derecho a la identidad del menor, dado que la falta de registración oportuna priva al niño de un derecho subjetivo y personalísimo como es desarrollarse en su medio familiar y acceder, entre otros derechos, a la educación, salud y vivienda".

El decreto de suspensión de plazos administrativos —que era de carácter excepcional— fue prorrogado incansablemente todos los años manteniendo la edad de 12 años para realizar la inscripción administrativa; recién en el año 2019 y ante la falta de solución permanente, con el objeto de alcanzar a la mayor cantidad de población subregistrada, se eleva la edad para la inscripción tardía administrativa a 18 años.

Los decretos de suspensión de plazos administrativos traían casi los mismos requisitos que hoy se establecen en la ley 27.611 es decir: CNV si lo tuviere o en su defecto, certificado médico de edad presunta de quien se pretende inscribir; certificado negativo de inscripción del registro civil de la jurisdicción en donde se ha producido el nacimiento; y declaración de dos testigos que declararon la fecha y lugar de nacimiento. La única incorporación que trae la ley de los 1000 días en materia identificatoria es plasmar en el texto algo que ya se venía exigiendo en la práctica pero que no se encontraba contemplado en el marco legal: el certificado de no identificación del ciudadano emitido por el Registro Nacional de las Personas. A su vez, esta ley trae la posibilidad para que supletoriamente y en caso de no contar con el certificado negativo de identificación, este pueda ser reemplazado por el nuevo trámite de certificado de preidentificación en el que conste que los datos aportados y la información biométrica obtenida no obran antecedentes de identificación.

III. Inscripción tardía administrativa en la ley de los 1000 días

En vista a estos antecedentes y con el objetivo de lograr una mayor eficacia en la registración y posterior identificación del ciudadano, se sanciona la ley 27.611, que establece que el trámite de inscripción tardía se efectuará permanentemente en forma administrativa sin límites de edad, debiendo recurrir a la vía judicial en forma supletoria en los casos que no se reúnan ciertos requisitos impuestos por el ahora modificado art. 29 de la ley 26.413 o la inscripción tardía administrativa haya sido denegada en el ámbito administrativo.

Lo acertado de esta modificación se puede observar desde varios aspectos: desde el ámbito judicial, se elimina un procedimiento que a todas luces resultaba engorroso, lento y que en muchos casos no se dimensionaba la problemática a resolver —identidad—, desde el ámbito administrativo se logró lo que los

registros civiles reclaman, esto es, resolver aquellos trámites de inscripciones de personas que, a pesar de los esfuerzos de los organismos provinciales y el Registro Nacional de las Personas, no han podido hasta el momento realizarlo con los consecuentes perjuicios para el habitante del territorio nacional. No obstante no ser la solución de fondo que se pretende, es un importante avance, pues mantiene en el organismo natural y más entendido en la materia —el registro civil— la inscripción de las personas sea la misma en forma tempestiva por sus progenitores, en forma oficiosa por el Estado o en forma tardía, ahora también por el Estado a través del registro civil.

Ante la sanción de la ley denominada de atención integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia, los registros civiles del país se han visto convulsionados y paralizados al mismo tiempo. Convulsionados porque sin consulta previa a la sanción de la ley se les ha trasladado el trámite de inscripción tardía a la faz administrativa, ampliando enormemente el trabajo de estos organismos y sin previsión oportuna; los registros civiles carecen actualmente de recursos materiales y humanos para la correcta tramitación y estáticos pues, salvo algunas excepciones, los registros civiles provinciales hasta la fecha no han emitido las resoluciones respectivas para hacer efectiva la orden emanada de la ley 27.611 permitiendo el trámite de las inscripciones tardías de nacimiento en sus respectivas delegaciones, sin perjuicio de que a nuestro criterio y como se expondrá en el presente trabajo, tales resoluciones son innecesarias para comenzar a realizar los trámites dispuestos por el art. 15 de la 27.611. Se debe destacar que a la mayoría de los registros del país no los han provisto de recursos materiales ni humanos para hacer frente a estas tramitaciones, no hay información hacia la ciudadanía sobre dónde realizar la inscripción tardía de nacimientos que se verifica al punto que, a la fecha del presente escrito, se siguen iniciando procesos de inscripción tardía en el ámbito judicial, las mismas defensorías judiciales continúan tomando trámites y los jueces, salvo casos aislados, siguen dando curso a aquellas peticiones.

IV. Inscripción y afiliación

Dentro del ámbito registral, todavía se sigue discutiendo la implementación de la norma y se ha planteado un debate que, a nuestro criterio, no es tal.

Sea por olvido o por innecesidad, el art. 15 de la ley 27.611 establece el mecanismo de inscripción tardía de nacimientos en forma administrativa pero no hace mención alguna a la filiación de quien se pretende inscribir y allí radica el debate presentado en los registros civiles. ¿Puede inscribirse una persona sin ningún tipo de filiación? La respuesta afirmativa se impone, el espíritu de la ley es lograr la inscripción de la persona y su posterior identificación, la materia filiatoria pasará a un segundo plano que podrá probarse o no en el ámbito administrativo o deberá probarse en el ámbito judicial, pero, en cualquier caso, la persona ya se encuentra registrada e identificada que es la prioridad para el Estado pues el subregistro se combate con la inscripción registral y no con la determinación de la filiación.

Un dato no menor para recordar que este debate, planteado en los registros civiles del país, carece de asidero: antes de la sanción de la ley 27.611, en las inscripciones tardías de nacimiento tramitadas administrativamente en los registros civiles (menores de 18 años), ¿se había planteado la pregunta de la filiación? ¿Qué cambió con la sanción de la 27.611 en esta materia? Absolutamente nada, solamente la extensión de la edad para que el trámite sea administrativo y no en sede judicial.

La problemática no radica en la filiación paterna que por aplicación del art. 571 se resuelve a través del reconocimiento expreso del progenitor en el Registro Civil o instrumento público. La pregunta es cómo se determina la filiación materna en los casos de inscriptos tardía, pues antes del 2015 las mujeres tenían la posibilidad de efectuar un reconocimiento de su hijo en las mismas condiciones que el varón.

V. Cómo se efectúa la determinación de la maternidad en la inscripción tardía de nacimiento

El viejo Código Civil en su art. 242 expresaba que "la maternidad quedará establecida, aun sin mediar reconocimiento expreso, por la prueba del nacimiento y la identidad del nacido. La inscripción deberá realizarse a petición de quien presente un certificado médico u obstétrica que haya atendido el parto de la mujer a quien se atribuye la maternidad del hijo. Esta inscripción deberá serle notificada a la madre salvo su reconocimiento expreso o quien hubiese denunciado el nacimiento fuere el marido". Por la redacción del texto, se advierte que el principio general consistía en el reconocimiento expreso por parte de la madre sobre su maternidad, imponiendo esta —aun sin su reconocimiento expreso— por la prueba del nacimiento y la identidad del nacido (con certificado médico u obstétrico...). Es decir, el principio general era el reconocimiento y a falta de este —o aun en caso de oposición— se impone la maternidad en forma legal a través del instrumento médico que lo acredita.

Si bien la redacción de este artículo pertenece a tiempos más que lejanos en donde el CNV no era tan común como en la actualidad, la relevancia que fue adquiriendo el CNV en el transcurso del tiempo hizo que se

comenzara a ir dejando de lado paulatinamente la "voluntariedad" del reconocimiento materno para que el CNV obrara como prueba absoluta e indispensable para la determinación de la maternidad. Así, en la sanción de la ley 26.413 se da cuenta de la importancia del CNV, dándole prioridad como prueba del hecho del nacimiento. Encontrándonos que aquel certificado era la prueba fundamental para la determinación de la maternidad, el art. 242 del Cód. Civil de Vélez que permite el reconocimiento materno quedaba relegado —hasta el año 2015— solo a los casos de ausencia de CNV.

El Código Civil y Comercial, con muy buenas intenciones, vino a limitar, en su art. 565, la determinación de la maternidad eliminando el reconocimiento materno y determinando la maternidad exclusivamente con "la prueba del nacimiento y la identidad del nacido", es decir, con el CNV expedido por el médico que se convertiría en el único medio de prueba válido para acreditar un nacimiento. Pero como la naturaleza responde a sus propias leyes y los partos pueden ocurrir en distintos lugares a los previstos, pudiendo incluso no ser atendidos por profesionales médicos u obstétricos que confeccionen el certificado correspondiente para acreditar el nacimiento, el último párrafo del art. 565 del Cód. Civ. y Com. prevé que la determinación de la maternidad, en los casos que se carezca del certificado médico, deberá realizarse conforme a las disposiciones de los ordenamientos relativos al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas y allí entra en vigor nuevamente la ley 26.413 que en su art. 32, inc. c), prevé la prueba del nacimiento en los partos fuera de establecimiento de salud y sin atención médica.

Si analizamos el art. 32, inc. c), que se aplica supletoriamente —ante la ausencia de CNV— primeramente, observaremos que no habla de determinación de la maternidad sino de la prueba el hecho del nacimiento para lograr la inscripción de quien no se encuentra registrado. Sin embargo, la existencia de algunos agregados en los requisitos del inc. c) del mencionado artículo nos daría cuenta de la posibilidad de relación filiatoria de quien se pretende inscribir: los testigos. Los testigos que se requieren para el trámite de inscripción en estos casos deben necesariamente acreditar tres elementos: a) El lugar de nacimiento en la jurisdicción; b) el estado de gravidez de la madre y c) haber visto al recién nacido con vida. Con estas tres declaraciones de los testigos se estaría logrando la registración de la persona y su vínculo filiatorio con la madre, intentando suplir así la ausencia de un CNV que acredite el binomio madre hijo. En cuanto a la filiación paterna estaría cubierta a través de la aplicación del art. 571 que regula "la paternidad" por reconocimiento.

Establecido ello, aparentemente no habría inconvenientes para imponer la filiación materna determinando la maternidad a través de la prueba de aquellos testigos, pero nuevamente observando la realidad y la práctica en los registros civiles nos encontramos con otras dificultades. Como se advirtió anteriormente, en la mayoría de estos casos, el art. 32, inc. c), se utiliza para las inscripciones tardías de nacimiento y en consecuencia, la prueba testimonial sobre haber visto el estado de gravidez materno y el nacimiento con vida del menor, se va complicando en el transcurso del tiempo al punto que a una persona de más de 30 años sin inscripción registral se le torne dificultoso la obtención de aquella prueba testimonial. A los fines de comprender acabadamente, planteamos un ejemplo:

Joaquín Acuña, formoseño de 32 años de edad, no ha sido inscrito nunca en el registro civil y por ende carece de identificación para el Estado. Joaquín vive con sus padres M. y S. en la provincia de Buenos Aires. Como Joaquín no puede acceder a ningún derecho por su falta de identificación, deciden concurrir al registro civil a realizar el trámite de inscripción tardía de nacimiento conforme al procedimiento de la nueva ley 27.611. A través del registro civil obtienen el certificado negativo de inscripción del registro civil de la provincia de Formosa, que acredita que allí no fue registrado (art. 15, inc. 1°); el certificado de edad presunta en un efector de salud público (art. 15, inc. 2°); el certificado negativo de identificación expedido por el Renaper (art. 15, inc. 3°) y dos testigos (art. 15, inc. 4°) que acrediten el lugar de nacimiento y el nombre con el que es públicamente conocido Joaquín. Luego de todo este trámite, hemos logrado que Joaquín Acuña se encuentre inscripto en el registro civil y se haya identificado en el Renaper, obteniendo también su DNI. Ahora bien, ¿y el vínculo filiatorio con Martín y Silvana? Para su padre Martín no habrá inconvenientes pues por aplicación del art. 571 del Cód. Civ. y Com. puede presentarse en cualquier registro civil y reconocerlo, acto seguido de la registración tardía, pero ¿qué debería ocurrir con la madre Silvana?

Es sabido que, con la modificación del Código Civil y Comercial, la prueba de la maternidad es legal a través del CNV, pero con la carencia de este se deberá recurrir al trámite dispuesto por el art. 32, inc. c), de la ley 26.413 y la maternidad podrá ser probada con los testigos que acrediten el estado de gravidez de la madre y haber visto el nacimiento de la persona. Si aún no se cuenta con aquella prueba testimonial, no quedará otra opción que efectuar una acción judicial de reclamación de filiación, definiéndose, solo por este medio y ante la imposibilidad de acceso a las pruebas mencionadas anteriormente, la filiación materna.

VI. El trámite de inscripción tardía administrativa

La inscripción tardía administrativa hasta el dec. 285/2020 establecía los siguientes requisitos: a) certificado negativo de inscripción de la jurisdicción en la que supuestamente ocurrió el nacimiento; b) certificado negativo del Registro Nacional de las Personas expresando que el ciudadano no se encontraba identificado; c) certificado de edad presunta expedido por un centro de salud público; d) dos testigos que acrediten el lugar de nacimiento y nombre con el que socialmente es conocida la persona que se pretende inscribir.

El trámite era por demás sencillo. El ciudadano se presentaba al registro civil de su jurisdicción de residencia y se iniciaba el trámite de manera administrativa, solicitando el mismo registro civil los requisitos que el decreto establece. A partir de allí, con todos los certificados y la presencia de dos testigos para suscribir el acta, se labraba el acta de registración (nacimiento) y con ella se accedía al trámite de identificación del ciudadano (DNI).

La ley 27.611 no innovó en absoluto en el procedimiento de la inscripción tardía administrativa, lo único que plasmó es la ampliación de la edad para realizar el trámite, por ende, ningún obstáculo ni impedimento se les presenta a los registros civiles para seguir realizando este tipo de inscripción con el viejo procedimiento instrumentado.

Ahora bien, la filiación, ¿es un requisito necesario para la inscripción tardía? Antes no lo era y entendemos que actualmente tampoco lo es. Como se expresó anteriormente, la ley pretende la inscripción de la persona no siendo la filiación una materia de impedimento para realizarla. Si en el trámite de inscripción tardía actual se acompaña prueba para demostrar algún tipo de vínculo filiatorio —v.gr., los dos testigos que exige la ley o constancia de libro de parto— podría administrativamente imponerse la filiación materna. Y si no se acompaña constancia alguna ni testigos que acrediten el estado de gravidez de la madre, lo único que quedaría como posible para imponer el vínculo filiatorio es reclamarlo judicialmente.

VII. Requisitos del trámite de inscripción tardía

El reformado art. 29 de la 26.413 establece cuatro requisitos para emitir la resolución la inscripción tardía administrativa; los requisitos no son a los efectos de la presentación del trámite sino se los exige al registro civil para emitir la resolución de la inscripción, es decir, la obligación recae sobre el organismo administrativo y no sobre la persona que pretende su inscripción.

Los requisitos son:

- a) certificado negativo de inscripción de nacimiento emitido por el registro civil del lugar de nacimiento;
- b) certificado expedido por médico oficial en el que se determine la edad y la fecha presunta de nacimiento;
- c) informe del Registro Nacional de las Personas donde conste si la persona cuyo nacimiento se pretende inscribir está identificada, matriculada o enrolada, terminándose mediante qué instrumento se justificó su nacimiento; o, en su caso, certificado de preidentificación, en el que conste que, con los datos aportados por la persona y la información biométrica obtenida, no obran antecedentes de matrícula en el mencionado organismo; y
- d) Declaración bajo juramento de dos testigos respecto del lugar y fecha de nacimiento, y el nombre y apellido con que la persona es conocida públicamente.

El primero de los requisitos —certificado negativo de inscripción— consiste en que el registro civil del lugar en donde se haya producido el nacimiento de la persona que se pretende inscribir emita, luego de una compulsión con sus libros de nacimiento, una constancia de que, en ellos, la persona no se encuentra inscrita.

El segundo de los requisitos consiste en un certificado médico oficial que determinará la edad que posee la persona que se pretende inscribir y con ello una fecha presunta de nacimiento. Se hace notar que no cualquier certificado médico que acredite esto es válido para la tramitación de la inscripción tardía. Conforme lo que expresa la ley, el certificado médico debe ser confeccionado por un médico oficial perteneciente a un efector de salud de carácter público.

El apart. c) establece, como se dijo, un informe del Registro Nacional de las Personas donde conste si la persona cuyo nacimiento se pretende inscribir está identificada, es decir, si posee o se le ha adjudicado en algún momento un documento nacional de identidad y en caso afirmativo el Registro Nacional de las Personas deberá justificar bajo qué instrumento legal emitió esa matrícula. El mismo inciso establece que supletoriamente se podrá reemplazar aquel negativo de inscripción por el nuevo certificado de preidentificación en el que conste que conforme los datos biométricos de la persona no existen número de matrícula asignada a ella. Este punto ha generado algunos conflictos entre los registros civiles y el Registro Nacional de las Personas, pues este último considera que solo se cumplirá con este requisito tramitando el certificado de preidentificación. Consideramos que no es correcta ni —actualmente— conveniente la postura del organismo nacional, por cuanto la demora

existente para la tramitación de un certificado de preinscripción hasta el momento supera los treinta días mientras que el certificado negativo de inscripción —que ya se venía tramitando anteriormente— demora un máximo de 48 horas hábiles haciendo que el cumplimiento de este requisito sea más expeditivo y en consecuencia es más acorde con la finalidad que intenta alcanzar la ley 27.611 que es la inmediata registración e identificación del ciudadano.

Por último, se encuentra la declaración de los dos testigos, que acreditan el lugar y la fecha de nacimiento y el nombre y apellido con el cual la persona a inscribir es públicamente conocida. Esta declaración deberá ser tomada ante la oficina más cercana del registro civil y remitida a la Dirección General del Registro Civil para su tramitación.

Hasta aquí se observa que los requisitos son simples y de cumplimiento posible e inmediato, pero conforme a nuestro vetusto sistema de separación entre la registración —de carácter provincial— y la identificación —de carácter nacional— podremos encontrar ciertos problemas que, de ser unificada la registración e identificación de la persona en un solo organismo de carácter nacional, no deberíamos tener.

La situación más compleja a resolver es la migración interna. Lo mejor y de más fácil resolución son los casos de aquellas personas que no hayan sido inscritas oportunamente en los registros civiles y hayan mudado su centro de vida a otras jurisdicciones tornando con ello más dificultoso, oneroso o burocrático obtener el primer requisito que establece la ley, es decir, el certificado negativo de inscripción de la provincia en donde se haya supuestamente producido el nacimiento. Esto se resolvería unificando un procedimiento en todo el territorio argentino, lo que requiere la buena voluntad y aceptación de todos los directores de registro civil del país.

Posible es también que existan personas que se encuentren registradas (y no identificadas) y, diversos motivos no tan legales, expresen que su nacimiento ha ocurrido en una provincia diferente a la que realmente nació. Ante esa declaración, el registro civil emitirá una constancia negativa de registración en sus libros sin ser consultado el registro civil en donde efectivamente se produjo el nacimiento. Este caso daría como consecuencia una doble inscripción de la persona con el consecuente perjuicio al Estado. La posible solución ante este último planteo —sin contar la tan ansiada y solicitada unificación registral— sería la ampliación de la consulta a todos los registros civiles del país que, si bien atenta contra la celeridad del trámite, hace a la seguridad jurídica en materia de identidad evitando la doble inscripción de la persona.

VIII. La inscripción tardía y la migración interna: ¿dónde inscribir?

Las Reglas de Brasilia consideran como beneficiarios de las reglas a aquellas personas que en condición de vulnerabilidad no puedan acceder a ejercitar con plenitud en el sistema de justicia sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Dentro de este grupo de persona vulnerables se debe considerar a aquellos connacionales que por distintos motivos han debido u optado por migrar internamente dentro del territorio nacional y haciendo un análisis armónico de lo que estas reglas pretenden tutelar, deberíamos afirmar que estas reglas, aunque dispuestas para el acceso a la justicia, son, a nuestro criterio, aplicables al sistema de inscripción tardía administrativa de nacimientos regulado por la ley 27.611. El acceso a la justicia para la defensa de los derechos de las personas, no puede ni debe estar limitado al campo judicial. Necesariamente debe incluirse los trámites administrativos

Ya se afirmó y quedó probado que esta ley pretende la registración e identificación inmediata de la persona intentando limitar los obstáculos burocráticos que pueden imponer las leyes. Sabido es que en nuestro país existe una cantidad importante de personas que sin estar registradas ni identificadas han sido trasladadas o se trasladaron a residir a una jurisdicción provincial diferente a la de su lugar de nacimiento y en estos casos existiría un "obstáculo legal" para la inmediata y efectiva tramitación de la inscripción tardía de nacimiento.

La ley 26.413 reguladora de la actividad registral impone en su art. 27 (4) que se registrarán en los libros de nacimiento todos los producidos dentro del territorio nacional y establece que ello se deberá hacer en la jurisdicción en donde se haya producido. Es decir, si una persona sin inscripción ha nacido en la provincia de Jujuy y tiene su residencia habitual en la provincia de Santa Cruz, la inscripción tardía de nacimiento debería efectuarse en la provincia de Jujuy. Esta disposición claramente se convierte en un "obstáculo legal" para alcanzar la inmediata y efectiva registración del nuevo ciudadano. Si consideramos que la gran población que no se haya inscrita registralmente pertenece al grupo de personas vulnerables, las distancias, las cuestiones económicas y tal vez un diferente trámite burocrático que contempla la jurisdicción en donde se debería inscribir su nacimiento, no hace más que sumar complicaciones para la tramitación de este instituto.

Hasta ahora, la única resolución dictada por un registro civil sobre la temática que nos ocupa pertenece a la provincia de Misiones (5) (resolución que debe tomarse como modelo a seguir por el resto del país) y prevé esta situación distinguiendo a misioneros sin inscripción que al momento de solicitar esta se encuentren radicados en

otras provincias, de aquellos originarios de otras provincias que tengan su centro de vida en Misiones.

A los primeros —misioneros radicados en otra provincia— se les exige que la solicitud de inscripción tardía de nacimiento se efectúe en la provincia en donde encuentran su residencia habitual y se remita toda aquella documentación a la Dirección del Registro Civil de Misiones quien confeccionará el acta de nacimiento, la que quedará a disposición del ciudadano y una copia enviada a la Dirección del Registro Civil correspondiente a donde se halle habitando el recién inscrito.

Para los segundos —originarios de otras provincias radicados en Misiones— se les permite solicitar la inscripción tardía de nacimiento en la provincia de Misiones y la Dirección General de esta jurisdicción será la encargada de reunir toda la documentación —negativo de inscripción, negativo de identificación y declaración de testigos— para luego enviarla al registro civil de la jurisdicción provincial en donde haya ocurrido el nacimiento.

Si bien, la resolución misionera resuelve detalladamente y legalmente la situación conforme lo establecido en el art. 27 de la ley 26.413, consideramos que sería prudente la aplicación de las Reglas de Brasilia para la tramitación de este procedimiento administrativo atento al estado de vulnerabilidad de este grupo de personas que por no encontrarse registradas no pueden acceder a los derechos más básicos del ser humano.

Textualmente, las Reglas de Brasilia imponen en su apart. 33 que "se revisarán las reglas de procedimientos para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y gestión judicial [léase administrativa] que resulten conducentes a tal fin" incluyéndose dentro de esta categoría "aquellas actuaciones que afectan la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales [léase también administrativos]". Asimismo, estas reglas consideran que la migración y desplazamiento interno puede ser una causal de vulnerabilidad de la persona.

Ante ello, es dable considerar que la posibilidad que la persona que pretende obtener su inscripción y halla su centro de vida en una jurisdicción diferente a la que se produjo su nacimiento pueda solicitar que esta inscripción se realice en los libros del registro civil de la provincia en donde se encuentra habitando permitiéndole una inmediatez y celeridad en la tramitación de este procedimiento administrativo como también el pronto acceso a su acta de nacimiento una vez que se encuentre registrado. Esta solución, cuyos beneficios para el ciudadano son innegables, no exigiría más que ampliar el criterio establecido en el art. 27 de la ley 26.413 considerando, para estos casos, que el "lugar de nacimiento" incluye todo el territorio nacional y no solamente la jurisdicción local.

De más está decir que si se lograra la unificación de los registros civiles con el Registro Nacional de las Personas, postura que estos autores comparten, no existiría ningún tipo de las dificultades descritas.

IX. Conclusiones

La inscripción tardía administrativa sin límite de edad impuesta por la ley 27.611, salvo la extensión en el límite de edad, no modificó en nada el trámite que se venía realizando en la órbita de los registros civiles. Como consecuencia de esta afirmación, la ley se tornó operativa desde el mismo momento de su entrada en vigencia. Los registros civiles podrán emitir nuevas resoluciones procedimentales para realizar este trámite, tal como acertadamente lo realizó la provincia de Misiones o como lo están realizando Tucumán y Río Negro, pero lo cierto es que también podrían aplicarlo inmediatamente con las antiguas resoluciones procedimentales con las que venían trabajando hasta el momento, observando que los requisitos impuestos por la nueva ley son los mismos a los que se recurría bajo el imperio de los decretos de suspensión de plazos administrativos para el trámite de inscripción hasta los 18 años de edad.

En cuanto al debate de si se puede realizar la inscripción tardía sin filiación, se ha aclarado que es un debate innecesario, que el espíritu legal es lograr la inscripción lo más pronto posible de la persona que no ha sido oportunamente registrada sin considerar si corresponde o no hacerlo con filiación paterna o materna. Lograda la inscripción, la paternidad se podrá alcanzar por la vía del reconocimiento del art. 571 del Cód. Civ. y Com. y la maternidad a través de la prueba testimonial que exige el art. 32, inc. c), de la ley 26.413, debiendo declarar los testigos sobre el estado de gravidez de la madre y haber visto el recién nacido con vida. Ante la carencia de estas alternativas, solo podrá determinarse la maternidad mediante las acciones de filiación que se tramiten por la vía judicial.

Por último, celebramos la elaboración de la resolución de la provincia de Misiones, que tiende a dar visibilidad a este instituto y deberá ser tomada como base para una ulterior unificación del trámite de inscripción tardía administrativa en todo el territorio nacional, con la aclaración de que sería prudente considerar la problemática de la migración interna a los fines de no dilatar el procedimiento de registración de la persona.

(*) Exdirectores de Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas de las provincias de Santa Fe y Santa Cruz, respectivamente.

(1) Art. 1º: "Todos los actos o hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas, deberán inscribirse en los correspondientes registros de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

(2) Art. 28: "...En el supuesto de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general podrá por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de un año, previa intervención del Ministerio Público". Art. 32: "El hecho del nacimiento se probará: (...) c) Los nacimientos ocurridos fuera de establecimiento médico asistencial, sin atención médica, con certificado médico emitido por establecimiento médico asistencial público con determinación de edad presunta y sexo, y en su caso un certificado médico del estado puerperal de la madre y los elementos probatorios que la autoridad local determine. Se requerirá además, la declaración de dos testigos que acrediten el lugar de nacimiento en la jurisdicción de que se trate, el estado de gravidez de la madre y haber visto con vida al recién nacido, los que suscribirán el acta de nacimiento".

(3) El primer decreto de suspensión de plazos para la inscripción tardía es el 90/2009, menos de un año después de la modificación de la ley del registro civil. A falta de solución permanente, ese decreto fue sucesivamente prorrogado por los decs. 92/2010, 278/2011, 294/2012, 339/2013, 297/2014, 406/2015, 459/2016, 160/2017, 222/2018, 185/2019 y 285/2020.

(4) Art. 27: "Se inscribirán en los libros de nacimientos: a. Todos los que ocurran en el territorio de la Nación. Dicha inscripción deberá registrarse ante el oficial público que corresponda al lugar de nacimiento".

(5) Res. 63/2021.