

# El registro nacional de las personas en la Argentina

SUMARIO: I. Introducción.—II. Antecedentes generales.—III. Antecedentes argentinos y extranjeros.—IV. Organización.—V. Personas que deben identificarse.—VI. Procedimientos de identificación. Recién nacido.—VII. Datos que deben constar en la inscripción.—VIII. Publicidad de las cunstancias.—IX. Documentos que expedirá el Registro.—X. Régimen penal.

## I. INTRODUCCIÓN

Hechos naturales como el nacimiento, sexo, filiación; actos jurídicos como la adopción, matrimonio, reconocimiento de hijos, decisiones judiciales relativas a la demencia, ausencia con presunción de fallecimiento, penas, divorcio, filiación, etc. Pueden hacer variar la situación jurídica del sujeto respecto a sí mismo, a los terceros con los que tiene relación y a la sociedad (1). Estas distintas situaciones están sujetas a variaciones, por lo que es necesario que las mismas, con sus modificaciones, consten de modo auténtico en pruebas preconstituidas para evitar los perjuicios que importa recurrir a los demás medios probatorios, sólo aceptables en caso de excepción.

Desde la antigüedad, los Gobiernos han tenido una preocupación constante en este sentido, dado que a toda sociedad le interesa conocer el número de sus habitantes y las condiciones personales de los mismos para dictar una adecuada reglamentación cívica, militar, de Hacienda, etcétera. Los medios para conseguir el fin han sido distintos, según las necesidades que se trataba de remediar. En los Estados modernos se hace cada día más necesario llevar un registro único de fácil manejo que haga conocer los datos que los particulares y el Estado necesitan para

(1) Moricé, *L'état civil*, pág. 7. Proudhon, *Traité sur l'état des personnes*, tomo I, págs. 25 y sigs.

solucionar los problemas que se presentan en las múltiples actividades de una sociedad moderna (2).

## II. ANTECEDENTES GENERALES

1.<sup>o</sup> *Censos.*—Uno de los medios de que se han valido los Gobiernos para conocer el número de sus habitantes y sus posibilidades económicas han sido los censos, o cómputos.

El primero conocido se remonta al año 2238 a. de J., y es atribuido a Yao, Emperador de la China. El libro *Paralipómenón* y el libro de los Números en las Sagradas Escrituras, son documentos de esta índole. Los hebreos y los egipcios tuvieron censos, que elaboraron con finalidades militares.

En Grecia los cómputos se llevaban especialmente con fines religiosos, y se establecían penalidades para los que no asistían a determinados actos de esta naturaleza (3). Además, los magistrados redactaban memorias acerca de la población y sus aumentos, que tanto preocuparon a los filósofos de la época. En Roma fueron instituidos por Servio Túlio, y se renovaban periódicamente.

En la Edad Media los señores feudales hacían sus cómputos parciales para conocer con exactitud las personas que vivían en sus tierras y poder determinar los tributos. Se conocen algunos censos hechos por autoridades de gobierno, como los que levantaron Carlomagno y Guillermo el Conquistador.

En España los árabes llevaron a cabo algunos trabajos censales, y en América se levantaban frecuentes censos para conocer el número de indios que existían. El virrey Vértiz hizo levantar un censo de vecinos. La Ley de Indias N. L. 11 J., disponía que no entre nadie en el Río de la Plata para pasar al Perú sin real licencia. Con este motivo, las autoridades de la metrópoli llevaban una estadística más o menos exacta de los extranjeros que vivían en las colonias (4).

En los Estados modernos los censos se practican periódicamente y, de acuerdo a las conclusiones a que ha llegado el Congreso Internacio-

(2) Planiol, *Tratado elemental de Derecho civil*, tomo III, pág. 227, número 453.

(3) Fustel de Coulangue, *La cité antique*, pág. 201.

(4) Concolorvo, *El Lazarillo de ciegos caminantes. «Guía de forasteros del Virreynato de Buenos Aires»*, 1773-1803.

nal de Estadística, los datos que deben consignarse en los de población son: Nombre y apellido, sexo, edad, relación con el cabeza de familia, estado civil, profesión, culto, lengua, instrucción elemental, origen, lugar de nacimiento, nacionalidad, domicilio, enfermedades.

La importancia de los censos ha pasado las fronteras nacionales, y los países americanos se aprestan a realizar en 1950 el recuento más grande de la historia del mundo. Este censo continental, que fué autorizado en Río de Janeiro en 1946, tendría por fin recoger una inmensa cantidad de datos demográficos, agrícolas, industriales, etc.

2.<sup>o</sup> *Partidas parroquiales*.—Para Planiol (5) no existe lazo de unión entre los registros romanos y las partidas que llevaban los religiosos, opinión que es compartida por la mayoría de los autores (6). El origen de los actuales registros está en los libros que llevaban los curas de las ofrendas hechas por los fieles por su intervención en los matrimonios y entierros. Las partidas del bautismo tienen su nacimiento oficial recién (\*) con Enrique el Barbudo en 1406. Estas partidas no eran consideradas actos auténticos susceptibles de dar fe en juicio, a lo que recién se llegó en la época de Francisco I con las Ordenanzas de Villers-Cotterest (1539), en la que se estableció que las actas hacían plena fe en cuanto al nacimiento de cualquier persona y al fallecimiento de los eclesiásticos que tuvieran beneficios, colegios o monasterios. Esta Ordenanza cayó en desuso en razón de disponer la intervención de un escribano en el acto que se celebraba. El Concilio de Trento de 1573 se ocupó de reglamentar cómo debían ser llevado los nacimientos y los matrimonios. Fueron las Ordenanzas de Blois (1579) en Francia las que establecieron que los curas y vicarios debían llevar un registro de nacimientos, matrimonios y defunciones y que los mismos harían fe ante la justicia de la verdad de sus constancias. Posteriormente, las Ordenanzas de Luis XIV (1667) y Luis XV (1736) reglamentaron los requisitos que las mismas debían llenar, como asimismo esta última dispuso que debía redactarse en dos originales.

Estas disposiciones se aplicaban, lógicamente, a los católicos, en tanto que los de otras religiones, en virtud del edicto de Nantes, justifican su calidad por los registros dados por sus respectivos ministros, hasta la época de Luis XIV, en que se desconoció la existencia de di-

(5) Obra y tomo citados, pág. 230, núm. 459.

(6) Busso, *Código civil anotado*, pág. 490, núm. 5.

(\*) Modismo argentino. (N. DE LA R.)

chos ministros. Con Luis XVI (1787), se volvió a reconocer dos clases de registros: uno para los católicos, que era llevado por la Iglesia católica, y otro para los protestantes, llevado por la autoridad judicial (7), situación que cesó con la Revolución de 1789, que introdujo dos nuevos principios: la libertad de culto y la separación de la ley civil de la religiosa.

3.<sup>º</sup> *Registro de estado civil.*—En la actualidad todas las naciones civilizadas tienen secularizado los registros de nacimientos, defunciones y matrimonios, en donde se insertan las actas respectivas. A esto puede agregarse que algunas naciones poseen registros de ciudadanía y vecindad civil. Como los hechos referidos pueden ser susceptibles de modificaciones, las leyes establecen las anotaciones de sentencias o interdicciones al margen de las actas de matrimonio; los actos relativos a la filiación, en los libros de nacimiento. Es decir, tratan de completarse las mismas, de acuerdo a las modificaciones que puedan producirse en el estado de la persona.

4.<sup>º</sup> *Registros generales.*—Además de los registros de estado civil existen algunos, como los de adopción, tutela, reincidencia, etc., que cada nación organiza de acuerdo a sus necesidades (8).

5.<sup>º</sup> *Penas.*—Era costumbre entre los pueblos antiguos aplicar penas a los que había cometido ciertos delitos, que no solamente tenían carácter de represivo, sino que servían para identificarlos dentro de la sociedad en que vivían. Así se cortaba la mano al falsario, la lengua al blasfemo, la nariz o la oreja al ladrón, se afeaba la cara a la adultera o se obligaba al que había huído del campo de batalla a presentarse en público con los vestidos sucios y a medio afeitar.

6.<sup>º</sup> *Costumbres.*—En las costumbres de algunos pueblos se encuentran signos para identificar, y así se pueden distinguir por su vestimenta a las mujeres casadas de las viudas o de las solteras y a los hombres según su raza.

(7) Mourlon, *Código civil francés*, págs. 215 y sigs.

(8) En la Argentina, por ley núm. 11.752, de octubre de 1933, se creó el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria, la que en su artículo 4.<sup>º</sup> dispone que todo juez está obligado a remitir al Registro, dentro de los cinco días, copia de la resolución respectiva que impone pena.

## III. ANTECEDENTES ARGENTINOS Y EXTRANJEROS (\*).

De acuerdo al Código civil, que posteriormente fué modificado por la Ley de 31 de octubre de 1884, en la Argentina, nación federal, las actas de nacimiento, defunción o matrimonio son llevadas en la capital federal y en los territorios nacionales por autoridades nacionales y en las provincias por las locales. Esta organización dió lugar a una serie de críticas en consideración de las deficiencias con que eran llevados los registros y la falta de coordinación de los mismos, a lo que debe agregarse su organización incompleta. Una serie de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y por legisladores tendieron a dar solución a los inconvenientes señalados, pero los mismos no consiguieron sanción del cuerpo respectivo.

La actual ley se inició por un proyecto del Poder Ejecutivo y fué objeto de largas discusiones y modificaciones, siendo publicadas en el Boletín Oficial con fecha 20 de enero de 1949.

La ley que ha de ser de gran utilidad en razón de que centraliza los registros, ha de chocar con los inconvenientes que ha tenido en otras naciones y ha de ser mirada en principio con cierto recelo, pues algunos consideran que registros de esta naturaleza son buenos para fiscalizar criminales, pero no serán necesarios para llevar el control de las personas. Otros, que con la centralización los Gobiernos tendrán un arma poderosa para restringir las libertades. Creemos, sin embargo, que día a día estos prejuicios se irán disipando y afianzándose la bondad de la ley. En las naciones americanas existen leyes que, aun cuando no son tan completas como la argentina, tienen gran utilidad. En Chile, desde 1924 existe una disposición que establece la cédula de identidad obligatoria y en 1931 se fusionó la identificación con el Registro civil.

Ecuador creó su Registro en el año 1924; México en 1933 estableció la Ley de Identificación Nacional. En los demás países americanos se tienen organizados los registros en forma todavía incompleta.

(\*) Para completarse los estudios de legislación puede leerse: Para Alemania, la ley del 6 de febrero de 1875, modificada por la ley del 11 de junio de 1920; Enneccerus, *Derecho civil*, parte general, tomo I, págs. 332-78. Suiza: Rossel y Mentha, *Droit civil suisse*, tomo I, págs. 98 y sigs. Para Inglaterra: Austin, *Droit civil et commercial anglais*, tomo I, pág. 47. Para España: Ferre de la Hoz, *Registro civil*, págs. 4 y sigs.; Luna, *El Registro civil en la legislación comparada*, págs. 4 y sigs. Para Francia: Los autores citados en nota. Para Italia: Ruggiero, *Instituciones de Derecho civil*, tomo I, pág. 418.

#### IV. ORGANIZACIÓN.

Ha sido objeto de discusiones entre los autores lo relativo a saber a qué clase de funcionarios debe encargarse de llevar los registros. Descartados los religiosos, por razones conocidas, han quedado en pie los sistemas administrativos, el notarial, el judicial y el especializado.

El sistema administrativo ha dado en las naciones donde se aplica resultados poco satisfactorios, pues los jueces municipales o de paz carecen de aptitudes especiales que la función requiere (9).

El sistema notarial presenta el inconveniente que encomienda a los notariados funciones ajenas a su cometido, y además hay el grave inconveniente de que no en todos los pueblos se encuentran estos registros, por lo que la organización es incompleta.

Al sistema judicial se le objeta porque si bien es cierto que para las declaraciones de ausencia con presunción de fallecimiento, demencia, adopción, ciudadanía y rectificaciones o cambio de nombre, tienen los jueces una intervención directa, hay otros actos, como los relativos a los nacimientos, matrimonios o defunciones, en los cuales no tienen ninguna injerencia, salvo las rectificaciones. Por otra parte, el hecho de dirimir cuestiones relativas a la filiación, al nombre o a la adopción, que es la función específica del poder judicial, es totalmente distinta a la de organizar y conservar los registros de estado de las personas.

Se abre opinión entre los autores de crear un cuerpo de funcionarios especiales para llevar los registros civiles. Esta opinión, con mayor razón se justifica cuando se trata de llevar un registro centralizado. El artículo 1.<sup>º</sup> de la Ley argentina ha hecho depender el registro nacional del Ministerio del Interior, y en su artículo 3.<sup>º</sup> dispone que el mismo estará a cargo de una Dirección General secundada por una Subdirección y Delegaciones Regionales que se establecerán en la capital federal, capitales de provincias, territorios nacionales y demás ciudades que determine el P. E. La Ley ha tenido así el buen criterio de encargar la dirección del registro a personas especializadas, si bien es verdad que su manutención ha de ser costosa.

El establecimiento de Delegaciones regionales en las provincias dió lugar a discusiones en las Cámaras Legislativas (10), considerándose

(9) Luna, *El Registro civil en la legislación comparada*, págs. 10 y 11.

(10) Cámara de Senadores, 1946, tomo V, pág. 113; Cámara de Diputados, Diario de septiembre, 24 y 25 de 1948, pág. 4.059.

## 638 EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EN LA ARGENTINA

que importaba un avasallamiento al federalismo, pero, en definitiva, se estimó que dada las funciones del Registro los servicios locales no quedaban afectados, pues, como surge con claridad de la discusión parlamentaria, las oficinas provinciales que tienen a su cargo en la actualidad los Registros civiles quedaban funcionando.

A los fines de que el Registro nacional y sus Delegaciones regionales tengan un normal funcionamiento, los artículos 20 y 21 preceptúan normas de coordinación, debiendo toda autoridad nacional, provincial o municipal cooperar con ellas remitiendo todos los informes que sean necesarios, a lo que debe agregarse que el P. E. nacional queda facultado para celebrar convenios con los gobiernos de provincia conducentes al perfeccionamiento, ampliación o transferencia de los registros locales. El P. E. nacional, con urgencia, debe proceder a la realización de estos convenios para establecer la coordinación y si es posible la transferencia de los registros provinciales para evitar los gastos que acarrearía un doble juego de reparticiones con análogos fines.

### V. PERSONAS QUE DEBEN IDENTIFICARSE.

De acuerdo con el artículo 1.<sup>º</sup> deben registrarse obligatoriamente todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella, exceptuándose los diplomáticos.

En el debate parlamentario fué aclarado el alcance de este artículo por el miembro informante, diputado Benítez, en el sentido de que la Ley considera tres supuestos: "1.<sup>º</sup> Todas las personas de nacionalidad argentina, sin hacer distingo acerca de dónde se domicilien o hallen. 2.<sup>º</sup> Todas las personas que se hallen en jurisdicción argentina" (11). La disposición comprenderá así tanto a los argentinos como a los extranjeros, y en cuanto a los primeros les sigue aunque hayan trasladado su domicilio al exterior, a cuyo efecto el artículo 3.<sup>º</sup> establece que la jurisdicción extraterritorial corresponderá a la oficina respectiva de la capital federal o a la que se creará especialmente con ese objeto. A los fines de la ley las personas de más de dieciocho años están equiparados

(11) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 24 y 25 de septiembre de 1948, pág. 4.055.

a los mayores de edad, y tratándose de incapaces son responsables sus representantes (art. 37).

La situación de los argentinos en el extranjero obligará a la nación a concertar tratados con los demás países, a fin de poder conocer la situación de los mismos en cuanto a los matrimonios, defunciones acaecidas, cambios de domicilio, ausencia con presunción de fallecimiento, interdicciones, etc. En la Argentina existen antecedentes respecto a esta clase de tratados, pero en general se los han criticado por distintas causas. Uno de estos convenios es el que celebró con el Reino de Italia el 30 de junio de 1901 por Ley número 3.980. En este tratado se establecía un canje cada seis meses de las partidas de defunción entre los Estados signatarios.

En el debate parlamentario que tuvo lugar, el diputado Bermejo sostuvo que este tratado no debía celebrarse en razón de que en la Argentina los Registros eran llevados por las autoridades provinciales y que la nación no podía obligar a las provincias a que expidieran dichas certificaciones. El tratadista Ceballos (12) sostuvo que la Argentina se imponía una labor extraordinaria en razón de ser un país de inmigración, en tanto que los argentinos fallecidos en el extranjero era un número muy reducido. Se hace resaltar que además de la labor improba resultaría el convenio demasiado oneroso para el Gobierno federal, por cuanto debía pagar a los Gobiernos provinciales el importe de las certificaciones que éstos hicieran. El tratado fué denunciado por la Argentina el 13 de mayo de 1928, fundado en las siguientes razones: 1.<sup>a</sup> Porque el Estado no podía obligar a las provincias a servicios gratuitos. 2.<sup>a</sup> En la razón de orden legal que el Gobierno nacional no contaba con los medios para hacer cumplir a las provincias con las obligaciones que se había impuesto (13).

La sanción de la Ley que analizamos ha facilitado y allana todas las dificultades a cuyos argumentos nos hemos referido, dado que al Estado, teniendo centralizado todos los servicios, le es fácil cumplir con los deberes de reciprocidad. De los convenios que se hagan deben quedar excluidos los nacimientos, dado las distintas teorías que se sustentan en lo referente a la nacionalidad.

(12) *Manual de Derecho internacional privado*, tomo II, pág. 23, nota a). Referido también en el *Manual de Derecho internacional privado*, de Romero del Prado, tomo I, págs. 802-03-04.

(13) Interesante estudio de Barraco Mármol, en J. A., t. 67, Sec. Doc., páginas 51 y sigs.

## VI. PROCEDIMIENTOS DE IDENTIFICACIÓN. RECIÉN NACIDO.

Los continuos errores judiciales en los tiempos ha hecho que los estudiosos busquen idear un medio de identificación de las personas más o menos exacto, que sea compatible con la cultura y de fácil realización práctica. Bentham ideó el tatuaje, pero bien pronto fué necesario desechar tal sistema por las molestias que ocasionaba al sujeto, por ser demasiado costosos y por la facilidad de hacerlo desaparecer con otros procedimientos genéricos. Con el descubrimiento de la fotografía se creyó en un principio que se había llegado al fin buscado, pero bien pronto se experimenta una desilusión, pues es prácticamente irrealizable para identificar a cada sujeto tener que compararlo con la fotografía de los que aparecen en todos los álbunes. Bertillon ideó la identificación antropométrica, que se realizaba mediante una ficha. El procedimiento constaba de tres fases: el señalamiento antropométrico, el señalamiento descriptivo y el señalamiento de las marcas particulares. Aparte del prestigio que este sistema goza en Francia y en España para identificar a los reincidentes, no se logró una inmutabilidad completa de la personalidad debido a la mutabilidad de los elementos tomados como base y en razón de ser incompletos, pues no era aplicable a los menos y además la armadura ósea recién se consideraba fijada a los veinte años de acuerdo al mismo sistema.

La inmutabilidad de la identificación se ha conseguido con el sistema de identificación dactiloscópica. Hay antecedentes que en Babilonia y Corea se practicaban. Pur, Kinge, Merschell, Calton y otros efectuaron trabajos interesantes. El sabio argentino Juan Vucetich ideó en 1891 la identificación dactiloscópica, sistematizando un método sencillo y práctico que permite clasificar con rapidez todas las combinaciones que resulten de los cuatro tipos de dibujos digitales que se designan con el nombre de arco, presilla interna, presilla externa y vermicilio (14).

El sistema Vucetich ha sido seguido por la Ley que analizamos; así, el artículo 4.<sup>º</sup> establece: "se llevarán por los ficheros numéricos, patronímicos y dactiloscópicos, según el sistema Vucetich."

Las leyes de las distintas materias no están concordes en cuanto a

(14) Mosquete, *Antropometría y dactiloscopia*, en Rev. de la Fac. de Madrid, enero-julio de 1944, pág. 125.

la edad base desde la cual el individuo tiene la obligación de identificarse. Así algunas, como la ley chilena de 1924, establece la de dieciocho años; otras, como la del Ecuador, dieciséis, y, en fin, otras establecen la edad escolar.

El proyecto para la República de Bolivia, redactado por Angel Ossorio, disponía en su artículo 14 que la obligación regía desde que el individuo cumplía la mayor edad. En la nota al artículo mencionado, dándose los fundamentos se dice: "Propongo que se comience a hacer el Registro a la mayoría de edad, pues aunque científicamente se asegura que las huellas dactiloscópicas son iguales e inconfundibles desde antes del nacimiento hasta después de la muerte, con la antropología y la fotografía no ocurre lo mismo y sería demasiada complicación imponer el expediente antes de la mayoría de edad."

En los últimos veinte años en la Argentina algunos investigadores como Reinas Almandos y Sislán Rodríguez han demostrado la posibilidad científica de identificar al recién nacido. Ante esta posibilidad la Ley número 5.004, de la Provincia de Buenos Aires, tiene fijado en su artículo 10 que debe hacerse la identificación del recién nacido dentro de los noventa días, a contar desde el nacimiento.

La nueva ley de Registro Nacional que analizamos, siguiendo las conclusiones a que han arribado los científicos argentinos y la experiencia de la ley de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 6.<sup>º</sup> dispone al respecto:

"Se procederá a la identificación dactiloscópica del recién nacido y, de ser posible, de su madre." Esta última frase del artículo debe ser tomada en el sentido de que mediara la conformidad de la madre. El principio establecido se completa con el artículo 7.<sup>º</sup>, en donde se dispone que debe ser reactualizada al llegar el sujeto a la edad escolar o a más tardar a los ocho años, o cuando fuese indispensable hacerlo para completar una perfecta individualización, siguiéndose así un criterio prudente que evita continuas molestias y grandes gastos que puede producir el hecho de continuas reactualizaciones que tienen establecidas leyes de otros países.

La identificación del recién nacido es un ideal que sería de desear, pero que su aplicación práctica no estará exenta de dificultades. En las salas de maternidad es muy útil la identificación para evitar confusiones por el gran número, y por otra parte es posible hacerlo, porque en las mismas se cuenta con los elementos necesarios y el personal idóneo

suficiente; pero no se nos escapa que para los nacidos fuera de esos lugares, en la generalidad de los casos, los inconvenientes que se pueden presentar para cumplir con el requisito legal pueden ser insalvables. La identificación debe hacerse de acuerdo al artículo 6.<sup>º</sup> en la dependencia del Registro correspondiente al domicilio, y ésto, en ciertos casos, puede producir una eventualidad para la vida del recién nacido, a lo que debe agregarse que los representantes sufrirán una gran molestia, sobre todo cuando tienen que recorrer grandes distancias por vivir en lugares apartados. Sin dejar de reconocer la bondad del principio, en nuestra opinión la frase "de ser posible" debería hacerse, no sólo con respecto a la madre, sino también al recién nacido, pues en la práctica las infracciones a la ley serán frecuentes y harán incurrir a los padres o encargados en las multas o arrestos a que hace referencia el artículo 25. Creemos en la posibilidad científica de la identificación, pero ante las razones prácticas que dejamos expuestas, somos de opinión que el artículo debía haber sido redactado en la forma que ya hemos referido, estableciéndose que si no se identificara al nacer, debe hacerlo en la edad escolar, época en la que el sujeto haría su identificación al llenar los demás requisitos que establecen las leyes de instrucción primaria.

## VII. DATOS QUE DEBEN CONSTAR EN LA INSCRIPCIÓN.

El artículo 4.<sup>º</sup> de la Ley establece: "Las personas comprendidas en el artículo 1.<sup>º</sup> deberán ser inscritas por el Registro, asignándosele en el mismo una matrícula que deberá registrar:

- a) Nombre y apellido completos.
- b) Identidad física.
- c) Estado y capacidad.
- d) Antecedentes personales de interés para la defensa nacional.
- e) Antecedentes penales y las contravenciones policiales que consideren necesarias por reglamentación, teniendo en cuenta su particular importancia.
- f) Todos los hechos o actos que produzcan cambios en los datos anteriormente enumerados."

"La reglamentación podrá establecer las excepciones estrictamente indispensables en los casos de breve permanencia en el territorio del país."

Más adelante, el mismo artículo, dispone que el derecho de identidad comprende el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes para rectificar cualquier error u omisión, que el identificado tiene el derecho, además, de exigir que conste en su matrícula cualquier antecedente, mérito o título que considere favorable a su persona. De acuerdo al artículo 39, los partidos políticos, por intermedio de sus representantes, pueden controlar las operaciones de identificación a los fines de la formación del Padrón Electoral.

Los registros de estado civil que se llevan en los países modernos han sido objetos de críticas, en el sentido de considerárseles incompletos, pues siguiendo a los parroquiales, sólo llevan datos relativos a los nacimientos, matrimonios y defunciones. En este sentido, la ley de Registro Nacional que analizamos, tiene, en cuanto a los datos que deben constar en la inscripción, una gran ventaja que permite la mejor identificación.

Creemos necesario hacer el análisis de los requisitos para puntualizar nuestra opinión.

1.<sup>o</sup> *NOMBRE Y APELLIDO COMPLETOS.*—En la Argentina no existe una reglamentación nacional que resuelva los problemas que el nombre puede presentar. Son leyes de Registro provincial las que tienen establecidas normas que pueden ser distintas de una a otra provincia. Es por esta razón que se hace necesario en la Argentina, complementando a la ley vigente que analizamos, que se establezca otra que reglamente la institución del nombre. A este respecto existe ya un proyecto del P. E. nacional. Es de hacer notar que el proyecto de la ley analizada en su artículo 4.<sup>o</sup> establecía: "Nadie podrá usar nombre y apellido que legalmente no le corresponda. Su cambio sólo podrá ser autorizado judicialmente con audiencia previa del Registro." Este artículo fué suprimido, y su supresión nos parece lógica, pues lo referente al nombre debe reglamentarse con una ley especial, y un acto de esta naturaleza debe dilucidarse ante autoridad judicial, la cual debe comunicar al Registro Civil respectivo todo cambio, el cual, a su vez, debe ponerlo en conocimiento del Registro Nacional, para que en la matrícula se haga la modificación pertinente.

2.<sup>o</sup> *Identidad física.*—Como vemos, el inciso b) se refiere a la identidad de la persona. Esta identidad puede modificarse en cuanto al sexo. Doctrinariamente, el cambio de sexo puede dar lugar a discusiones interesantes respecto a cuál ha de ser el criterio que ha de pre-

dominar en la resolución judicial. Hay casos como los de hermafroditismo en los que no es posible determinar con precisión científica el sexo a que pertenece el sujeto, y en este caso el interesado puede desear figurar con un sexo distinto al que aparece en su partida de nacimiento. Según una primera opinión, para modificar el instrumento público es necesario que en la secuela del juicio respectivo se demuestre que el sujeto pertenece a un sexo distinto. No haciéndose esta prueba, dado que los médicos no podrían demostrar que pertenece a uno u otro sexo, el instrumento público debe mantenerse con su redacción original. Según una segunda opinión, que consideramos la acertada, en el caso de la imposibilidad de la demostración científica, la resolución debe acondicionarse a la voluntad del interesado. Este es el criterio que encontramos en el artículo 14 del Proyecto Ossorio, redactado para la República de Bolivia, y es el que ha seguido el juez Dobranich en la República Argentina en un fallo del 3 de mayo de 1937 (15).

3.<sup>o</sup> *Inciso C.*—En la Argentina sólo se anotan en los Registros Civiles que se llevan en las provincias algunos aspectos que se refieren al estado o a la capacidad, como son las sentencias de divorcio o interdicción, al margen de las actas de matrimonio (art. 105 de la ley respectiva), las sentencias que deciden el juicio de oposición al margen del acta en que constan las sentencias (art. 33 de la Ley de Matrimonio), los actos relativos a la filiación (Obligación establecida por las leyes de Registro Civil), y las inscripciones de adopción de acuerdo a lo que dispone el artículo 21 de la ley núm. 13.252. Se deja de anotar así una serie de actos de gran importancia.

No siendo el Registro Nacional de Personas un simple registro de estado civil, entendemos que las anotaciones respecto al estado y la capacidad a que hace referencia la ley debe tener un sentido amplio y, en consecuencia, figurar dentro de estos conceptos, además de los enunciados, todo lo que se refiere a los cambios de nacionalidad, privación de los derechos políticos, declaraciones de insanía, presunción de fallecimiento y limitación de los derechos civiles, que en la Argentina son establecidas estas limitaciones por el artículo 12 del Código Penal.

Estos fines pueden ser logrados mediante la obligación que tienen las autoridades nacionales, provinciales y municipales (art. 20 de la Ley), de cooperar con el Registro Nacional y para las personas que se

(15) Nerio Rojas, *Rectificación del sexo seudohermafrodita*, en *Archivo de Medicina Legal*, año VIII, núm. 1, abril de 1938, págs. 86 y sigs.

domicilien en el exterior mediante los tratados a que ya hemos hecho referencia.

4.<sup>º</sup> *Inciso D. Antecedentes personales de interés para la defensa nacional.*—En los debates de los cuerpos legislativos no surge cuáles son esos antecedentes que deben constar en la matrícula del individuo, los que pueden variar de acuerdo a las necesidades. Algunos antecedentes pueden, sin embargo, presentar dudas.

Al discutirse el artículo 9.<sup>º</sup> de la Ley, el diputado Valdez pidió que en la libreta nacional de identidad que expide el Registro se hiciera constar el idioma que posee el interesado, agregando que no fué aceptado por los miembros de la Comisión. Esta denegatoria no importa que en la matrícula de inscripción no deba constar tal circunstancia y deba preguntarse al interesado que haga conocer este antecedente, pues sirve para demostrar el índice de cultura del pueblo, como así también puede ser útil para el desempeño de funciones que se relacionan con la defensa nacional.

La guerra europea de 1914 y la última conflagración internacional han demostrado la importancia que tienen los plasmas sanguíneos; por ello creemos que el dato del grupo sanguíneo a que el individuo pertenece debe figurar también entre los antecedentes, de acuerdo a las nuevas orientaciones que existen sobre la materia.

El Congreso Internacional de Estadísticas considera que entre los antecedentes de las personas deben colocarse también las enfermedades de que padece. En nuestra opinión, este hecho debe constar también en la inscripción; lógicamente debe mantenerse reserva en este punto.

5.<sup>º</sup> *Inciso E.*—En la actualidad, en la Argentina, como ya hemos dicho, de acuerdo a la Ley Nacional de Reincidentes, los jueces tienen la obligación de comunicar al registro las penalidades aplicadas. El inciso que analizamos va más allá, pues incluye también las contravenciones policiales. En este aspecto la reglamentación debe acondicionarse a la ley, estableciendo solamente aquellas que tienen una particular importancia.

6.<sup>º</sup> *Inciso F.*—Lo dispuesto en este Inciso es lógico, dado la mutabilidad a que estamos sujetos, y por consiguiente, conforme con los datos que deben registrarse.

## VIII. PUBLICIDAD DE LAS CONSTANCIAS.

El artículo 19 dispone: "Las constancias del Registro cuya divulgación o empleo no pueda afectar a intereses legítimos, se consideran públicas y podrán ser facilitadas a solicitud escrita de parte del interesado. De lo contrario, se las reputará reservadas y sólo se comunicarán a requerimiento de autoridad judicial o administrativa competente." El artículo agrega que las constancias que puedan afectar la seguridad del Estado serán consideradas secretas y sólo se proporcionarán a las autoridades militares. En cuanto a los particulares no pueden solicitar más informaciones que las que le sean personales.

El miembro informante de la Cámara de Diputados aclaró el artículo en la siguiente forma: "El artículo prevé dos supuestos. Cuando las constancias no afectan interés legítimo, cuando son públicas, las puede pedir cualquier parte interesada. En cambio, cuando son reservadas, ya no puede presentarse cualquiera a pedir los datos. Sólo podrá hacerlo por intermedio de autoridad judicial o administrativa cuando corresponda a los servicios públicos." En el debate se aclaró más el artículo en el sentido de qué parte interesada es la que debe justificar un interés legítimo.

La ley argentina ha seguido en materia de publicidad en el registro de las personas, un criterio restrictivo, pues solamente a los que justifican un interés legítimo puede dárseles certificaciones de carácter público. Este criterio que puede explicarse en los actos notariales no está de acuerdo con la finalidad del registro de personas y con el interés de terceros, pues la seguridad de las convenciones exige que una persona que contrata con otra pueda informarse con exactitud de su estado y capacidad, como lo necesita.

Es sin duda acertado que las constancias de carácter reservado sólo se den a conocer por pedido de autoridad, y es también lógica la posición de la ley argentina en cuanto algunos datos como los de filiación que sólo pueden ser pedidos por las personas interesadas, pero lo que no nos parece justificado es que otras clases de constancias públicas que no pueden afectar el interés de los matriculados no se expidan sin que se justifique previamente la calidad del interesado. Así, por ejemplo, un pedido que pueda hacer cualquier persona al Registro, para que éste le informe qué domicilio, residencia o estado civil tiene

otra persona, debería otorgarse sin que se justifique la calidad del interesado, pues de no ser así se crearían inconvenientes prácticos, en muchos casos insalvables, y se desvirtuaría una de las finalidades primordiales que ha hecho necesaria la creación del Registro.

La publicidad de la clase de registro que analizamos, es reconocida por la mayoría de los tratadistas y está consagrada en las legislaciones.

La Ley francesa del 30 de noviembre de 1906 hace la distinción en cuanto a los nacimientos. Las copias sólo pueden ser pedidas por las personas a quienes la ley autoriza, en tanto que los extractos pueden ser solicitados por cualesquier persona sin necesidad de justificar un interés legítimo. Es decir, el legislador vela hasta donde es posible por evitar hacer conocer una filiación natural. La Ley de 11 de julio de 1929 estableció igualés principios para el matrimonio.

Creemos que constancia de esta clase de registro deben tener una mayor publicidad, otorgándose a quien solicita los datos que se recaben, siempre que los mismos no sean lesivos a los intereses del Estado o a las personas inscritas.

#### IX. DOCUMENTOS QUE EXPEDIRÁ EL REGISTRO.

Los documentos de identidad que se expiden en la República Argentina y que van a ser sustituídos por los que más adelante puntualizamos, en virtud de lo expuesto por el artículo 8.<sup>º</sup> de la Ley que estudiamos, son los siguientes: Cédula de Identidad, que se otorga tanto a varones como a mujeres, ya sean argentinos o extranjeros, por las autoridades policiales de cada Estado argentino; Libreta de Enrolamiento, que se expide a los varones mayores de dieciocho años, de acuerdo a la Ley Nacional número 11.386; Libreta Cívica, que se expide a las mujeres mayores de dieciocho años, de acuerdo a la Ley número 13.010; Carta de Ciudadanía, que se expide a los extranjeros que se naturalizan argentinos; Pasaporte, que se expide por autoridades provinciales, pero que deben ser legalizados en cada caso por el Ministerio del Interior y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De acuerdo al artículo 8.<sup>º</sup> de la Ley de Registro Nacional, el mismo debe expedir los siguientes documentos: a) Libreta Nacional de Identidad; b) Certificado Nacional de Identidad; c) Certificado Con-

dencial de Identidad; d) Pasaportes; e) Cualesquiera otro que con fines específicos se establezcan.

A) *Libreta Nacional de Identidad.*—El artículo 9.<sup>o</sup> de la Ley punitaliza todas las enunciaciones que debe contener este documento para la mejor identificación del sujeto, y en su última parte precisa que en ninguna deberá consignarse menciones sobre religión, ideas políticas, ni cualquier otra que pueda ser desfavorable para la personalidad moral o social del identificado.

Al discutir este artículo se planteó la cuestión de saber si esta Libreta Nacional de Identidad tendría las mismas funciones que la Libreta de Enrolamiento, o si habían de coexistir ambos documentos, y en este último supuesto qué jerarquía tendría el uno sobre el otro. El miembro informante aclaró el sentido del artículo diciendo que por el momento ambos se mantendrían pero que el P. E. podría reglamentar la ley y establecer la derogación de la Libreta de Enrolamiento en razón de lo dispuesto por el artículo 43, que dice: "Esta ley entrará en vigor parcial y progresivamente, derogando y sustituyendo a todas las disposiciones de la Ley 11.386 y demás que se le opongan en la forma y dentro del plazo que establezca el P. E." En realidad, la Libreta de Enrolamiento existe en la actualidad, pero no podrá coexistir cuando se entregue la Libreta Nacional de Identidad, dado que el artículo 44 establece: "Los ciudadanos actualmente enrolados, al recibir la Libreta Nacional de Identidad, entregarán al Registro su Libreta de Enrolamiento, que quedará reemplazada por aquélla a todos sus efectos."

En la Libreta Nacional de Identidad, además de los datos generales, debe constar el domicilio del interesado, que es el único válido a los efectos militares y electorales que determinen las leyes respectivas (art. 10). Este artículo, en lo referente al domicilio, se complementa con el artículo 18, en el que se establece que todas las personas mayores de dieciocho años que se ausenten de su domicilio, deben dejar noticias de su paradero o deben comunicar al Registro dentro de los treinta días de producida la ausencia. De acuerdo a este artículo, se trata de ubicar a las personas en dos formas: en la sociedad y en el territorio. Las ubica en la sociedad mediante la identificación de sus elementos personales y las ubica en el territorio con la indicación del domicilio correspondiente. Cuando la persona se aleja del lugar en que reside habitualmente, debe decir dónde está, para que no se pierda

su ubicación dentro del territorio, y cuando no lo deja dicho en el lugar donde reside, debe comunicarlo al Registro (16). Este artículo sólo se aplica a los nacionales, no así a los extranjeros, y se exime también de su cumplimiento a los que por su profesión, turismo u otras razones semejantes que se establezcan en la reglamentación, deban trasladarse de un lugar a otro del territorio.

En el artículo 11 se establece la presentación obligatoria de la libreta en los casos que corresponda o convenga probar la identidad. En las escrituras públicas y en los contratos por instrumento privado, en que las leyes civiles o de comercio exijan la forma escrita, se hará constar la exhibición de la libreta mencionando su número. La autoridad que intervenga para verificar la identidad de las personas, queda autorizada para retener la libreta en los casos en que la misma no fuera legítimamente poseída o se encontrara alterada.

B) *Certificado Nacional de Identidad.*—El artículo 13 de la Ley contempla la situación de los extranjeros que en adelante ingresen al país o los de aquellos que estando ya en el mismo carezcan de documentación argentina de identidad. Estas personas están obligadas a sacar un certificado nacional de identidad, salvo los casos de funcionarios diplomáticos y consulares acreditados ante la República o en los casos de cualesquier otro funcionario cuyo país mantenga relaciones diplomáticas con la Argentina, o que existan convenios de reciprocidad. El Certificado Nacional de Identidad suple a la Libreta Nacional de Identidad y tiene una duración de noventa días, siendo renovable por una sola vez y por igual término, vencido el cual el interesado debe ya obtener la Libreta Nacional de Identidad.

El Decreto núm. 1.162 del 20 de enero de 1949 ha establecido normas reglamentando obligaciones de las personas a las que, como turistas o en cualquier otro carácter, se les acuerda permanencia temporal en el país. Estas personas deben presentar sus documentos a la Dirección General de Migraciones, la cual expide una tarjeta de controlar en la que se expresa el carácter de dicha autorización, ya de turista, beneficiario de convenio, tránsito o permanencia temporal. En la misma se consigna el lugar y fecha de ingreso e igualmente se fija el día del vencimiento del permiso. Este Decreto tiene una serie de disposiciones relativas a las obligaciones de los propietarios de ho-

## 650 EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EN LA ARGENTINA

teles, locadores, etc., disponiendo que éstos tienen la obligación de exigir la identidad a los interesados, bajo penalidades que se determinarán en los correspondientes edictos policiales. Iguales disposiciones rigen para todo empleador cuando contrate un empleado u obrero extranjero. En los últimos meses, el Decreto mencionado ha traducido algunos inconvenientes a exilados políticos que se refugiaron en la Argentina con motivo de movimientos revolucionarios producidos en su país, razón por la que el día 25 de agosto de 1949 el P. E. nacional ha dictado un nuevo Decreto eximiendo de la obligación de presentar los documentos ante las autoridades dentro del plazo de setenta y dos horas, para que se les acuerde el beneficio de asilados residentes. Los que al dictarse el Decreto ya se encontraban en la Argentina, tienen la obligación de cumplir dicho requisito dentro de los treinta días. Si se ausentan de sus domicilios deben dejar en él noticias de su paradero.

C) *Certificado Condicional de Identidad.*—Este documento se entrega a los argentinos y extranjeros cuando los elementos de identificación que presenten ante el Registro Nacional de Identificación fueren defectuosos o no concordasen en sus menciones esenciales. Se lo otorga por el tiempo indispensable para que se subsanen las deficiencias.

D) *Pasaportes.*—En el artículo 14 se establece que el interesado, para conseguir se le expida un pasaporte, necesita presentarse ante las autoridades del Registro Nacional con un certificado de antecedentes y buena conducta otorgados por la policía. Los pasaportes diplomáticos y oficiales son expedidos por el Registro, previa comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## X. RÉGIMEN PENAL.

La ley hace una distinción entre las contravenciones y los delitos, estableciendo penalidades y juzgamiento distintos.

El artículo 20 se refiere a las contravenciones y establece una multa de diez a cincuenta pesos o de arresto de tres a quince días a toda persona que infringiere la Ley, ya haciendo lo que ella prohíbe, ya omitiendo lo que ordena o impidiendo a otros el cumplimiento. La penalidad se agrava cuando el autor de la infracción fuese un funcionario

público. El juzgamiento de las contravenciones compete al Delegado Regional del Registro y es apelable ante el Juez Federal o Juez Letrado en su caso. En la pena de las contravenciones es de hacer notar que el arresto no es redimible por dinero, es decir, que el Tribunal puede imponer indistintamente una u otra.

Los delitos son reprimidos de acuerdo a su gravedad en los artículos 27 y siguientes y su juzgamiento corresponde a los jueces federales o letrados, siendo la resolución apelable ante las Cámaras Federales. En los últimos tiempos en la Argentina se han introducido extranjeros sin haber cumplido las obligaciones que las leyes establecían. Esta situación ha sido contemplada en el artículo 29, estableciéndose una prisión de seis meses a dos años al que penetrase al país sin haber cumplido las exigencias de la Ley. Al funcionario que permitiese o facilitase un hecho de esta naturaleza se le impone, además, una inhabilitación de cuatro años, y si lo hubiese hecho intencionalmente, la penalidad es de uno a tres años de prisión y una inhabilitación de dos a seis años.

JORGE ANTONI.

Profesor Titular de Derecho Civil en la Universidad Nacional de Tucumán (R. A.)