INFORME N°. DFOE-PG-IF-16-2015
22 de julio, 2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GENERACIÓN Y RECOPILACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS INSCRIPCIONES DE HECHOS VITALES QUE REALIZA LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL

2015

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CONTENIDO

Página N.°

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN 1

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 1

NATURALEZA Y ALCANCE 1

METODOLOGÍA APLICADA 1

GENERALIDADES 2

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS 3

2. RESULTADOS 4

FIGURA DEL REGISTRADOR AUXILIAR 4

DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA FIGURA DE LOS REGISTRADORES AUXILIARES ALMACENADA POR EL TSE 7

CAPACITACIÓN BRINDADA A LOS REGISTRADORES AUXILIARES 11

FORMULARIOS PARA LAS DECLARACIONES DE LOS HECHOS VITALES 17

TRASIEGO Y CUSTODIA DE LAS DECLARACIONES DE HECHOS VITALES 20

REGISTRO DE LA INFORMACIÓN 24

3. CONCLUSIONES 28

4. DISPOSICIONES 30

AL LIC. LUIS ANTONIO BOLAÑOS BOLAÑOS, DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 30

AL LIC. LUIS GUILLERMO CHINCHILLA MORA, OFICIAL MAYOR DEL DEPARTAMENTO CIVIL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 31

ANEXO N.° 1 32

ANEXO N.° 2 33

ANEXO N.° 3 34

INFORME N.° DFOE-PG-IF-16-2015

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial que origina el presente informe se realizó con el objetivo de evaluar los mecanismos para la generación y recopilación de la información relacionada con las inscripciones de los hechos vitales (nacimientos, matrimonios y defunciones) que tiene a cargo el Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones.

¿Por qué es importante?

El registro de los hechos vitales es el que da vida jurídica a los ciudadanos costarricenses y con ello se brinda el acceso a los bienes, servicios, derechos y responsabilidades que ofrece el Estado, por ello el registro oportuno de los hechos civiles (nacimientos, matrimonios y defunciones) resulta de vital importancia para el sistema jurídico, financiero, educativo y social. La implicación de que un hecho vital no se registre a tiempo, o en su defecto nunca se realice, lesiona los derechos fundamentales de los ciudadanos costarricenses.

¿Qué encontramos?

La recopilación de la información para la inscripción de los hechos vitales se lleva a cabo por medio de 13.788 registradores auxiliares aproximadamente, de los cuales el 1% son funcionarios del TSE y el 99% restante corresponden a registradores auxiliares ad honorem. El Registro Civil carece de procedimientos debidamente documentados, aprobados y divulgados, que le permitan: garantizar el uso y la custodia adecuada de los formularios en blanco por parte de los registradores auxiliares; controlar la devolución de los formularios ante el fallecimiento de un registrador auxiliar o bien algún notario no pueda ejercer su profesión; garantizarle al TSE la devolución de los formularios asignados a registradores auxiliares que han sido inhabilitados permanentemente; revocar la investidura de los registradores auxiliares, dependiendo, en este último caso, de denuncias externas para iniciar las investigaciones correspondientes, aspecto que a la fecha no se ha dado ante el TSE. Por otra parte, la información consignada en el listado de los registradores auxiliares que están autorizados para realizar declaraciones de hechos vitales adolece de una serie de debilidades en cuanto a su calidad.

La capacitación que reciben los registradores auxiliares no obedece a una programación anual planificada, lo cual tiene incidencia en las devoluciones realizadas y los motivos por los cuales no se efectúan algunas inscripciones. Al respecto, el análisis de la información para el período del 2007 al 2014, evidenció que de 45.481 devoluciones (nacimientos, matrimonios y defunciones) 7.591 obedecen a que el formulario carecía de la firma y/o sello, ya sea del registrador o del declarante, siendo éste un requisito vital que no debe obviarse a la hora de recopilar la información.

El proceso de captura de información de los hechos vitales se desarrolla de forma manual por medio de formularios preimpresos que carecen de elementos de seguridad que permita garantizar su autenticidad e impida su suplantación. Si bien los bloques de los formularios correspondientes a cada hecho vital, en su portada incluye información general para su llenado, ésta presenta diferencias en los plazos de remisión respecto de lo señalado en la normativa que los rige; además el procedimiento utilizado para su remisión al TSE no es consistente.

Asimismo, el Registro Civil no tiene formalmente establecido mecanismos para la recopilación y traslado de las declaraciones de hechos vitales desde donde se origina el hecho hasta la sede central. Existen diversas formas para su remisión, en las cuales existe una total interacción humana, esto por ser un proceso completamente manual y documental; lo que genera riesgos ante la pérdida, sustitución o deterioro de los formularios.

¿Qué sigue?

Se giran disposiciones al Director General del Registro Civil, con el propósito de que se implemente en los formularios para la declaración de hechos vitales elementos de seguridad que permitan garantizar su autenticidad, así como medidas de seguridad para su traslado hacia las oficinas centrales del TSE; se emita, oficialice, divulgue e implementen procedimientos sobre el uso, custodia y devolución de los formularios asignados a los registradores auxiliares, así como para la revocación de la investidura otorgada a los registradores auxiliares ad honorem. Además, se dispone al Oficial Mayor del Departamento Civil ajustar los diferentes instructivos y cualquier otro documento utilizado para llenar los formularios relacionados con los hechos vitales de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Registro del Estado Civil; depurar y actualizar la información relacionada con las calidades de los registradores auxiliares contenida en la base de datos del SINCE; establecer e implementar un programa permanente de capacitación para los registradores auxiliares; y revisar y ajustar la información contenida tanto en las tarjetas utilizadas para el control y entrega de los formularios preimpresos a los registradores auxiliares como en el SINCE.

INFORME N.° DFOE-PG-IF-16-2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GENERACIÓN Y RECOPILACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS INSCRIPCIONES DE HECHOS VITALES QUE REALIZA LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL

1. INTRODUCCIÓN

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.1 Evaluar los mecanismos para la generación y recopilación de la información relacionada con las inscripciones de los hechos vitales que tiene a cargo el Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones.

NATURALEZA Y ALCANCE

1.2 El análisis comprendió las actividades efectuadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), específicamente por el Registro Civil para el año 2013, y se amplió cuando se estimó necesario.

1.3 El estudio considera la recopilación y el trasiego de la información referente a las declaraciones de los hechos vitales (nacimientos, matrimonios y defunciones) desde su generación hasta la recepción en las oficinas del TSE. No se considera en el presente estudio el registro de las inscripciones de los hechos vitales en las bases de datos del Sistema de información civil y electoral (SINCE).

METODOLOGÍA APLICADA

1.4 El desarrollo de la auditoría se realizó de conformidad con la metodología establecida por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.5 Para el análisis se tomó en cuenta la información obtenida en las entrevistas efectuadas a funcionarios de la Institución, así como las respuestas a las solicitudes de información planteadas.

GENERALIDADES

1.6 La Dirección General del Registro Civil (en adelante Registro Civil) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) está conformada por dos departamentos: Civil[1] y Electoral[2].

1.7 El Departamento Civil debe inscribir "…mediante asientos debidamente numerados, los nacimientos, los matrimonios y las defunciones."[3], así como lo relacionado con otros actos jurídicos[4] ocurridos en el ámbito nacional o en el extranjero, para lo cual se debe cumplir con lo solicitado por la legislación vigente; la inscripción se realiza a solicitud de la parte interesada.

1.8 Este Departamento realiza las inscripciones correspondientes al estado civil[5] "…con fundamento en los documentos que para el caso deben expedir los funcionarios que por ley actúen como Registradores Auxiliares del Registro Civil, o quienes estén investidos de ese carácter…"[6]. Para tal efecto, el Registro Civil dispone de formularios (también conocidos como "cupones") preimpresos que son entregados a los registradores auxiliares para tales efectos.

1.9 Los Registradores Auxiliares pueden ser:

a. Funcionarios del TSE, quienes se encuentran ubicados en las oficinas centrales y regionales de esa institución, así como en algunos de los hospitales[7] del país.

b. "…las personas que por ley actúen como Registradoras Auxiliares o quienes estén investidos de ese carácter; por los párrocos o autoridades eclesiásticas con respecto a las actuaciones propias de su ministerio; por los funcionarios/as diplomáticos/as o consulares acreditados/as ante el Gobierno de Costa Rica que, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, ratificados por el Estado costarricense, puedan hacerlo; por las personas funcionarias judiciales o administrativas o por el Patronato Nacional de la Infancia u otra Institución competente cuando, en el ejercicio de sus cometidos, dictaren resoluciones firmes con respecto a hechos del estado civil; por los profesionales en Derecho con respecto a los instrumentos públicos ante ellos otorgados, cuando se refieran también a

---

1 El Registro Civil tiene por objeto la constancia y publicidad de los hechos y actos que afectan el estado civil de las personas. Artículo 1 del Reglamento del Registro del Estado Civil, N.° 06-2011, publicado en La Gaceta N.° 94 del 17 de mayo de 2011.

2 Entre las funciones del Departamento Electoral están expedir las cédulas de identidad y elaborar el padrón electoral. Artículo 73 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil N.° 3504 de 10 de mayo de 1965.

3 Artículo 43 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil N.° 3504 de 10 de mayo de 1965.

4 *Además se anotarán al margen del respectivo asiento, las legitimaciones, los reconocimientos, las adopciones, las emancipaciones, las investigaciones o impugnaciones de paternidad, los divorcios, las separaciones judiciales, las nulidades de matrimonio, opciones y cancelaciones de nacionalidad, las ausencias y presunciones de muerte, las interdicciones judiciales, los actos relativos a la adquisición o modificación de la nacionalidad y la defunción de la persona en el asiento de su nacimiento o de su naturalización*. Artículo 43 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil N.° 3504 de 10 de mayo de 1965.

5 Por estado civil se entiende el conjunto de cualidades, atributos y circunstancias de la persona que la identifican y que determinan su capacidad jurídica de un modo general y permanente. Artículo 1 del Reglamento del Registro del Estado Civil.

6 Artículo 44 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil N.° 3504 de 10 de mayo de 1965.

7 Hospitales: Calderón Guardia, México, San Juan de Dios y Nacional de la Mujer Adolfo Carit.

hechos relativos al estado civil o con los documentos oficialmente expedidos en otros países siempre que estén debidamente autenticados."[8]

c. "…las responsables de las delegaciones de policía, las personas directoras de hospitales públicos, los médicos/as…"[9]

d. "…personas que deseen realizar las labores correspondientes ad honorem, a los directores/as de hospitales privados, clínicas públicas y privadas, cementerios y funerarias, médicos/as en el ejercicio privado de su profesión."[10]

1.10 El proceso de revisión y digitalización para el registro de los hechos vitales se efectúa en las oficinas centrales del TSE, para ello se utiliza el Sistema de información civil y electoral (SINCE). En este sistema se realizan las inscripciones correspondientes a nacimientos, matrimonios y defunciones. La aplicación que utiliza la Sección de Inscripciones "Permite controlar el registro de hechos civiles, realiza el control de entrega de formularios a registradores, así como su recepción, incluye el proceso de digitación de formularios, revisión, generación de citas de inscripción de hechos vitales y proceder a la creación de archivos maestros depurados con información sobre nacimientos, defunciones y matrimonios. El sistema genera los reportes necesarios para los tomos o libros físicos de hechos civiles."[11]

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS

1.11 La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 1° de junio de 2015 en el Salón de Expresidentes, ubicado en el sexto piso del edificio del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), actividad a la que se convocó mediante el oficio N.° 7294 (DFOE-PG-251) del 26 de mayo de 2015. Se contó con la presencia de los siguientes funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones: Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente; Eugenia María Zamora Chavarría, Magistrada Vicepresidenta; Magistrado Max Alberto Esquivel Faerron; Magistrada Marisol Castro Dobles; Lic. Luis Antonio Bolaños Bolaños, Oficial Mayor Civil a.i. del Departamento Civil; Lic. Fernando Acuña Chaves, como representante de la Sección de Inscripciones, y el MBA. Oscar León Alonso, Auditor Interno.

1.12 En dicha reunión y en cumplimiento de las "Directrices para la remisión del borrador del informe de fiscalización posterior", por medio del oficio N.° 7312 del 1° de junio de 2015, se le entregó al Dr. Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente, copia digital del borrador del presente informe. Lo anterior, a efecto de obtener las observaciones y sustento documental que la Administración tuviera al respecto.

---

8 Artículo 2 del Reglamento del Registro del Estado Civil.
9 Artículo 3 del Reglamento del Registro del Estado Civil.
10 Artículo 4 del Reglamento del Registro del Estado Civil.
11 Oficio ISTI-0129-2014 de 25 de agosto de 2014, remitido por el Jefe a.í. de la Sección de Ingeniería de Software de la Dirección General de Estrategia Tecnológica, TSE.

1.13 Sobre el particular, se recibió el oficio N.° STSE-0924-2015, del 4 de junio de 2015, suscrito por el Sr. Erick Guzmán Vargas, Secretario General del TSE, mediante el cual remiten el oficio N.° DC-1709-2015 del 3 de junio de 2015 donde se consignan comentarios referentes al destinatario y los plazos para el cumplimiento de las disposiciones 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 y 4.10, emitidas en el borrador del informe.

1.14 Una vez analizadas y verificadas las observaciones expuestas en el oficio de referencia, este Órgano Contralor procede a realizar los ajustes pertinentes al informe, en los apartes correspondientes. El análisis de las observaciones de la Administración se muestra en el anexo tres a este informe.

2. RESULTADOS

FIGURA DEL REGISTRADOR AUXILIAR

2.1 Como se citó anteriormente, la función de registradores auxiliares la ejercen tanto funcionarios del TSE como personas ajenas a esa institución que la llevan a cabo de forma *ad honorem,* quienes representan una proporción que ronda el 99% del total de los registradores auxiliares.

2.2 En el artículo 4 del Reglamento del Registro del Estado Civil se señala que "…La Dirección General del Registro Civil se encargará de realizar los estudios pertinentes antes de entregar la documentación."

2.3 Según lo indicado, el Registro Civil se encarga de otorgar la investidura de registrador auxiliar *ad honorem*; para ello, los interesados presentan la solicitud ante esa instancia, y ésta a su vez encomienda a la Sección de Inscripciones para que un funcionario coordine una visita al centro solicitante. Producto de esta visita se confecciona un informe que especifica las condiciones en las que se encuentra el establecimiento para la atención de los hechos vitales (por lo general: nacimientos y defunciones), así como la verificación efectuada de los requisitos establecidos[12] por el TSE en el oficio N.° DC-1830-2013 de 9 de julio de 2013.

2.4 Posteriormente, el Registro Civil efectúa una revisión de ese informe y procede a dictar la resolución por la cual otorga o deniega la investidura como registrador auxiliar; asimismo, en caso de proceder la investidura, publica la resolución en el Diario Oficial La Gaceta y entrega al responsable los formularios de nacimiento y/o defunción, según corresponda.

[12] Se adjuntan al informe las fotocopias, confrontadas contra el original de los siguientes documentos: permisos sanitarios que otorga el Ministerio de Salud, certificación de personería jurídica reciente emitida por el Registro Público. Indicar el nombre y número de cédula del Administrador del centro de salud; nombre y calidades de la persona que custodiará los certificados de inscripción; distancia que existe entre el Área de Salud que realiza la solicitud y la de alguna que realice funciones similares; demostrar documentalmente el servicio que realiza y el número de personas que se atiende en el centro de salud. Extracto del oficio N.° DGRC-1038-2014 de 2 de octubre de 2014, suscrito por la entonces Directora General del Registro Civil.

2.5 Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 4 citado, indica que "La Dirección General podrá revocar la investidura en caso de comprobarse el uso indebido de los formularios o el incumplimiento de los deberes, obligaciones y disposiciones establecidas en este reglamento por parte de los Registradores Auxiliares, lo que se catalogaría como una falta grave."

2.6 Sin embargo, el Registro Civil no cuenta con un procedimiento para revocar la investidura de los registradores auxiliares, para ello, el TSE depende de una denuncia externa, con la cual se daría inicio a las investigaciones correspondientes; empero, esta situación no se ha presentado[13].

2.7 Al respecto, la entonces Directora General del Registro Civil indicó[14] que "…a la fecha no se recuerda (sic) se haya presentado ningún caso que amerite la revocatoria de una investidura otorgada a un Registrador Auxiliar. No obstante lo anterior, en caso de llegar a detectar alguna inconsistencia en los datos suministrados en los formularios a cargo del Registrador Auxiliar, se procedería a realizar la denuncia correspondiente."

2.8 Con respecto a los deberes y obligaciones de los registradores auxiliares, si bien en el párrafo segundo del artículo 4 del Reglamento del Registro del Estado Civil se hace referencia a ello, tal y como se comentó en el párrafo 2.5 de este informe, en el citado reglamento no se establece un apartado sobre ese tema en específico; sino que, los deberes y obligaciones se encuentran dispersos en cada uno de los diferentes capítulos relacionados con el registro de cada hecho vital. Sobre el particular, ante una consulta efectuada por parte del Órgano Contralor el Oficial Mayor Civil a.í. en ese momento, señaló[15] lo siguiente:

> "Debe tenerse en cuenta que su labor implica una serie de deberes y obligaciones que si bien no se señalan en algún documento interno, son inherentes a su labor, como por ejemplo, no alterar o falsear datos en las declaraciones. Tienen por ende la obligación de completar los documentos con datos ciertos y las consecuencias legales por actuaciones ilegales, tienen implicaciones penales (artículos 176 siguientes y concordantes y 182 del Código Penal), o notariales (artículos 138 siguientes y concordantes)."

---

13 Según se indica en el oficio adjunto al oficio N.° DC-0209-2015 de 22 de enero de 2015, suscrito por el Oficial Mayor a.í. en ese momento del Departamento Civil, TSE.

14 Oficio N.° DGRC-1038-2014 de 2 de octubre de 2014, suscrito por la Directora General del Registro Civil.

15 Oficio N.° DC-3593-2014 de 26 de setiembre de 2014.

2.9 Sobre el particular, no se logró determinar que la figura del registrador auxiliar fuera considerada en el análisis de riesgos de la Sección de Inscripciones o del Registro Civil. Ante consulta realizada, se indicó[16] que "…respecto del control de riesgos en el proceso de Investidura de Registradores Auxiliares, le informo que a nivel de procedimiento, en la Dirección General del Registro Civil el nivel de riesgo es bajo, en razón de que todo se encuentra controlado."

2.10 Se logró determinar que el TSE carece de procedimientos debidamente documentados, aprobados, divulgados y puestos a disposición para consulta, que permitan:

a. Garantizar el uso y la custodia adecuada de los formularios en blanco por parte de los registradores auxiliares. Procedimientos que contemplen la pérdida, reposición o anulación de los formularios.

b. La devolución de los formularios ante el fallecimiento de un registrador auxiliar. Es conveniente que el TSE instaure los mecanismos de control necesarios a fin de garantizarse, por medio de familiares, albaceas o cualquier otra persona cercana al registrador auxiliar, la devolución de los formularios que en su momento le fueron asignados.

c. La devolución de los formularios asignados a notarios que tengan algún impedimento para ejercer su profesión, según lo indicado en el artículo 4 del Código Notarial[17]. A la fecha de la realización de la presente auditoría, la comunicación de una situación como la señalada queda bajo la responsabilidad del registrador auxiliar si lo informa al Registro Civil.

d. Garantizarle al TSE la devolución de los formularios asignados a registradores auxiliares que han sido inhabilitados permanentemente en el ejercicio de su profesión.

e. Revocar la investidura por parte del TSE a los registradores auxiliares, en caso de comprobarse el uso indebido de los formularios o el incumplimiento de los deberes, obligaciones y disposiciones establecidas en el Reglamento del Registro del Estado Civil[18].

2.11 La ausencia de procedimientos debidamente documentados para llevar a cabo la recopilación de los hechos vitales limita la fiscalización y control del Registro Civil ante eventuales incumplimientos por parte del registrador auxiliar, tanto los que son funcionarios del TSE como los que llevan a cabo esa función de forma ad honorem. Como parte del ambiente de control que debe garantizar la administración para el buen funcionamiento de las actividades que lleva a cabo, sería recomendable que se valore si procedimientos como los descritos con antelación también deben verse reflejados en los registros que tiene el Registro Civil de los registradores auxiliares tanto manuales (tarjetas) como a nivel de sistemas automatizados como en el caso del SINCE.

---

[16] Respuesta suministrada por correo electrónico de 12 de enero de 2015, por la encargada del Área Legal de la Dirección General del Registro Civil.

[17] Ley N.° 7764 de 17 de abril de 1988, publicada en Alcance N.° 17 a La Gaceta N.° 98 de 22 de mayo de 1998.

[18] Según lo indicado en el párrafo segundo del artículo 4 de la reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil.

2.12 Al respecto, las Normas de control interno para el sector público[19], en el inciso e) del punto 4.2 sobre Requisitos de las actividades de control, en lo referente a la documentación, indican que "Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación."

DEBILIDADES EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA FIGURA DE LOS REGISTRADORES AUXILIARES ALMACENADA POR EL TSE

2.13 El Registro Civil cuenta con un listado[20] de los registradores auxiliares[21] que están autorizados para realizar declaraciones de nacimientos, matrimonios y defunciones; información que se encuentra incluida en el SINCE y contiene datos generales[22] de cada registrador auxiliar. Mediante la revisión de la información contenida en el referido listado se determinó, entre otros aspectos, que: contiene datos de registradores que han fallecido, han sido cesados o inhabilitados, pero no indica las fechas en que se dieron dichos eventos; además, no contempla una calificación de registradores "Activos" o "Inactivos" que indique si están vigentes o pertenecen a un histórico, pues se considera acertado mantener el registro histórico del código asignado a cada registrador lo cual ayudaría para determinar el momento a partir del cual no se podrían recibir formularios asignados a esos registradores auxiliares.

2.14 El proceso de recopilación de los datos generales correspondientes a la figura del registrador auxiliar se da en primera instancia en forma manual, mediante el uso de tarjetas para el control de los formularios preimpresos entregados a los registradores auxiliares, datos que posteriormente son incluidos en el SINCE, con la particularidad de que en algunos casos han sido digitados sin observar los campos definidos previamente que son de su correspondencia.

2.15 La figura del registrador auxiliar tiene la particularidad de que la desempeñan tanto funcionarios en el TSE como personeros ajenos a la institución. Mediante un análisis del listado facilitado, se determinó que de 13.788[23] registradores auxiliares el 99% (13.667) no son funcionarios del TSE y el 1% (121) son funcionarios del TSE.

---

[19] N-2-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante resolución del Despacho de la Contralora General de la República N.° R-CO-9-2009 de 26 de enero de 2009. Publicadas en La Gaceta N.° 26 de 6 de febrero de 2009.

[20] Información suministrada por correo electrónico de 8 de octubre de 2014, como complemento al oficio N.° DC-2593-2014 remitido por el entonces Oficial Mayor a.í. del Departamento Civil.

[21] El cual contiene 15.041 registros a la fecha de la consulta.

[22] Este listado contiene los siguientes campos: CEDULA, CODIGO P, DESCRIPR, DIRECCION, EMAIL, FAX, FEC_SUS, NOMBRER, PAPELR, SAPELR, TELEFONO1, TELEFONO2.

[23] El listado suministrado por el Registro Civil con la información de los registradores auxiliares contiene 15.041 registros. Una vez analizada la información se excluyeron 1.253 registros con datos de registradores que han fallecido, han sido cesados o inhabilitados, quedando un total de 13.788 registros para ser analizados por parte del Órgano Contralor.

2.16 En los hospitales públicos, la investidura de registrador auxiliar según el Reglamento del Registro del Estado Civil recae en el Director de la institución; sin embargo, las labores de registro de nacimientos son realizadas por los funcionarios de Admisión o Enfermería que se encuentren en turno. Por ello, existe una gran cantidad de funcionarios que ejercen este rol y que no están considerados en la lista de registradores auxiliares que tiene el TSE.

2.17 La revisión de la información consignada en el listado de los registradores auxiliares facilitado por el Registro Civil, permitió determinar una serie de debilidades en cuanto a la calidad de los datos que la conforma, las cuales se detallan a continuación:

a. En 19 registros de los 13.788 que la conforman, la figura del registrador auxiliar carece de información relacionada con la dirección, nombre, cédula, entre otros; siendo lo único que lo identifica un código mediante el cual no hay claridad en su referencia.

b. Hay registros del listado que no tienen completa la información correspondiente en los campos que conforman el listado mediante el cual el TSE lleva el control de los registradores. En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de registros en cuyos campos se carece de la información establecida por parte del TSE. A pesar de que los datos del correo electrónico, fax o dirección, pueden haber sido incluidos en el campo "DESCRIPR", aún cuando existe un campo en la tabla para tal efecto, llama la atención que 273 registros no contienen información en ninguno de los cuatro campos indicados en el cuadro siguiente, evidenciando ello que el TSE no tiene detalles de esos registradores auxiliares para efectuar notificaciones si fuese necesario.

Cuadro N.° 1
Cantidad de registros sin datos
en los campos que conforman el listado de registradores auxiliares

Campo	Cantidad de registros	
EMAIL (*)	10.332	75%
FAX (*)	11.379	83%
FEC_SUS	13.479	98%
DIRECCION (*)	10.294	75%
DESCRIPR	351	3%
DESCRIPR, DIRECCIÓN	277	2%
DESCRIPR, DIRECCIÓN, EMAIL	275	2%
DESCRIPR, DIRECCIÓN, EMAIL, FAX	273	2%

(*) En algunos casos se observó que la información correspondiente a estos campos podría mostrarse en el campo denominado DESCRIPR.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el TSE.

c. De los 13.788 registros que conforman el listado, 12.284 corresponden a personas físicas. La revisión de la información asociada a las personas físicas registradas, permitió evidenciar las siguientes debilidades:

i. En el campo "CEDULA" 8.496 registros (69%) no indican el número de cédula, y 43 registros no cumplen con el formato de cédula, ya que contienen información de una secuencia del número 1, como por ejemplo: "11111", "11111111", "1111111111", "11111111111111", "111111111111111", entre otros.

ii. En el campo "DIRECCION" hay datos que no permiten identificar con precisión la dirección, como por ejemplo: "ALAJUELA", "ALAJUELA, NARANJO", "BUENOS AIRES PUNTARENAS", "CARTAGO OREAMUNO 125 SUR", "HEREDIA", "SAN JOSE CENTRAL PAVAS ROHR", "SAN RAFAEL ABAJO, DESAMPARADOS", "VER TARJETA". También se presenta la particularidad de que hay 8.815 campos vacíos (sin información atinente a la dirección), lo que representa un 72% de la totalidad de los registros; no obstante, en algunos casos el dato correspondiente a la dirección fue incluido en el campo denominado "DESCRIPR".

iii. En el campo "DESCRIPR", se consignan variedad de descripciones que no le dan uniformidad al contenido para consultas posteriores por parte de la administración como parte del ambiente de control de la figura del registrador auxiliar. De seguido se detallan algunas de las descripciones contenidas en el campo:

- 591 registros indican la profesión (médico / notario).
- 354 registros incluyen fecha de suspensión a una fecha determinada en el campo "DESCRIPR", muchas de las cuales ya perdieron vigencia.
- 2.099 registros indican un número de carné y 1.288 registros contienen un número de código, el cual se incluye bajo diferentes nomenclaturas: "COD NOT", "CODIGO", "NOTARIO COT", "ABOGADO COT", "MED COT", "CODIGO MEDICO", entre otros.

iv. Se presentan inconsistencias como las siguientes: En 5.474 registros no se incluyen datos en los campos correspondientes al fax, correo electrónico o la dirección; 29 registros carecen de información en los campos de CEDULA, DESCRIPR, DIRECCION, EMAIL, FAX; 226 registros no tienen información en los campos CEDULA, DESCRIPR, DIRECCION, EMAIL, FAX, TELEFONO1, TELEFONO2; y hay 8.809 registros que no tienen indicación de un número de teléfono, con la particularidad de que en 260 registros de los 8.809, el número de teléfono fue consignado en el campo denominado "DESCRIPR".

2.18 El Registro Civil tiene la obligación de contar con información completa, vigente y uniforme de los registradores auxiliares. El control se lleva por medio de tarjetas impresas y los datos almacenados en el SINCE; no obstante, la información contenida en ambos mecanismos de control no está debidamente sincronizada. Conforme a los aspectos señalados en este apartado, se concluye que la información del SINCE presenta las siguientes características:

a. No se encuentra actualizada, y no es uniforme en su presentación, los datos no se incluyen con la misma palabra o formato numérico, lo que ocasiona dificultad en la búsqueda de información por medio de criterios específicos de consulta (definición de filtros).

b. Carece de completitud, pues presenta gran cantidad de campos en blanco, correspondientes a información importante como los datos para ubicar al registrador: dirección, correo electrónico o teléfono; para realizar eventuales notificaciones por devoluciones.

c. No incluye una descripción de la categoría de los registradores, como por ejemplo si es notario o médico, si brinda un servicio público o privado.

d. La información no siempre se incluye en la columna correspondiente. Por ejemplo, a pesar que se tienen espacios definidos para la dirección, teléfono o fax estos datos pueden aparecer en el campo "DECRIPR", mas esto no sucede en la totalidad de los registros, quedando algunos registros sin el domicilio del registrador.

2.19 Lo comentado con anterioridad contrasta con la Norma 5.6 sobre Calidad de la información de las Normas de control interno para el sector público[24], en la que se establece que: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. / Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad[25], oportunidad[26] y utilidad[27]." (Las referencias al pie de página no corresponden al texto original).

---

24 N-2-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante resolución del Despacho de la Contralora General de la República N.° R-CO-9-2009 de 26 de enero de 2009. Publicadas en La Gaceta N.° 26 de 6 de febrero de 2009.

25 La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

26 Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

27 La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.

CAPACITACIÓN BRINDADA A LOS REGISTRADORES AUXILIARES

2.20 El último párrafo del artículo 4 del Reglamento del Registro del Estado Civil indica que "**El Área de Capacitación** del Departamento de Recursos Humanos, en coordinación con las Oficinas Regionales y la propia Sección de Inscripciones, **se encargará de brindar capacitación** a los Registradores Auxiliares." (Lo resaltado no pertenece al original).

2.21 Sobre la existencia de un programa de inducción y capacitación para los registradores auxiliares (en sus diferentes categorías), el Jefe del Departamento de Recursos Humanos indicó[28] lo siguiente:

> "Conviene aclarar que **el rol del Área de Capacitación dentro de este proceso es únicamente de coordinación**, pues una vez recibida la solicitud formal - ya sea por parte de la Dirección General del Registro Civil o de Coordinación de Servicios Regionales – se coordina la fecha y hora de la actividad con el personal facilitador y con el contacto de la institución solicitante. Los temas y contenidos de las actividades de capacitación son definidos propiamente por las secciones responsables del proceso como tal." (Lo resaltado no pertenece al original).

2.22 A raíz de lo señalado, se concluye que actualmente las capacitaciones que se imparten son originadas por las solicitudes que realiza el Registro Civil cuando inviste a un nuevo registrador auxiliar, o por solicitud expresa de los registradores auxiliares; y no obedecen a una programación anual planificada para brindar estos eventos de capacitación; lo que demuestra una actuación reactiva del Área de Capacitación por cuanto espera que sean los registradores auxiliares quienes le formulen las solicitudes de capacitación para iniciar así con el proceso de coordinación.

2.23 Acorde con lo indicado[29] por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos, la capacitación que se brinda en general tiene una duración máxima de dos horas y se desarrollan los siguientes temas:

> "• Llenado de los formularios de Declaración de Nacimiento y Defunción: Datos a completar, importancia de no omitir datos, firmas de los formularios
> • Alcances de la Ley 8101 - Paternidad Responsable
> • Responsabilidades del Centro cuyo personal es investido como "Registrador Auxiliar"
> • Errores en el llenado de los formularios
> • Artículo 69 - Código de Familia

[28] Oficio N.° RH-2925-2014 de 1° de octubre de 2014 remitido por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos.
[29] Oficio N.° RH-2925-2014 de 1° de octubre de 2014 remitido por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos.

- Artículo 54, Ley Orgánica Ley Orgánica (sic) del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil."

2.24 Asimismo, menciona el Jefe del Departamento de Recursos Humanos que se está coordinando con la Jefatura de la Sección de Inscripciones para brindar esta capacitación de forma virtual, "…lo que facilitará el proceso, mejorará los tiempos de respuesta y maximizará el uso de los recursos, sin omitir que se garantizará la uniformidad del proceso de inducción." [30].

2.25 Es necesario tener presente que la cantidad de registradores auxiliares es considerable y de diferente naturaleza, 13.788 registradores, desglosados en 121 que son funcionarios del TSE (1%) y 13.667 que no son funcionarios del TSE (99%); por lo que el Área de Capacitación del TSE debería tener un papel proactivo en la preparación y formación de esta figura auxiliar del Registro Civil.

2.26 Si bien es cierto, el conocimiento técnico sobre el proceso de declaraciones de hechos vitales lo tienen los funcionarios de la Sección de Inscripciones; el Área de Capacitación debería presentar propuestas para cubrir las necesidades de capacitación, para un grupo cada vez más creciente y cambiante, por medio de la programación anual de eventos de capacitación con el propósito de atender una gran parte de la población de registradores auxiliares.

2.27 En estas capacitaciones, además de brindar el conocimiento técnico requerido para confeccionar las declaraciones, resulta necesario recalcar acerca de la importancia de aportar datos legibles, exactos, completos y veraces en la información solicitada en los formularios de inscripción; asimismo concientizar acerca de las implicaciones que tienen para los ciudadanos y para el TSE un dato erróneo o su omisión en los certificados.

Trámites pendientes de inscripciones

2.28 Como parte del procedimiento para la inscripción de los hechos vitales, un oficial calificador (abogado funcionario de la Sección de Inscripciones) analiza que los documentos de inscripción de hechos vitales cumplan con los requisitos de ley para ser inscritos. Ante la eventualidad de que estos documentos presenten algún error u omisión que impida el registro oportuno, el oficial calificador confecciona una minuta que contiene las causas para la devolución del documento de inscripción. Asimismo, la Sección de Inscripciones debe notificar a la persona interesada o en su defecto al registrador auxiliar que realizó el trámite, para que se subsane la situación presentada y pueda, posteriormente, darse curso al proceso de inscripción. La prevención se realiza al domicilio que el interesado aportó al momento de realizar la declaración o en el caso de los registradores auxiliares, se notifica según la información presentada al momento de inscribirse. De ahí la importancia que el registrador auxiliar le indique a la persona

[30] Oficio N.° RH-2925-2014 de 1° de octubre de 2014 remitido por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos.

declarante la necesidad de aportar una dirección lo más exacta posible, o bien contemplar otros elementos mediante el cual se le pueda notificar.

2.29 Si el formulario presenta algún inconveniente por el cual no se pueda registrar el hecho vital, los documentos pasan al archivo pasivo o pendientes de notificar. Para tal efecto, la Sección de Inscripciones publica diariamente en la página *Web* del TSE el archivo en el cual se incluyen las devoluciones realizadas, así como los motivos por los cuales la inscripción no se ha efectuado. Existe la particularidad de que no se tiene plazo para que el interesado pueda subsanar la situación que impide la inscripción. Una vez subsanado el error, el oficial calificador realiza la rehabilitación del documento y se procede con el registro en las bases de datos del TSE de la declaración del hecho vital.

2.30 Producto del análisis de la información de las devoluciones que está disponible en la página Web del TSE, relacionada con las devoluciones de los hechos civiles que por una u otra razón no se han podido inscribir, se determinó lo siguiente:

a. En el caso de las solicitudes de inscripciones de nacimientos, para el periodo comprendido entre los años del 2007 al 2014, el porcentaje de casos pendientes de registro, a la fecha del estudio realizado por la CGR, respecto de las devoluciones por dicho concepto, oscila entre un 14% y un 40%. Si bien la cantidad de devoluciones para los años del 2010 al 2014 es menor que para los años del 2007 al 2009, los casos pendientes de registro mantienen un comportamiento similar del 2011 al 2013, presentándose un incremento considerable para el 2014 (ver cuadro N.° 2 y gráfico N.° 1).

b. En el caso de las inscripciones de matrimonios para el periodo comprendido entre los años del 2007 al 2014, el porcentaje de casos pendientes de registro, a la fecha del estudio realizado por la CGR, respecto de las devoluciones por dicho concepto, oscila entre un 3% y un 6%, excepto en el 2014 que asciende a un 21%. Si bien la cantidad de devoluciones para el 2014 disminuyó de manera importante en relación con los años precedentes, el número de casos pendientes de registro tuvo un incremento de más del 100% respecto de los años anteriores (ver cuadro N.° 2 y gráfico N.° 1 y N.° 2).

c. En el caso de las inscripciones de defunciones para el periodo comprendido entre los años del 2007 al 2014, el porcentaje de casos pendientes de registro, a la fecha del estudio realizado por la CGR, respecto de las devoluciones por dicho concepto, oscila entre un 6% y un 37% (ver cuadro N.° 2). La cantidad de casos pendientes de registro correspondiente a los años 2008, 2010 y 2013 es similar (100, 99 y 95 respectivamente); no obstante, los casos por ese concepto para el 2014 superan la cantidad tal y como se aprecia en el gráfico N.° 2, y a partir del 2012 los casos presentan una tendencia creciente.

Cuadro N.° 2

Información relacionada con las devoluciones registradas por concepto de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones, y los casos que a la fecha del estudio realizado por la CGR, se encuentran pendientes de resolución

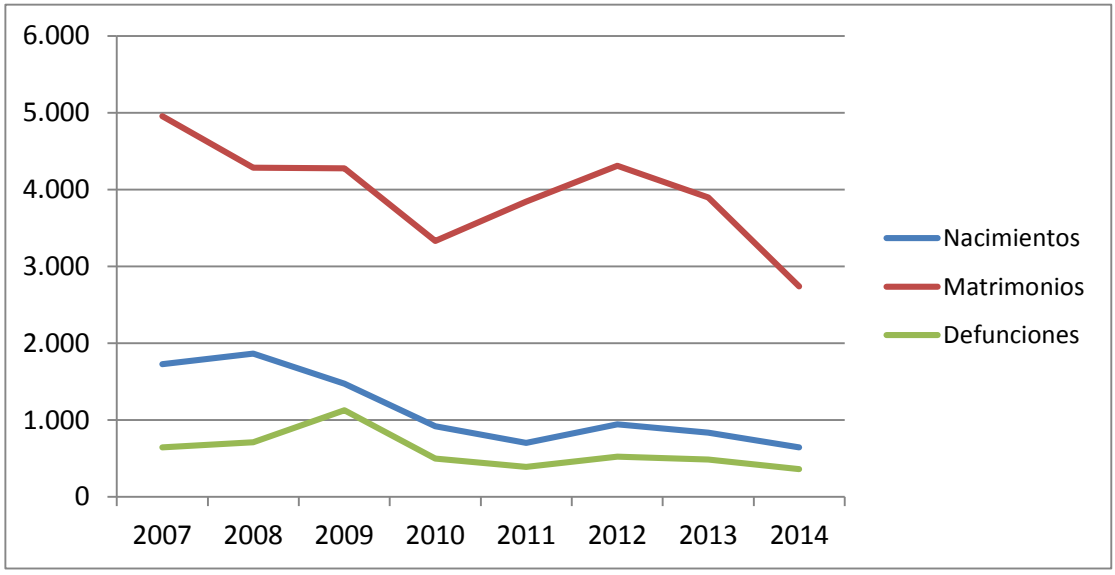
	Nacimientos			Matrimonios			Defunciones		
Año	Total de Devoluciones (2)	Casos pendientes (3)	% Casos pendientes	Total de Devoluciones (2)	Casos pendientes (3)	% Casos pendientes	Total de Devoluciones (2)	Casos pendientes (3)	% Casos pendientes
2007	1.726	266	15%	4.954	141	3%	646	78	12%
2008	1.863	275	15%	4.284	213	5%	712	100	14%
2009	1.472	209	14%	4.276	109	3%	1.126	68	6%
2010	920	229	25%	3.329	190	6%	499	99	20%
2011	704	144	20%	3.842	154	4%	392	30	8%
2012	944	176	19%	4.309	224	5%	522	51	10%
2013	835	156	19%	3.898	227	6%	485	95	20%
2014	643	256	40%	2.738	573	21%	362	133	37%

Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos de Devoluciones que están disponibles en la página Web del TSE. Fecha de consulta: 15 de enero de 2015.

(*) Casos pendientes: Para este dato se consideró los formularios que tenían vacías las celdas de la columna de "Rehabilitado".

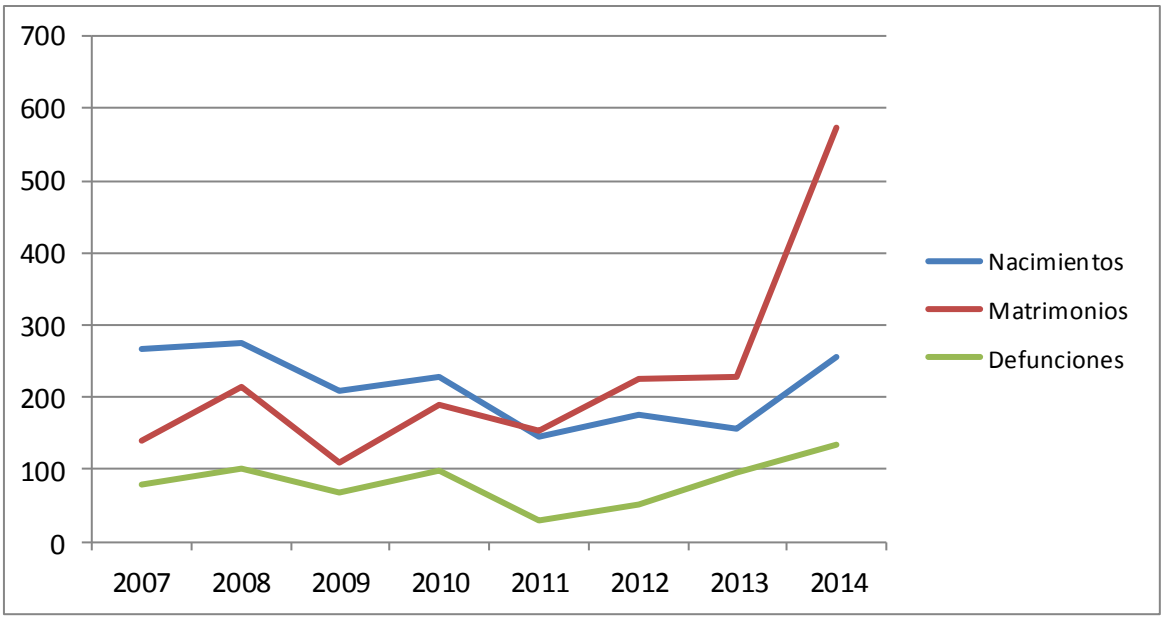
Gráfico N.° 1

Tribunal Supremo de Elecciones
Dirección General de Servicio Civil
Devoluciones de las inscripciones relacionadas con nacimientos, matrimonios y defunciones



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos de Devoluciones que están disponibles en la página Web del TSE. Fecha de consulta: 15 de enero de 2015.

Gráfico N.° 2
Tribunal Supremo de Elecciones
Dirección General de Servicio Civil
Casos pendientes de registro, correspondientes a las devoluciones de las inscripciones relacionadas con nacimientos, matrimonios y defunciones



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos de Devoluciones que están disponibles en la página Web del TSE. Fecha de consulta: 15 de enero de 2015.

2.31 Algunas de las causas por las cuales no se realiza la inscripción de un hecho vital son atribuibles a errores u omisiones por parte del registrador auxiliar, como la falta de la firma y/o el sello, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro N.° 3.

Cuadro N.° 3
Total de devoluciones que obedecen a la causa de falta de firma y/o sello, para las inscripciones relacionadas con nacimientos, matrimonios y defunciones

	Nacimientos			Matrimonios			Defunciones		
	Total Devoluciones	Causa Devolución falta de firma / sello		Total Devoluciones	Causa Devolución falta de firma / sello		Total Devoluciones	Causa Devolución falta de firma / sello	
Año		Total	Pendientes		Total	Pendientes		Total	Pendientes
2007	1.726	347	51	4.954	1.026	28	646	153	11
2008	1.863	399	56	4.284	846	46	712	186	18
2009	1.472	335	42	4.276	352	10	1.126	225	11
2010	920	275	64	3.329	240	15	499	144	27
2011	704	247	36	3.842	316	12	392	163	4
2012	944	285	30	4.309	403	16	522	220	12
2013	835	285	34	3.898	366	19	485	194	33
2014	643	194	53	2.738	216	41	362	174	55

Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos de Devoluciones que están disponibles en la página Web del TSE. Fecha de consulta: 15 de enero de 2015.

2.32 De la información relacionada con las devoluciones de las inscripciones de nacimientos, matrimonios y devoluciones, correspondientes a los años del 2007 al 2014, detallada en el cuadro anterior se concluye que:

a. En el caso de las solicitudes de inscripciones de nacimientos las devoluciones por falta de firma y/o sello, representan en promedio un 28% respecto del total de devoluciones. Por otra parte, las devoluciones que por ese concepto siguen pendientes a la fecha de la realización de la presente auditoría, corresponden en promedio a un 16%.

b. Para el caso de las solicitudes de inscripciones relacionadas con matrimonios las devoluciones por falta de firma y/o sello representan en promedio, para los años 2007 y 2008, un 20%; y para los años del 2009 al 2014 un 8%. Los casos por devoluciones que siguen pendientes a la fecha de realización de la presente auditoría, corresponden en promedio para los años del 2007 al 2013 a un 4%, y para el 2014 representan un 19%.

c. Las devoluciones por falta de firma y/o sello correspondientes a las solicitudes de inscripciones de defunciones representan en promedio un 34%, y los casos por ese mismo concepto que siguen pendientes a la fecha de la presente auditoría para el período comprendido entre el 2007 y 2013 representan en promedio un 9%, mientras que para el 2014 representan un 32%.

2.33 Tomando en consideración que la figura del registrador auxiliar es el primer contacto (y en ocasiones el único) que tiene la persona declarante con el TSE, es necesario crear conciencia de la importancia de recopilar de forma exacta y clara la información suministrada por el declarante; ya que la omisión de algún dato, como por ejemplo los señalados en el párrafo 2.31, puede tener como consecuencia que no se pueda realizar el registro de un hecho vital, lesionando con ello los derechos que como ciudadano tiene el interesado. El no registrar un nacimiento provocaría una lesión al reconocimiento de la existencia de las personas y a sus derechos sociales como la salud, la educación y la seguridad. En el caso de la defunción, se puede materializar el riesgo de que el ciudadano puede seguir recibiendo beneficios que ya no corresponden o imposibilitar derechos de terceras personas relacionadas jurídicamente con el difunto.

2.34 En las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.4.1. relacionado con la Documentación y registro de la gestión institucional, se indica que "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda."

FORMULARIOS PARA LAS DECLARACIONES DE LOS HECHOS VITALES

2.35 El proceso de captura de información de los hechos vitales es completamente manual, para lo cual el Registro Civil dispone de formularios preimpresos que son solicitados por los registradores auxiliares en las diferentes oficinas del TSE.[31]

2.36 Los formularios preimpresos consisten en un original y dos copias carbonadas: la original se remite al Registro Civil para la respectiva inscripción en el SINCE, el duplicado corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el triplicado se entrega a la persona interesada. El registrador auxiliar completa los datos de este formulario a mano (en algunos casos se utiliza máquina de escribir); el formulario tiene asignado un número consecutivo ubicado en la esquina superior derecha del documento que sirve como referencia. (Ver Anexo N.° 1).

2.37 El control de entrega de los formularios lo lleva el TSE por medio de tarjetas (ver Figura N.° 1) en las cuales se incluyen datos generales del registrador auxiliar, así como la numeración consecutiva de los formularios entregados. Esta numeración se ingresa en el SINCE para que una vez que el registrador auxiliar entregue los formularios de declaración debidamente llenos, se pueda verificar la numeración asignada.

[31] Si bien en la actualidad se cuenta con el registro del "Matrimonio Digital"; este tema no está considerado dentro del alcance de este estudio.

Figura N.° 1

Tarjeta para el control de los formularios preimpresos entregados a los registradores auxiliares

Tribunal Supremo de Elecciones

REGISTRO CIVIL
Sección de Inscripciones

UNIDAD DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS

NOTARIO

Licenciado _____ Nº código _____

Nº cédula de identidad _____ Nº carné _____

Nº fax _____ Nº Teléfono _____ Apdo.: _____

Dirección exacta: _____

ENTREGA DE BLOCKS DE MATRIMONIO CIVIL

FECHA	CANTIDAD	RECIBIDO	FECHA	CANTIDAD	RECIBIDO

Firma registrada _____ SELLO

2.38 En las sedes regionales se confeccionan dos tarjetas por cada registrador auxiliar, una se remite a la sede central, y otra se conserva para uso y consulta en la regional. Cuando un registrador auxiliar solicita[32] formularios en una oficina regional, la entrega se realiza previa coordinación telefónica con la sede central, donde funcionarios de la Sección de Inscripciones realizan verificaciones del registrador solicitante para determinar si es posible otorgar los formularios solicitados. Además, se comprueba que no tenga pendiente la entrega de formularios; ante la eventualidad que falten números de la secuencia, el registrador auxiliar debe confeccionar una carta justificando la razón por la cual no se entregan y con ello se anulan. Esta justificación se adjunta a la tarjeta que contiene la información del registrador auxiliar.

2.39 El artículo 6 del Reglamento del Registro del Estado Civil indica como correspondencia de la Jefatura de la Sección de Inscripciones, específicamente en el inciso c) "Llevar el control de los sellos y firmas de las personas indicadas en el artículo segundo de este Reglamento."; es decir, los sellos y firmas de los registradores auxiliares. Este control se lleva de forma manual por medio de las tarjetas descritas; presentándose la particularidad que esa información no se puede cotejar en el SINCE, ya que en ese sistema solamente se incluye la numeración de los formularios asignados a los registradores auxiliares. Es por ello que en la etapa de recepción de las declaraciones de los hechos vitales, la verificación realizada por los funcionarios de la Sección de Inscripciones se limita a determinar si el

[32] Este mismo procedimiento se realiza en la Sección de Inscripciones de la Sede Central del TSE.

formulario pertenece a la serie asignada al registrador auxiliar, sin poder constatar que las firmas y sellos correspondan a los registrados en la tarjeta que se ejemplifica en la figura N.° 1.

2.40 Para ejemplificar tal situación, los encargados de los centros privados deben informar al TSE el nombre y calidades de las personas que están autorizadas para confeccionar las declaraciones; no obstante, esta información sólo se encuentra en las tarjetas y no en el SINCE; ya que en el caso de las personas jurídicas, se inviste a la institución como registradora auxiliar.

2.41 En el caso de los hospitales de la CCSS, se acredita al hospital pero no se cuenta con un registro de los médicos que ahí trabajan y estarían en condiciones de realizar las declaraciones de defunciones. En el caso de las declaraciones de nacimiento, las realizan por lo general el funcionario de turno que se encuentre en Admisión/Enfermería, y de igual forma no consta ningún registro de esas personas.

2.42 Los formularios se encuentran conformados en bloques según el hecho vital, cada bloque tiene una portada en la cual se incluye información general para el llenado de los mismos con el propósito de orientar la labor del registrador auxiliar; sin embargo, producto de la revisión se determinó una falta de concordancia entre la información consignada en el instructivo de la portada de los bloques de los diferentes formularios de los hechos vitales respecto de los plazos de remisión establecidos por el Reglamento del Registro del Estado Civil, incongruencias que se detallan de seguido:

a. En relación con los plazos indicados para su remisión se presentan diferencias respecto de lo indicado en el Reglamento del Registro del Estado Civil:

- El instructivo denominado “Instrucciones para llenar el certificado de nacimiento”, establece en el inciso c), que los certificados con los datos completos deben remitirse en los primeros ocho días de cada mes; no obstante, el artículo 27 del Reglamento del Registro del Estado Civil, establece que los certificados con los datos completos deben remitirse al Registro Civil en un plazo máximo de ocho días hábiles posteriores a la declaración.
- Los instructivos para declarar defunciones y defunciones fetales, indican en los incisos 3) y c), respectivamente, que los certificados con los datos completos deben remitirse inmediatamente al Registro Civil, aun cuando el artículo 42 del Reglamento del Registro del Estado Civil establece un plazo de ocho días para remitir al Registro todas las declaraciones de defunciones.
- En cuanto al instructivo para realizar el matrimonio civil, indica que los notarios tienen un plazo de ocho días, pero no indica si son hábiles, como lo señala el artículo 28 del Reglamento del Registro del Estado Civil.

b. El procedimiento utilizado para la remisión de los formularios no es consistente, por cuanto los instructivos de nacimiento, matrimonio civil, matrimonio católico y defunción fetal, señalan que se debe remitir el documento original al Registro Civil, el duplicado al INEC, y el triplicado se entrega al interesado; mientras que el instructivo de defunción indica que el original y la copia del INEC deben remitirse al Registro Civil y la última copia deberá entregarse al interesado. En la práctica, a la Sección de Inscripciones llegan las declaraciones de hechos vitales con la original y duplicado, y posteriormente, se remiten las correspondientes copias al INEC.

2.43 La información consignada en la portada de los bloques de los formularios, es el único "instructivo" de primera mano con que cuentan los registradores auxiliares en general, razón por la que este documento debería contener información uniforme, concisa y acertada que oriente en la confección de las declaraciones; además, brinda información que no es exacta lo que incrementa el riesgo de que los registradores auxiliares incurran en errores, que podrían ocasionar un registro tardío de los hechos vitales, ya que el plazo de remisión de las declaraciones no es el mismo que se solicita en el Reglamento del Registro del Estado Civil, lo que podría lesionar los derechos de los ciudadanos al no contar con un registro oportuno del hecho vital declarado.

2.44 Por otra parte, el formulario para la declaración de hechos vitales, carece de diferentes elementos de seguridad que garanticen su autenticidad e impida su clonación, tales como: impresión en papel de seguridad, código de barras, fibrillas fluorescentes o espacio para el registro decadactilar; elementos que permitirían determinar si la inscripción que se realiza es irregular o no, y poder detectar si se comete un posible fraude por suplantación de identidad.

2.45 Al respecto, las Normas de control interno para el sector público[33], establecen en el punto 4.4.2 sobre Formularios uniformes lo siguiente: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios."

TRASIEGO Y CUSTODIA DE LAS DECLARACIONES DE HECHOS VITALES

2.46 El TSE recibe los formularios de declaración de hechos vitales elaborados por los diferentes registradores auxiliares, tanto en la sede central como en las 32 sedes regionales distribuidas en el territorio nacional.

[33] N-2-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante resolución del Despacho de la Contralora General de la República N.° R-CO-9-2009 de 26 de enero de 2009. Publicadas en La Gaceta N.° 26 de 6 de febrero de 2009.

2.47 Todos los formularios deben ser recibidos y revisados preliminarmente por un funcionario del TSE. En el caso de encontrar alguna omisión que pueda impedir la inscripción del hecho vital, previene al interesado, para que subsane la situación de inmediato, o puede realizar los ajustes necesarios una vez que el documento haya sido remitido a la Sección de Inscripciones en las oficinas centrales del TSE. El funcionario debe informar de esta situación en el campo de observaciones previsto en el formulario.

2.48 La recopilación y traslado de las declaraciones de hechos vitales desde las oficinas regionales hasta la sede central, carecen de las medidas de seguridad que permitan minimizar el riesgo de pérdida o extravío de los formularios, se realiza por diversos mecanismos:

a. Un vehículo de uso interno del TSE realiza un recorrido una vez por semana por la morgue judicial, los diversos hospitales y regionales ubicadas dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM), para recoger las declaraciones.

b. En el caso de las oficinas regionales ubicadas fuera de la GAM, remiten los formularios recibidos por medio de una nómina una vez a la semana; utilizando para ello el servicio de encomiendas que prestan las empresas autobuseras de la localidad.

c. Las declaraciones de nacimientos y defunciones efectuadas en los Hospitales Calderón Guardia (remisión diaria) y Nacional de la Mujer Adolfo Carit (los viernes) son trasladadas al Registro Civil por las registradoras auxiliares que son funcionarias del TSE.

d. En el caso de los hospitales fuera de la GAM, remiten las declaraciones de nacimientos y defunciones con algún funcionario de enfermería o admisión a la oficina regional más cercana, y el proceso de traslado se completa acorde con lo indicado en el punto b. inmediato anterior.

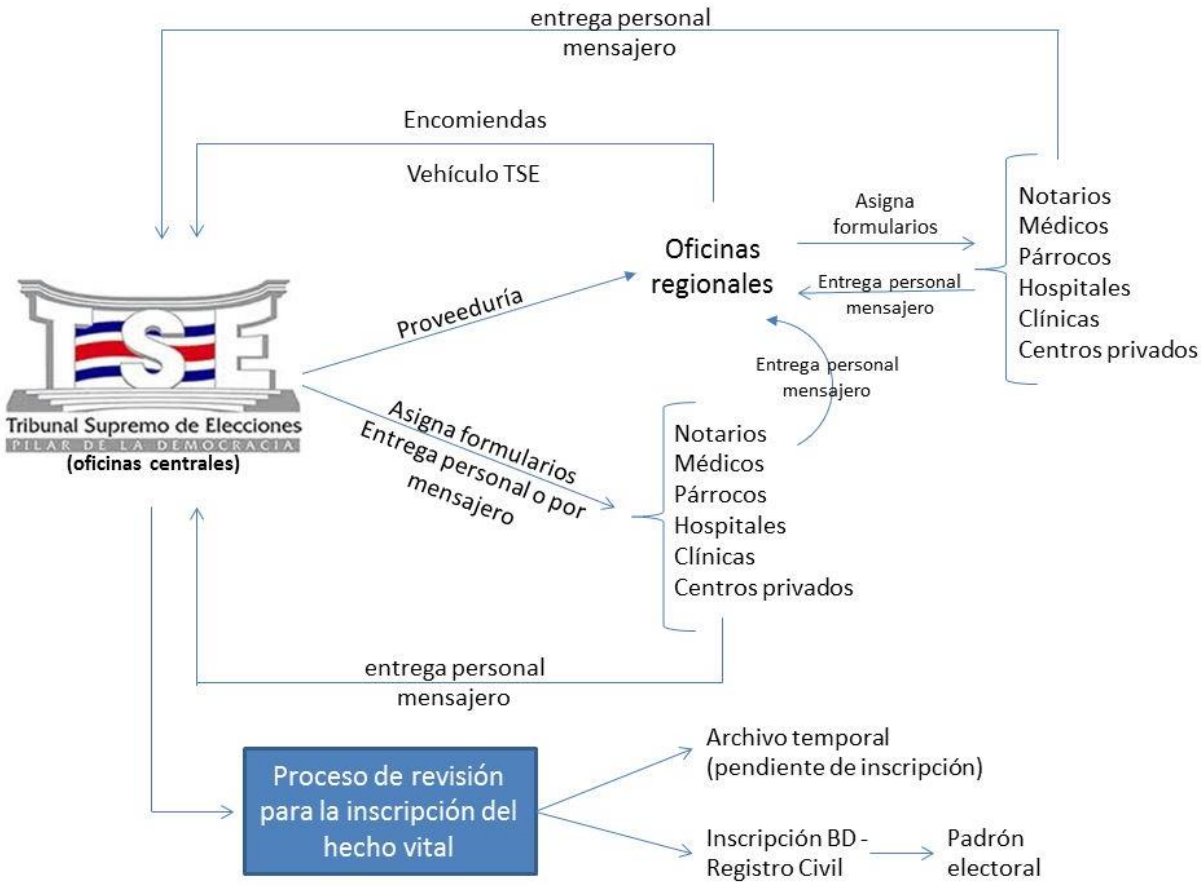
e. Las declaraciones de matrimonios son entregadas por los notarios / sacerdotes (sus asistentes o mensajeros) en la sede central del TSE o en las oficinas regionales.

f. Las declaraciones de defunciones ocurridas en el hogar son presentadas en la sede central del TSE o en las oficinas regionales por un familiar o interesado, o por los médicos (sus asistentes o mensajeros).

g. Las declaraciones de nacimientos y defunciones ocurridas en hospitales privados, o elaboradas en funerarias o cementerios son enviadas con mensajeros al Registro Civil ya sea a la sede central o las oficinas regionales.

Figura N.° 2

Entrega, recopilación y traslado de las declaraciones de hechos vitales desde las oficinas regionales hasta la sede central del TSE



Fuente: Elaboración propia a partir de las indagaciones realizadas.

2.49 En el caso de la remisión de los diferentes formularios por medio de las encomiendas, ésta se realiza mediante el uso de una "valija con candados" que prepara el encargado de la oficina regional con el material que debe remitir a la sede central. La valija es trasladada los viernes por funcionarios de la oficina regional (por lo general: el encargado) hasta la empresa que brinda el servicio de encomienda. Los lunes (e incluso martes), un funcionario de la sede central del TSE hace un recorrido por las diferentes terminales de autobuses ubicadas en San José, donde recoge las valijas para trasladarlas hasta las oficinas centrales. Con este procedimiento la valija permanece fuera de las instalaciones del TSE desde el momento en que se entrega en la empresa de autobuses hasta el momento que se recibe en la oficina encargada en el TSE.

2.50 Para el servicio de encomiendas, el TSE no cuenta con ningún contrato de servicio con las empresas autobuseras.

2.51 Al respecto, la Ley de Correos N.° 7768[34], en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 6, establece que Correos de Costa Rica S.A. será el correo oficial de la República y deberá prestar en todo el territorio nacional el servicio social de comunicación postal declarado servicio público. Aunado a lo anterior, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N.° 518-F-S1-2014[35] determinó una indebida aplicación de la Ley N.° 7768, ya que bastaba la contratación directa con Correos de Costa Rica para la prestación de un servicio público relacionado con la comunicación postal; y si personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, quisieran prestarlos, requerirán de la concesión respectiva (artículo 10).

2.52 Sobre este particular, el Jefe de la Sección de Coordinación de Servicios Regionales, remitió[36] a la Dirección Ejecutiva una propuesta para que el mecanismo de transporte de cédulas[37] fuera utilizado en el transporte de las declaraciones de hechos vitales y demás correspondencia que se intercambia entre la sede central y las regionales. Al respecto, se indica en el oficio "…que por los altos volúmenes de documentación que se tramitan, según la experiencia obtenida en los últimos años, es posible la negociación de una tarifa corporativa,…" entre Correos de Costa Rica y el TSE. Al respecto, se determinó que la Dirección Ejecutiva le informó[38] a la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales que "…la información suministrada será valorada tan pronto como sea posible…".

2.53 El TSE no tiene formalmente establecido mecanismos para la recopilación y traslado de las declaraciones de hechos vitales desde donde se origina el hecho hasta la sede central. Como se puede observar, existen diversas formas de remitir las declaraciones de hechos vitales al TSE, en las cuales existe una total interacción humana, esto por ser un proceso completamente manual y documental; lo que genera riesgos ante la pérdida, sustitución o deterioro de los formularios. Es importante señalar además que, en las oficinas regionales no queda ningún respaldo de los documentos de las declaraciones de hechos vitales (el único documento que queda es la nómina de remisión que indica el número del formulario trasladado); lo que conlleva un riesgo ante un eventual extravío de los documentos de inscripción y manipulación de los mismos.

---

34 Ley N.° 7768 de 24 de abril de 1998, publicada en La Gaceta N.° 103, Alcance 20 de 29 de mayo de 1998.

35 Emitida a las nueve horas con cuatro minutos, de diez de abril de 2014, por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

36 Oficio N.° CSR-400-2013 de 6 de junio de 2013, remitido por el Jefe de Coordinación de Servicio Generales a la Dirección Ejecutiva relacionado con información referente a costos sobre envío y recepción de documentos por vía de Correos de Costa Rica.

37 El transporte de cédulas se realiza por medio del "Contrato para la distribución de cédulas de identidad entre Correos de Costa Rica S.A. y el Tribunal Supremo de Elecciones" que tuvo como fundamento la Contratación Directa N.° 2013CD-000345-85002; el cual "…consiste en el servicio de traslado de cédulas de identidad a través de un sistema de entrega rápida – courier –…" Cláusula Segunda. Objeto del contrato.

38 Oficio N.° DE-1179-2013 de 11 de junio de 2013, remitido por el Director Ejecutivo del TSE al Jefe de la Sección de Coordinación de Servicios Regionales.

REGISTRO DE LA INFORMACIÓN

Sistema de información civil y electoral (SINCE)

2.54 El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2018 del TSE incorpora la Línea de Acción Estratégica LE 1.7 "Modernizar el sistema de información registral civil"; asimismo, en el Plan Estratégico de Tecnología de Información (PETI)[39] correspondiente al período 2014-2018 se incluye este mismo proyecto (PETI-P12), cuyo alcance considera el "Desarrollo de un sistema informático integral para la modernización de los sistemas que soportan los procesos civiles del Tribunal Supremo de Elecciones…"[40] para lo cual se considera la renovación y automatización del proceso de inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones. Como objetivo general del proyecto se indica: "Modernizar los procesos registrales del estado civil de las personas y creación de aplicaciones que soportan estos procesos, orientadas al uso de tecnologías novedosas." [41]

2.55 Para el desarrollo de este proyecto, el TSE realizó la Contratación 2012LN-000032-85002, denominada "Modernización del Sistema de Información Registral Civil".

2.56 No obstante, el órgano fiscalizador colegiado de la referida contratación, recomendó[42] rescindir el contrato, lo cual fue conocido y aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones en la sesión ordinaria N.° 108-2014[43].

2.57 Al respecto, en el acta N.° 34-2014[44] del Consejo de Directores, se incorpora el oficio N.° DGET-303-2014[45], en el cual se indica que la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET) "…ha girado las instrucciones pertinentes al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación con el fin de que formule un plan de trabajo para lograr la modernización civil con recursos internos…", y continúa indicando que "…se puedan analizar riesgos y beneficios vinculados con el servicio público y en consecuencia tomar las decisiones fundamentales al respecto."

---

39 Elaborado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica. Aprobado en sesión ordinaria del Tribunal N.° 54-2014 (página 2 del PETI).

40 Pág. 82 del Plan Estratégico de Tecnología de Información (PETI) 2014-2018 de la Dirección General de Estrategia Tecnológica del TSE. Remitido con el oficio N.° DGET-243-2014 de 26 de agosto de 2014 suscrito por la Directora General a.í. de la DGET.

41 Pág. 83 del Plan Estratégico de Tecnología de Información (PETI) 2014-2018 de la Dirección General de Estrategia Tecnológica del TSE. Remitido con el oficio N.° DGET-243-2014 de 26 de agosto de 2014, suscrito por la Directora General a.í. de la DGET.

42 Oficio N.° FSIC-020-2014 de 2 de octubre de 2014, suscrito por el Órgano fiscalizador colegiado de la contratación.

43 Sesión Ordinaria celebrada el 7 de octubre de 2014. Este acuerdo fue comunicado con el oficio N.° STSE-1869-2014 de 7 de octubre de 2014.

44 Celebrada el 13 de noviembre de 2014 por el Consejo de Directores del TSE.

45 De 12 de noviembre de 2014, suscrito por la Directora General a.í. de Estrategia Tecnológica del TSE.

2.58 Sobre este particular, la Auditoría Interna del TSE, por medio de un oficio en cuyo asunto se indica "Advertencia sobre el impacto de la resolución del contrato para la Modernización del Sistema de Información Registral Civil"[46], consulta las actuaciones del TSE relacionadas con las recomendaciones emitidas en varios informes referentes a la solicitud de cambios, ajustes o modificaciones necesarias en el SINCE; para lo cual el TSE ha indicado en reiteradas ocasiones que estos ajustes estaban incorporados y contemplados en la referida contratación. Actualmente, ante la rescisión de esta contratación, el TSE apuesta por el desarrollo interno de este sistema de vital importancia y criticidad para el país por la información que ahí reside, la cual brinda la base jurídica a todos los ciudadanos del país.

Visitas de campo

2.59 Como parte del presente estudio se efectuaron visitas de campo a 15 (de las 32) sedes regionales del TSE; asimismo, se visitaron hospitales y delegaciones policiales que estuvieran en el ámbito de atención de las regionales. Ver Anexo N.° 2 con el detalle de las visitas efectuadas.

2.60 La muestra definida para las visitas a las oficinas del TSE y los centros hospitalarios responde al tipo de muestreo no probabilístico[47], por lo que se seleccionó de acuerdo con criterios, tales como: cantidad de trámites relacionados con hechos vitales, categoría de la regional, si contaba con la figura del registrador auxiliar y la existencia de hospitales en la zona. Los datos objeto de análisis fueron elaborados y suministrados por la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales del TSE.

2.61 Producto de las visitas de campo realizadas se logró determinar lo siguiente:

a. En los hospitales de la CCSS, se realizan las declaraciones de nacimientos y defunciones, por medio de los formularios que son asignados por el Registro Civil a cada hospital. En el caso de las defunciones, está establecido que deben estar certificadas por un profesional en ciencias médicas, y también interviene el Área de Admisión, por lo que todos los hospitales realizan esta labor como parte de sus funciones ordinarias. En relación con las declaraciones de nacimientos, no se encuentra formalmente establecido cuál es la oficina responsable de efectuar dicha función.

---

46 Oficio N.° AI-217-2014 de17 de octubre de 2014, remitido por el Auditor Interno a.í. a los Señores Magistrados del TSE.

47 **Muestreo no probabilístico** Se seleccionan los elementos siguiendo determinados criterios personales, procurando que la muestra sea representativa. Nota técnica muestreo general Modelo NTG-04. Secretaría Técnica, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

b. En los hospitales[48] de la GAM, por la cantidad de nacimientos que se presentan, funcionarias del TSE se encuentran destacadas en el sitio como registradoras auxiliares, con un horario de lunes a viernes, de 8:00 am a 4:00 pm, para realizar durante la mañana los trámites de inscripción de nacimiento, y por la tarde los reconocimientos por parte de los padres, y asuntos relacionados con la solicitud de paternidad responsable[49]. La registradora auxiliar del Hospital Calderón Guardia, realiza su labor en horas de la mañana y en la tarde regresa a las funciones propias del TSE; razón por la que en este centro médico no se brinda el servicio de reconocimientos.

c. En el caso de las sedes regionales, de lunes a viernes, un funcionario se traslada por las mañanas al hospital para registrar los nacimientos. Para esta actividad requiere de dos o tres horas de su tiempo laboral, y luego regresa a la oficina regional para realizar las funciones atinentes al puesto.

d. Las declaraciones de nacimientos ocurridos en los hospitales durante los fines de semana, feriados y vacaciones del TSE; o bien durante las incapacidades y permisos de los registradores auxiliares que son funcionarios del TSE; son efectuadas por los funcionarios de Admisión o de Enfermería de cada hospital; no obstante, algunos de los funcionarios de dichas áreas manifestaron que esa labor no les corresponde realizarla, y que la deberían ejecutar los funcionarios del Registro Civil.

e. A pesar de lo anterior, mediante las entrevistas efectuadas a funcionarios del Área de Admisión de los Hospitales de Corredores y Coto Brus, manifestaron que las actividades del registro de nacimiento son consideradas como parte de las labores ordinarias de esa Área. Comentaron también, que desde hace años, en esos hospitales se tiene la política de que ninguna madre sale del hospital sin la debida inscripción de su hijo. También indicaron los funcionarios de ambos centros hospitalarios, que cuando ingresa nuevo personal, como parte de la inducción se les explica cómo se deben confeccionar los formularios de declaración de nacimiento y defunción.

f. Con respecto a los registradores auxiliares del TSE, tanto las funcionarias que se encuentran destacadas en los hospitales, como los funcionarios de las regionales, no cuentan con equipo de cómputo que les permitan consultar información en la página *Web* del TSE relacionada con la actividad de inscripciones; tampoco tienen acceso a un teléfono para comunicarse con el TSE para aclarar las consultas que surgen en el trabajo diario, sino que generalmente utilizan su teléfono privado. Por otra parte, los registradores de los hospitales públicos ubicados en el área metropolitana cuentan con una pequeña oficina para realizar sus funciones; sin embargo, esta situación no es así para los registradores de las oficinas regionales, quienes no disponen de un espacio en el hospital para realizar sus labores.

---

48 Hospitales: Calderón Guardia, México, San Juan de Dios y Nacional de la Mujer Adolfo Carit.

49 Ley de Paternidad Responsable, N.° 8101 de 16 de abril de 2001.

g. En las entrevistas efectuadas a los registradores auxiliares del Área de Admisión y/o Enfermería de 11 hospitales visitados, indicaron que no han recibido capacitación por parte del TSE para la confección de los formularios de inscripción, solamente fueron instruidos por los funcionarios del centro hospitalario que en algún momento tuvieron a cargo el trabajo. Esta situación provoca que algunos registradores auxiliares no cumplan a cabalidad con su función, como es el caso del Hospital de Turrialba, donde indicaron que sólo realizan las declaraciones de los nacimientos de las mujeres casadas, ya que para las declaraciones de nacimientos de mujeres solteras se ocupa un conocimiento técnico que no poseen; por lo que no se les brinda el servicio a algunas mujeres, en inobservancia de los derechos fundamentales de esa población, así como lo establecido en la Ley de Paternidad Responsable.

h. Por su parte, en el Hospital de Corredores se indicó que formularon una solicitud al Jefe de la oficina regional del TSE para que impartiera una charla al personal de la Unidad de Admisión. Dicha actividad se dio por una coordinación directa con el encargado de la regional, y no fue programada o coordinada por el Área de Capacitación del TSE.

i. En cuanto a las registradoras auxiliares que son funcionarias del Registro Civil, comentaron que la inducción recibida al ingreso a la función de registrador auxiliar consistió en una explicación impartida por el funcionario que dejaba el puesto, y que únicamente recibieron capacitación formal en el 2011, cuando se dio la reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil.

j. En las oficinas de Admisión/Enfermería de los hospitales visitados, no se contaba con manuales de procedimientos impresos relacionados con el llenado de formularios de las declaraciones que pudieran ser tomados como guía. Solamente, en el Hospital de Corredores se observó que se utilizan los manuales[50] elaborados por el TSE relacionados con la inscripción de hechos vitales, que según indicaron se tienen a disposición de los funcionarios de Admisión para la confección de las declaraciones.

k. Para el llenado de los formularios, los registradores auxiliares indicaron que se requiere de una escritura fuerte pues el triplicado le corresponde al declarante, es por ello que no se recomienda el uso de bolígrafos tipo “pluma” pues se corre el riesgo de que los datos no queden impresos en esa copia. Al considerar que no existe respaldo de estos documentos, la copia para el interesado es el único comprobante de la realización de una declaración y si esta resulta de mala calidad, eventualmente habría un riesgo de perder la información.

l. Asimismo, en los hospitales de Corredores y Osa indicaron que en el curso prenatal se brindan charlas relacionadas con la inscripción del menor y aspectos de la Ley de Paternidad Responsable, de esta forma se garantizan que las madres conozcan sobre esta ley y puedan definir qué van a hacer al momento de la inscripción del menor.

[50] Folletos: Fascículo 2: Inscripción de Hechos Vitales y Actos Civiles. Fascículo 3: Documentos de identificación. El “Manual de procedimientos Declaración de Defunciones y Nacimientos. Para uso de los Registradores Auxiliares del Estado Civil”. “Paternidad Responsable”.

m. No hay un procedimiento estandarizado cuando los registradores auxiliares llegan al hospital; en algunos casos los centros médicos les brindan un listado de los nacimientos acontecidos, así como información detallada tanto de la madre como del recién nacido; en otros casos los registradores auxiliares deben ir a la sección de enfermería y solicitarlo, o deben ingresar para buscar el libro que tiene el hospital del registro de los nacimientos para obtener la información y luego buscar a las pacientes.

n. En el artículo 3 del Reglamento del Registro del Estado Civil se incluyen a las personas responsables de las delegaciones de policía como registradores auxiliares y según indicó[51] la Jefe a.í. de Inscripciones, las delegaciones policiales tienen la obligación de tener formularios para registrar declaraciones de nacimiento y defunciones; sin embargo, en las consultas efectuadas a las delegaciones, ésta indicaron que no cuentan con ese material, los oficiales no conocían de esta documentación y no han recibido alguna inducción sobre el tema. En la Delegación de la Fuerza Pública Turrialba, indicó la funcionaria que desde 1979 no se realizan este tipo de actividades. Esta actividad era propia de la época de la Guardia Rural o cuando no se contaba con una regional del TSE en la localidad.

o. Los archivos de "Devoluciones" que están ubicados en la página *Web* del TSE, son utilizados por los funcionarios del Registro Civil como una herramienta de consulta. En el caso que la información consultada no aparezca en los sistemas del TSE, los funcionarios revisan en esos archivos para informar al usuario que podría tener alguna notificación por parte del TSE y que debe subsanar la situación para que se pueda proceder a realizar la inscripción.

3. CONCLUSIONES

3.1 La información que la Sección de Inscripciones registra de los hechos vitales se convierte en la base para la elaboración de las certificaciones y documentos de identificación como la Tarjeta de Identificación de Menores (TIM) y la cédula de identidad; asimismo, es la base del padrón electoral costarricense.

3.2 Esta información resulta, en el ámbito nacional, de vital importancia para el sistema jurídico, financiero, educativo y social. En las bases de datos del Registro Civil se tiene la información de todos los posibles estados que un ciudadano ha tenido desde el nacimiento hasta la defunción. Es el Registro Civil el que da vida jurídica a los ciudadanos costarricenses y con ello se brinda el acceso a los bienes, servicios, derechos y responsabilidades que ofrece el Estado.

[51] En entrevista realizada el 5 de setiembre de 2014.

3.3 La implicación de que un hecho vital no se registre a tiempo, o en su defecto nunca se realice, lesiona los derechos fundamentales de los ciudadanos costarricenses. El no registrar un nacimiento condena a una persona a no existir y no poder optar por los deberes y derechos tanto individuales como sociales que brinda el Estado, o bien a no enfrentar sus obligaciones. Además, al no registrarse una defunción deja abierta la posibilidad que la persona siga activa jurídicamente y con ello se presente el riesgo de que siga recibiendo beneficios que eventualmente podrían no corresponderle, o se afecten derechos fundamentales de terceros relacionados con el difunto.

3.4 Con la figura del registrador auxiliar, el Registro Civil busca extender el servicio con el fin de facilitar a la ciudadanía la declaración de los hechos vitales, convirtiéndose en el punto inicial del proceso ya que recopila de "primera mano" la información de los declarantes; sin embargo, esta actividad se desarrolla en su etapa inicial sin mayores controles o fiscalización de las labores que realizan estas figuras por parte del TSE como único órgano rector en temas del registro de hechos vitales.

3.5 La Sección de Capacitación del TSE no tiene un rol proactivo en la organización de eventos de capacitación y actualización para los registradores auxiliares, ya que la capacitación se brinda a solicitud de los interesados sin tener una planificación anual de los eventos de formación; aunado a lo anterior, las instrucciones en las carátulas de los blocks de formularios no están en concordancia con lo indicado en el Reglamento del Registro del Estado Civil, tampoco brindan una guía básica que oriente sobre los deberes y responsabilidades que tiene un registrador auxiliar al momento de confeccionar una declaración.

3.6 Los deberes y obligaciones de los registradores auxiliares se encuentran dispersos en el Reglamento del Registro del Estado Civil; siendo este un documento de conocimiento obligatorio por parte de los funcionarios de esa institución que ejercen las funciones de registradores auxiliares; sin embargo, el 99% de quienes están acreditados para realizar esta función no son funcionarios del TSE.

3.7 Ahora bien, considerando que la recopilación de la información correspondiente a los hechos vitales está concentrada, de manera significativa, en una figura que no tiene una relación de dependencia directa con el TSE, llama la atención que dicha actividad se haya venido realizando a lo largo del tiempo de forma rutinaria sin el apoyo de documentación que le sirva de mecanismos de control para su guía y desarrollo, pese a la existencia de normativa interna que la regula.

3.8 Asimismo, es de suma importancia y relevancia que como parte de los mecanismos del ambiente de control el TSE cuente con información vigente, completa y precisa de los registradores auxiliares, de manera tal que permita contactarlos de manera oportuna en los casos que amerite aclarar el registro de un hecho civil.

3.9 Los formularios preimpresos que se distribuyen a los registradores auxiliares tienen como propósito la recopilación de las declaraciones de los hechos vitales de los ciudadanos; por lo que el Registro Civil, como dueño de estos formularios, es el responsable de velar, por medio del establecimiento de procedimientos claros que orienten a los registradores auxiliares, sobre la obligatoriedad y responsabilidad que tiene esa figura por el adecuado resguardo, custodia y uso que se le brinde a este documento.

4. DISPOSICIONES

4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LIC. LUIS ANTONIO BOLAÑOS BOLAÑOS, DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.3 Implementar en los formularios para la declaración de hechos vitales, elementos de seguridad que permitan garantizar su autenticidad de manera que se minimice cualquier riesgo asociado a las inscripciones respectivas. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de marzo de 2016, una certificación donde conste que se implementó en los formularios los elementos de seguridad necesarias para el cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.35 al 2.45 de este informe.

4.4 Establecer medidas de seguridad para el traslado de los formularios de los diferentes hechos vitales hacia las oficinas centrales del TSE, de manera que se minimice el riesgo de pérdida o extravío de los formularios. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de setiembre de 2015, una certificación en la cual conste la implementación de las medidas de seguridad para el cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.46 al 2.53 de este informe.

4.5 Emitir, oficializar, divulgar e implementar procedimientos de control sobre el uso, custodia y devolución de los formularios no utilizados que se hayan asignado a los registradores auxiliares; con el fin de que contribuya a que los registradores auxiliares (tanto funcionarios del TSE como ad honorem), realicen sus actividades bajo procedimientos de control estandarizados claramente definidos. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2015, una certificación donde se haga constar que los procedimientos fueron emitidos, oficializados, divulgados e implementados. Ver párrafos del 2.1 al 2.12 de este informe.

4.6 Emitir, oficializar y divulgar procedimientos para la revocación de la investidura otorgada a los registradores auxiliares ad honorem en los casos que se amerite. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2015, una certificación donde se haga constar que los procedimientos fueron emitidos, oficializados y divulgados. Ver párrafos del 2.1 al 2.12 de este informe.

AL LIC. LUIS GUILLERMO CHINCHILLA MORA, OFICIAL MAYOR DEL DEPARTAMENTO CIVIL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.7 Ajustar los diferentes instructivos y cualquier otro documento utilizado para llenar los formularios relacionados con los hechos vitales de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Registro del Estado Civil. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2015, una certificación en la cual conste que se realizaron y divulgaron los ajustes a los instructivos y demás documentos relacionados con el llenado de los formularios relacionados con los hechos vitales. Ver párrafos del 2.35 al 2.45 de este informe.

4.8 Depurar y actualizar la información relacionada con las calidades de los registradores auxiliares contenida en la base de datos del SINCE, con el propósito de garantizar la confiabilidad y razonabilidad de los datos. Es importante que se considere la optimización del registro y control de los datos incluidos en ese Sistema, así como las actividades de depuración de los datos inconsistentes; entre ellos, los registros incompletos, duplicados, innecesarios o inmateriales. Remitir al 31 de marzo de 2016, una certificación donde conste que se revisó y ajustó la información consignada en la base de datos del SINCE mediante la cual se genera el listado de los registradores auxiliares que lleva el Registro Civil para el control de éstos. Ver párrafos del 2.13 a 2.19 de este informe.

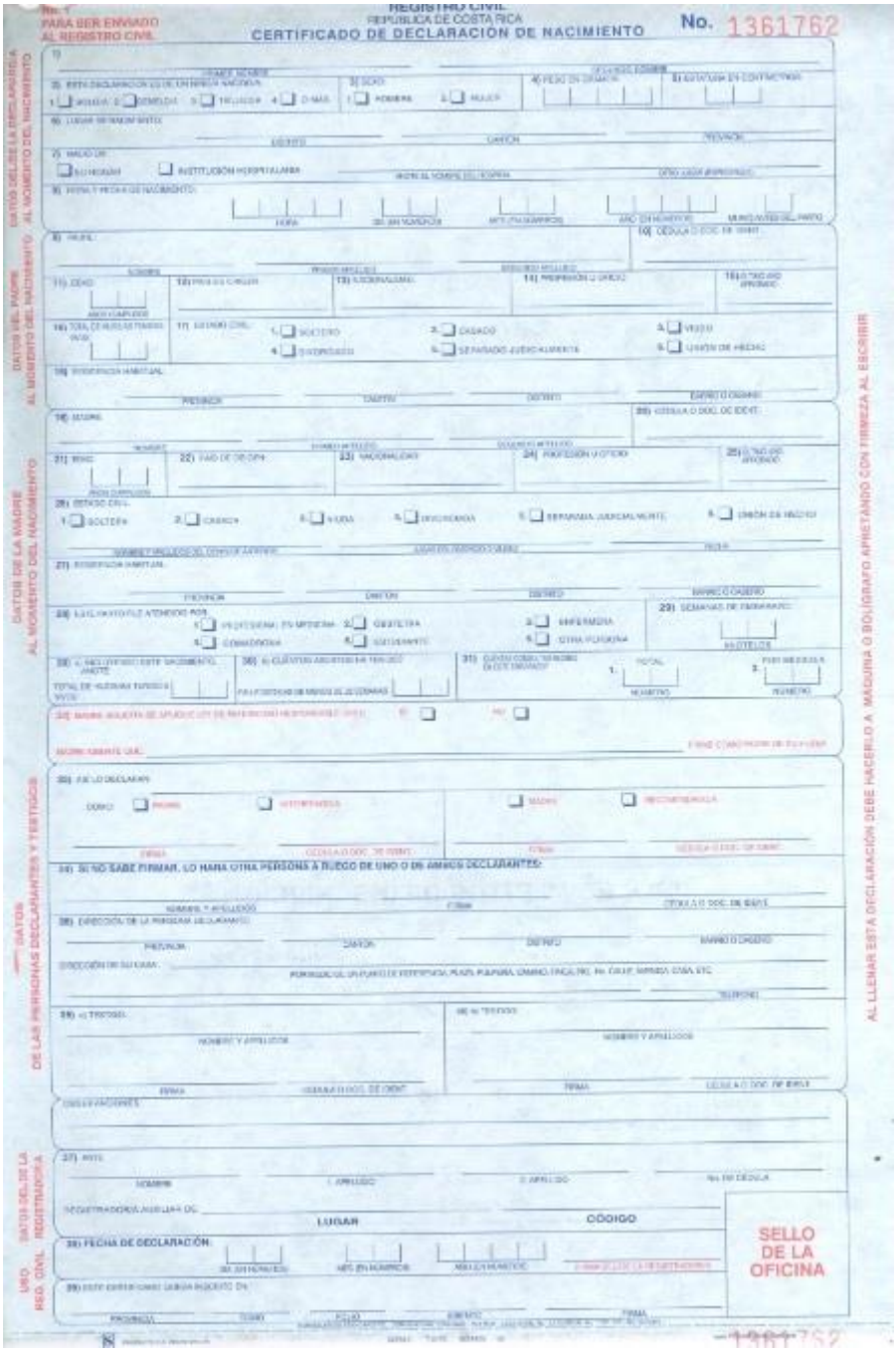
4.9 Establecer e implementar un programa permanente de capacitación para los registradores auxiliares de primer ingreso así como para los que se encuentran desarrollando esa actividad. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de noviembre de 2015, una certificación donde conste que el programa ha sido formalmente establecido; y al 30 de abril de 2016 una certificación mediante la cual se acredite la implementación de dicho programa. Ver párrafos del 2.20 al 2.27 de este informe.

4.10 Revisar y ajustar la información contenida tanto en las tarjetas utilizadas para el control y entrega de los formularios preimpresos a los registradores auxiliares como en el SINCE, a efecto de que ambas instancias tengan los mismos datos para la verificación y control relacionado con las calidades de los registradores auxiliares, que requiere el proceso de inscripción de los hechos vitales. Remitir al 31 de marzo de 2016, una certificación donde conste que se realizaron los ajustes correspondientes para cumplir lo solicitado en esta disposición. Ver párrafos del 2.35 a 2.45 de este informe.

ANEXO N.° 1

Formulario de Inscripción

Declaración de Nacimiento



ANEXO N.° 2

Visitas realizadas

Del 29 de octubre al 11 de noviembre de 2014.

A. Hospitales visitados

1. Centro de Asistencia e Integración Social (CAIS) de Puriscal
2. Hospital William Allen Taylor, Turrialba
3. Hospital San Francisco de Asís, Grecia
4. Hospital Fernando Escalante Pradilla, Pérez Zeledón
5. Hospital San Vito, Coto Brus
6. Hospital de Ciudad Neily
7. Hospital Golfito Manuel Mora Valverde
8. Hospital de Osa Tomás Casas Casajús
9. Hospital de San Ramón Carlos Luis Valverde Vega
10. Hospital de Upala
11. Hospital Los Chiles

B. Registradoras auxiliares funcionarias del Registro Civil destacadas en Hospitales

12. Registradora auxiliar del Hospital Calderón Guardia
13. Registradora auxiliar del Hospital San Juan de Dios
14. Registradora auxiliar del Hospital Nacional de las Mujeres

C. Sedes regionales visitadas

15. Alajuela
16. Atenas
17. Buenos Aires
18. Corredores
19. Coto Brus
20. Golfito
21. Grecia
22. Heredia
23. Los Chiles
24. Osa
25. Pérez Zeledón
26. Puriscal
27. San Ramón
28. Turrialba
29. Upala

ANEXO N.° 3

OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GENERACIÓN Y RECOPILACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS INSCRIPCIONES DE HECHOS VITALES QUE REALIZA LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO CIVIL

Nro. Párrafos			
Observaciones Administración	*Respetuosamente, se solicita realizar al Ente Contralor una atenta observación a efecto de que en el informe de referencia, en lugar de utilizar el término Dirección General del Registro Civil, se utilice el término Registro Civil.*		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se realiza el ajuste solicitado por el TSE, por lo que en el informe definitivo donde se indica "Dirección General del Registro Civil" o "DGRC" será sustituido por "Registro Civil".		

Nro. Párrafos	**Disposición 4.3**		
Observaciones Administración	*Realizado el análisis correspondiente, se determina que la persona responsable debe ser la licenciada Carolina Phillips Guardado, Jefa de la Sección de Inscripciones a.i., o quien ocupe el cargo. Asimismo, se considera necesario solicitar una ampliación del plazo otorgado para el cumplimiento de esta disposición al 30 de setiembre de 2015.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☑
Argumentos CGR	En cuanto al plazo propuesto por la Administración para el cumplimiento de esta disposición, se ajusta la fecha al 30 de octubre de 2015, tomando en consideración la fecha de emisión del informe final, lo cual se verá reflejada en la disposición 4.7 de este informe. En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor del Departamento Civil del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.		

Nro. Párrafos	**Disposición 4.4**		
Observaciones Administración	*Se determina –una vez realizado el análisis correspondiente-, que debe ser dirigida a la licenciada Carolina Phillips Guardado, Jefa de la Sección de Inscripciones a.i., o quien ocupe el cargo. Asimismo, se considera necesario solicitar una ampliación en el plazo otorgado para el cumplimiento al 31 de marzo de 2016; ello en razón de tratarse de un asunto de contratación administrativa.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☑
Argumentos CGR	Se acepta el cambio de fecha propuesta por la Administración, la cual se verá reflejada en la disposición 4.3 de este informe.		

	En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Antonio Bolaños Bolaños, Director General del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.

Nro. Párrafos	**Disposición 4.5**		
Observaciones Administración	*Del análisis efectuado, se determina que esta disposición debe ser atendida por el licenciado Luis Antonio Bolaños Bolaños, Oficial Mayor Civil a.i. o quien ocupe el cargo. Asimismo, se considera conveniente solicitar una ampliación del plazo otorgado para el cumplimiento de esta disposición al 31 de marzo de 2016; lo anterior por depender la solución que se adoptará, de un tema de contratación administrativa.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	No se acepta la fecha propuesta, por la urgencia de que se implementen medidas de seguridad para el traslado de los formularios de los diferentes hechos vitales hasta la sede central del TSE. Sin embargo, el plazo para el cumplimiento de esta disposición se ajusta al 30 de setiembre de 2015, tomando en consideración la fecha de emisión del informe final. El ajuste de esta disposición se verá reflejado en la disposición 4.4 de este informe. En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Antonio Bolaños Bolaños, Director General del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.		

Nro. Párrafos	**Disposición 4.6**		
Observaciones Administración	*Se determina que la persona responsable debe ser la licenciada Carolina Phillips Guardado, Jefa de la Sección de Inscripciones a.i., o quien ocupe el cargo. Asimismo, se estima que el plazo de cumplimiento es adecuado.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos		

	en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor del Departamento Civil del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto. En cuanto al plazo para el cumplimiento de esta disposición, se ajusta la fecha al 30 de noviembre de 2015, tomando en consideración la fecha de emisión del informe final. El ajuste de esta disposición se verá reflejado en la disposición 4.5 de este informe.

Nro. Párrafos	**Disposición 4.7**		
Observaciones Administración	*Esta disposición se considera que se encuentra bien dirigida, lo anterior por tratarse de una competencia reglamentaria de la Dirección General del Registro Civil. No obstante, el plazo de cumplimiento debería ampliarse al 30 de octubre de 2015, de forma que se cumpla en el mismo periodo señalado para la disposición 4.6.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☑
Argumentos CGR	En cuanto al plazo propuesto por la Administración para el cumplimiento de esta disposición, se ajusta la fecha al 30 de noviembre de 2015, tomando en consideración la fecha de emisión del informe final, lo cual se verá reflejada en la disposición 4.6 de este informe. En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Antonio Bolaños Bolaños, Director General del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.		

Nro. Párrafos	**Disposición 4.8**		
Observaciones Administración	*Mediante el análisis efectuado, se determina que la persona responsable de esta disposición debe ser la licenciada Carolina Phillips Guardado, Jefa de la Sección de Inscripciones a.i. Asimismo, debe solicitarse una ampliación en el plazo de cumplimiento al 31 de marzo de 2016.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☑
Argumentos CGR	Se acepta el cambio de fecha propuesta por la Administración, la cual se verá reflejada en la disposición 4.8 de este informe. En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano		

	Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor del Departamento Civil del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.

Nro. Párrafos	**Disposición 4.9**		
Observaciones Administración	*Se considera conveniente dirigir esta disposición al licenciado Luis Antonio Bolaños Bolaños, Oficial Mayor Civil a.i. o quien ocupe el cargo. Es conveniente solicitar ampliar el primer plazo al 30 de octubre de 2015 y el segundo al 30 de abril de 2016.*		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se aceptan los ajustes propuestos por la Administración. En cuanto al primer plazo propuesto por la Administración para el cumplimiento de esta disposición, se ajusta la fecha al 30 de noviembre de 2015, tomando en consideración la fecha de emisión del informe final, lo cual se verá reflejada en la disposición 4.9 de este informe.		

Nro. Párrafos	**Disposición 4.10**		
Observaciones Administración	*Efectuado el análisis pertinente, se determina que la persona responsable de esta disposición debe ser la licenciada Carolina Phillips Guardado, Jefa de la Sección de Inscripciones a.i.. El plazo de cumplimiento es conveniente que se amplíe al 31 de marzo de 2016.*		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☑
Argumentos CGR	Se acepta el cambio de fecha propuesta por la Administración, la cual se verá reflejada en la disposición 4.10 correspondiente del informe. En lo que respecta al cambio de destinatario, es importante resaltar que la finalidad de determinar el sujeto responsable de las disposiciones es asegurar el cumplimiento de éstas y la implementación de las acciones correctivas por parte de quien tenga la competencia y autoridad necesaria y suficiente para ordenar su puesta en práctica. Eso no obsta para que el funcionario a quien se le dirige la disposición, en el ejercicio de sus competencias, pueda formar a lo interno de la institución un equipo de trabajo o designe algún otro funcionario encargado de ejecutar las acciones correctivas necesarias que la Administración estime pertinentes, en el plazo y términos establecidos en esta disposición. Es por ello, que para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Órgano Contralor considera que el destinatario es el Lic. Luis Guillermo Chinchilla Mora, Oficial Mayor del Departamento Civil del Registro Civil o a quien en su lugar ocupe el puesto.		