

EL ROL DEL NÚMERO DE CÉDULA EN EL DERECHO A LA IDENTIDAD

THE CARD IDENTITY NUMBER ROLE IN THE RIGHT TO IDENTITY

*Javier Ribadeneira Sarmiento**

Resumen: Entre los derechos consagrados en nuestra Constitución se encuentra el derecho a la identidad personal, que también es considerado un derecho humano e inalienable de toda persona desde su nacimiento. Siguiendo este hilo conductor se presenta un análisis comparativo entre la derogada Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación (LRegCiv) y la actual Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (LOGIDC), y se profundiza en los cambios normativos.

Pese a la novedad del marco legal vigente, este artículo identifica y enlista los errores de concepción u omisión que constan en la nueva ley. También se destacan los conceptos que se prestan a confusiones. Además, con el apoyo de un caso práctico se ejemplifican los errores que cometió la administración y aún podría llegar a cometer. Se concluye que la nueva ley no es suficiente para garantizar de modo fehaciente el derecho a la identidad debido, principalmente, a sus vacíos y falta de definiciones.

El artículo presenta y explica las principales novedades legales en materia registral civil. Para su elaboración se trabajó principalmente con textos legales, doctrina, trabajos de tratadistas reconocidos y para fines didácticos se analiza un caso práctico. El estudio se estructura como sigue: (i) introducción, (ii) el derecho a la identidad, (iii) novedades normativas, (iv) caso práctico, (v) conclusiones y recomendaciones.

Palabras clave: Administrativo, nacimiento, constitucional, Registro Civil, nulidad

Abstract: *Among the rights enshrined in our Constitution is the right to personal identity, which is also considered a human right and inalienable of every person since birth. Under the guideline of this right, the article presents a comparative analysis*

* Doctor en Jurisprudencia por la PUCE. Master en Derecho de los Negocios por la Universidad Francisco de Vitoria (Madrid, España). Acredita trayectoria en entidades públicas. Ha sido profesor en la Universidad Técnica Particular de Loja (Quito, Ecuador). jribaden@hotmail.com

El presente trabajo fue presentado dentro del I Congreso de Derecho & Humanidades en homenaje a Juan Larrea Holguín, realizado del 30 de junio al 2 de julio de 2016. Para publicarse siguió el proceso ordinario de la Revista con revisión de pares con doble ciego.

between the repealed Civil Registration, Identification and Registration Law (LRegCiv) and the current Organic Law on Identity and Civil Data Management (LOGIDC), and to deepen the normative changes.

Despite the novelty of the current legal framework, this article identifies and lists several errors of conception or omission that the new law contains. Also the article highlighted several concepts that lend themselves to confusion. In addition, with the support of a case study, the mistakes that the administration committed and could still commit are exemplified. It is concluded that the new law is not sufficient to guarantee in a reliable way the right to identity due, mainly, to its gaps and lack of definitions.

The author presents and explains the main new legal developments in civil registration. The article was written using mainly legal texts, doctrine, papers of recognized writers and for didactic purposes it analyzes a practical case. It is structured as follows: (i) introduction, (ii) the right to identity, (iii) normative developments, (iv) case study, (v) conclusions and recommendations.

Keywords: *Administrative, Birth, Constitutional Law, Registry Office, Nullity*

Sumario. *I. Introducción. II. El derecho a la identidad. III. Novedades normativas en la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. III.1. Novedades. III.2. Errores de concepción y omisión. III.3. Conceptos confusos. IV. Caso práctico. V. Conclusiones. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador cumplió 116 años de vida institucional. Fue en el año de 1900, durante el primer gobierno del Gral. Eloy Alfaro Delgado, cuando se creó el Registro Civil, institución a través de la cual el Estado inicialmente secularizó el registro de nacimientos y la administración de los cementerios.

Paulatinamente, esta institución asumió nuevas funciones como la celebración y registro de matrimonios y defunciones. Pese a posteriores reorganizaciones, sus funciones se caracterizaron por un deficiente manejo técnico y profesional, y un precario servicio a los ciudadanos.

«En 1975 se dio paso al procesamiento electrónico de datos y en 1976 se reforma la Ley Constitutiva de Registro Civil. Para el 2004 el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, emprende un nuevo intento de reforma y modernización que no logra su objetivo. (...) El 9 de mayo del 2008 se declaró en emergencia a la institución a fin de superar la crisis, garantizar el derecho a la identidad de los ecuatorianos y dar paso a su modernización» (Boletín GCS-01211, 2013).

En los últimos años, el Registro Civil ha denotado una imagen de atención ágil y oportuna. Los servicios de cedulación, inscripciones de

nacimientos, matrimonios y defunciones, así como la entrega de sus partidas son los más demandados por los usuarios.

Guillermo Cabanellas de Torres en su *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, define como sigue al registro civil:

«Con este nombre (...) se conoce la oficina pública, confiada a la autoridad competente, y a los necesarios auxiliares, donde consta de manera fehaciente —salvo impugnación por falsedad— lo relativo a los nacimientos, matrimonios, emancipaciones, reconocimientos y legitimaciones de hijos, adopciones, naturalizaciones, vecindad y defunciones de las personas físicas o naturales» (2006, t. 7, p. 107).

La actual Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (LOGIDC) contiene importantes disposiciones, modificaciones, capítulos novedosos y nueva terminología. Sin embargo, este nuevo cuerpo legal no contiene las definiciones de algunos términos, ni de ciertos actos que son propios a las facultades y atribuciones legales del Registro Civil, los cuales serán desarrollados en el Capítulo III de este artículo.

Como es ampliamente conocido, el número de cédula es único y sirve también como un código diferenciador entre cada uno de los ciudadanos. No obstante, la nueva normativa no contempla un procedimiento legal a seguir en caso de duplicidad o multiplicidad en el número de cédula asignado a una misma persona.

Este artículo explica en qué consiste el derecho a la identidad propiamente dicho, presenta las principales novedades normativas que contiene la actual Ley, detecta los errores de concepción y omisión que constan en el nuevo cuerpo legal y los conceptos que se prestan a confusiones. También se analiza un caso práctico ocurrido en el Ecuador, relacionado al tema de este desarrollo, para finalizar con las principales conclusiones y recomendaciones al respecto.

II. EL DERECHO A LA IDENTIDAD

José García Falconí, en su artículo “El Derecho Constitucional a la Identidad” (2011), a manera de introducción manifiesta:

«Para entender el derecho constitucional a la identidad, y como éste ha evolucionado, es menester señalar que la Constitución Política de 1998 en el Art. 23 mencionaba los derechos civiles, al decir “Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas lo siguiente: (...) 24. El derecho a la identidad, de acuerdo con la ley.”

En cambio la Constitución de la República de 2008, señala en el Art. 66 “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 28. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados, y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”».

De la cita transcrita, se concluye que en la Constitución Política de 1998 al derecho a la identidad se lo mencionaba de manera general y ni siquiera se lo definía, lo cual generaba diversas interpretaciones y tratamientos.

Por su parte, la Constitución de la República de 2008 define y explica en forma amplia y de mejor manera en qué consiste este derecho. Partiendo de esa definición, podemos además, vincular el derecho a la identidad en otros ámbitos y aspectos (v. gr. culturales, religiosos, políticos entre otros).

El tratadista italiano De Cupis (cfr. García Falconí, 2011) fue el primero que sistematizó y distinguió la identidad de las personas, al señalar que el derecho a la identidad es un derecho a la personalidad, porque es una cualidad, un modo de ser de la persona, para los otros igual a sí misma en relación con la sociedad en que se vive; como tal es un derecho esencial y concedido para toda la vida.

Sobre el ámbito del derecho a la identidad, García Falconí expone:

«(A)todas las personas protege este derecho al conocimiento de la propia identidad que constituye una garantía constitucional, o sea que el ciudadano de cualquier edad, tiene derecho a investigar su origen, de exigir a quien le ha dado vida cumpla la obligación que la naturaleza impone y que el derecho lo ha reglamentado, pues el derecho a la identidad es un derecho inherente a la persona humana; más aún recordemos que el Art. 11 numeral 2 de la Constitución garantiza el derecho a la igualdad» (2011).

El derecho a la identidad es además un derecho humano e inalienable a todas las personas desde que nacen y permite su individualización en la sociedad. Abarca la afiliación, que es el estado social respecto a otra u otras personas, y el estado civil. Además, está incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada en 1989.

Durante la presentación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF en el IV Encuentro Internacional de Directores del Registro Civil, se profundizó sobre el registro de nacimiento universal y derecho a la identidad y para responder a la pregunta “¿qué es el derecho a la identidad?” se expuso lo siguiente:

«El reconocimiento del derecho a la identidad a través del registro de nacimiento permite al niño o niña adquirir una identidad, un nombre y una nacionalidad. *Asimismo, implica su incorporación como sujeto de derechos dentro de*

un Estado y su acceso a un conjunto de derechos humanos reconocidos internacionalmente» (Secretaría de Gobernación, 2010; las cursivas pertenecen al autor).

Respecto de las características del derecho a la identidad, García Falconí (2011) afirma que este es: (i) vitalicio, porque es concedido para toda la vida; (ii) innato, pues con el nacimiento aparece la individualidad propia que tiende a mirarse exactamente en el conocimiento de los otros; y, (iii) originario, esto es el poder jurídico a su consideración y protección contra las indebidas perturbaciones.

El art. 85 de la nueva LOGIDC señala que la cédula de identidad es el documento público que tiene por objeto identificar a ecuatorianos y extranjeros que se encuentren en el Ecuador conforme a la ley, añadiendo:

Art. 36, regla 1. «Nombres en la inscripción de nacimiento. Para la asignación de nombres en la inscripción de nacimiento deberán observarse las siguientes reglas: 1. No podrá asignarse más de dos nombres simples o uno compuesto que se tengan por tales en el uso general ecuatoriano. Tratándose de hijos de padre o madre extranjeros podrán escogerse libremente estos dos nombres» (Ley 0, 2016).

Art. 44. «Utilización de la identificación. Los nombres y apellidos que consten en el registro de nacimiento de una persona son los que le corresponden y deberá utilizarlos en todos sus actos públicos y privados» (Ley 0, 2016).

De su parte, Fernández Sessarego señala:

«La identidad personal es el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. Es todo aquello que hace que cada cual sea uno mismo y no otro. Esta identidad se despliega en el tiempo y se forja en el pasado desde el instante mismo de la concepción donde se hallan sus raíces y sus condicionamientos pero traspasando el presente existencial, se proyecta al futuro. Es fluida, se crea con el tiempo, es cambiante. (...) El derecho a la identidad supone la existencia del derecho a la propia biografía, es la situación jurídica subjetiva por la cual el sujeto tiene derecho a ser fielmente representado en su proyección social» (cfr. Montano, 2005, p. 23).

Tras esta revisión de tratadistas se puede concluir que el derecho a la identidad es el reconocimiento legal y social de una persona como sujeto de derechos y obligaciones y, al mismo tiempo, le permite establecer una relación con su estado, territorio, sociedad y familia; se trata de una disposición imprescindible para proteger la dignidad individual y colectiva de las personas.

Por otro lado, algunos tratados internacionales sobre la materia señalan:

La Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, aprobada por el Ecuador, establece el derecho del niño a conocer su identidad familiar (arts. 7.1 y 8).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice que «todo niño debe ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y debe tener un nombre» (art. 24.2). Lo mismo señala el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Convención Americana de Derechos Humanos dice que «la ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos de nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo» (art. 17.5), además de garantizar el derecho a tener un nombre (art. 18).

La Convención del Niño establece en el art. 7.1 que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y —en cuanto sea posible— a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

III. NOVEDADES NORMATIVAS EN LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE LA IDENTIDAD Y DATOS CIVILES

III.1. Novedades

La nueva LOGIDC promulgada en el Suplemento del Registro Oficial 684 de 4 de febrero de 2016 entró en vigencia inmediatamente y derogó expresamente a la LRegCiv.

La LOGIDC establece en sus primeros artículos su objeto, ámbito de aplicación, objetivos y principios básicos rectores. Indica que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es el organismo competente y le define como una entidad de derecho público desconcentrada con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera (cfr. art. 5). En la actualidad, está adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (antes era dependencia del Ministerio de Gobierno). Además, forma parte del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos¹ y su gestión técnica está sujeta al control y vigilancia de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.

Respecto al cargo de Director General se determina que para desempeñarlo se requiere título académico de tercer nivel y también constan sus atribuciones. Es interesante anotar que la nueva Ley ya no contempla disposiciones relativas a la estructura orgánica funcional de la entidad.

El Ley anterior² contemplaba la nulidad de las inscripciones repetidas, determinando que cuando se efectuare la inscripción de un mismo hecho o

¹ El art. 3 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos dispone la existencia de un sistema nacional integrado por: (i) el Registro Civil, (ii) de la Propiedad, (iii) Mercantil, (iv) Societario, (v) Vehicular, (vi) de Naves y Aeronaves, (vii) de Patentes, (viii) de Propiedad Intelectual, (ix) de Registros de Datos Crediticios, y los que en la actualidad o en el futuro determine la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.

² La LRegCiv señalaba:

acto relativo al estado civil de una misma persona por más de una vez, a pesar de que constaba con datos distintos, las inscripciones posteriores a la primera eran nulas. Así lo debía declarar el Director General, de oficio o a solicitud de parte, tras ventilarse previamente el caso de manera sumaria ante dicha autoridad mediante una audiencia, con o sin la presencia del interesado. Finalmente dicha resolución causaba ejecutoría.

Esta disposición era por demás absurda y parcializada, porque si bien permitía la existencia de una audiencia, de nada servía que las partes acudieran a la misma en supuesta «igualdad» de condiciones y durante la audiencia pudieran exponer sus argumentos debidamente fundamentados en derecho, ya que esta disposición legal determinaba y obligaba a la máxima autoridad del Registro Civil, a que de manera posterior declarara necesariamente esa nulidad que además causaba «ejecutoría». Es decir, la realización de la audiencia era un mero trámite que no generaba ninguna expectativa para el administrado y, por el contrario, producía una decisión posterior y obligatoria de declarar la nulidad por parte del Director General del Registro Civil, de la que no se podía recurrir.

En cambio, la nueva Ley³ determina la declaratoria de nulidad de las inscripciones repetidas, no solo en los casos de duplicidad sino también de

Art. 21.- «Nulidad de las inscripciones repetidas.- Cuando se efectuare la inscripción de un mismo hecho o acto relativo al estado civil de una misma persona por más de una vez, a pesar de que constare con distintos datos, las inscripciones posteriores a la primera serán nulas. Así lo declarará; de oficio o a solicitud de parte, el Director General, luego de ventilado el caso sumariamente ante el [sic] con audiencia del interesado o en su rebeldía. *Esta declaración causará ejecutoría.* La resolución que declare la nulidad se anotará al margen de la partida de que se trate, al igual que en todas las inscripciones de los diferentes actos y hechos de una misma persona, si estuvieren afectados por esa declaración» (las cursivas son mías).

³ La LOGIDC dice:

Art. 83.- Nulidad de las inscripciones repetidas. Cuando se trate de una doble o múltiple inscripción de un mismo acto o hecho del estado civil de las personas, a pesar de que consten con datos distintos, las inscripciones posteriores serán nulas y así se lo declarará; se exceptúa lo referente a la filiación paterna o materna.

Este trámite administrativo se ventilará a petición de parte y con audiencia del interesado, ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación o autoridad delegada para el efecto. Excepcionalmente, se procederá de oficio, cuyas circunstancias y requisitos se establecerán en el Reglamento.

En los casos en que difiera la filiación, si no se refiere a la misma persona, el trámite se impulsará en sede judicial.

En caso de constar alguna afectación, reconocimiento o registro modificatorio constante en la inscripción objeto de la nulidad, estos se trasladarán al Registro Personal Único que queda válido.

multiplicidad con posterioridad a la inscripción de un mismo acto o hecho del estado civil de las personas; exceptuando la declaratoria de nulidad en lo referente a la filiación paterna o materna. La ley vigente además diferencia la realización de la audiencia: a petición de parte y con audiencia del interesado, y excepcionalmente de oficio. También determina la posibilidad para ambas partes de actuar en igualdad de condiciones, se establece mejor el procedimiento a seguir que garantiza la vigencia del debido proceso y del derecho a la defensa, y que no se generen resoluciones restrictivas ni definitivas que impidan a los administrados recurrir posteriormente.

Adicionalmente, se establece una regla en la nueva Ley:

«Prevalencia. El último registro de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, su identidad e identificación prevalece sobre los anteriores o sobre los hechos y actos no registrados, con las excepciones que la ley disponga» (art. 17).

Precisamente una de esas excepciones es la que consta en el art. 83 ya analizado.

Otro aspecto importante en la nueva normativa, es que por primera vez se establece un título referente a los «hechos y actos relativos al estado civil de las personas» donde se diferencian cuáles son esos hechos y actos (art. 10).

En el capítulo del «nacimiento» se señala:

«Nacido vivo. Cada ser humano, expulsado o extraído completamente del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo, de un producto de la concepción, que, después de dicha separación, respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tantos si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendido de la placenta, se considera nacido vivo» (art. 27).

Otra novedad importante es la asignación del NUI (Número Único de Identificación) al nacido vivo para individualizarle desde su nacimiento y garantizarle así su identidad única conforme lo prescribe la ley:

Art. 29.- Número Único de Identificación.- Al nacido vivo se le asignará un Número Único de Identificación (NUI) relacionado con un elemento biométrico de la persona, de tal manera que permita individualizar a la persona desde su nacimiento garantizando la identidad única, por lo que es obligación del Estado a través del órgano público encargado de la salud, establecimientos de salud públicos y privados, y de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, realizar las inscripciones de nacimientos de forma inmediata dentro del establecimiento de salud y sin que medie la solicitud del interesado.

Al Número Único de Identificación (NUI) se vincularán todos los servicios públicos y privados sin que sea necesaria la expedición de la cédula de identidad y se hará constar en forma obligatoria en los diferentes documentos o registros públicos y

privados tales como pasaportes, registro único de contribuyentes, registro único de proveedores, entre otros.

De esta manera, cada inscripción de nacimiento conlleva también la asignación del NUI como dato mínimo para su registro.

Un avance novedoso es la posibilidad *ex art. 37§2* de que el padre y la madre de común acuerdo puedan convenir en cambiar el orden de los apellidos de su primer hijo al momento de la inscripción, lo cual regirá para el resto de la descendencia de ese vínculo.

Otros importantes capítulos son el de «la Adopción» (art. 46 y ss.) y «los Reconocimientos» (art 48 y ss.); y, es destacable que se contemple por primera vez «La Unión de Hecho» (art 56 y ss.).

El título IV (concretamente el art. 73) de la nueva ley trata sobre el Registro Personal Único (RPU), que es aquel en el que se anotan todos los datos de identidad de las personas naturales y los principales hechos civiles que afectan su estado o condición desde su nacimiento hasta su defunción.

La ley anterior establecía los *casos de caducidad* de las cédulas (art. 102), mientras la actual ley con una mejor redacción, determina los *casos de invalidez* de las cédulas de identidad (art. 92).

Finalmente, la actual Ley contiene en su Título V, dos capítulos bien desarrollados con disposiciones pertinentes a la cédula de identidad (art. 85 al art. 97).

III.2. Errores de concepción y omisión

Los errores de concepción y omisión que se presentan en esta nueva legislación registral civil, son los siguientes:

(i) Si bien es cierto se establece un título que se refiere a los «Hechos y actos relativos al estado civil de las personas» y el art. 10 enumera 27 de esos hechos y actos, ninguno de ellos es ni la asignación ni la modificación del número de cédula.

Si el legislador considera que ni la asignación, ni la modificación de un número de cédula, son un hecho o acto relativo al estado civil de las personas cabe preguntarse ¿cómo conceptúa a la asignación y a la modificación? El autor opina que estas omisiones pueden vulnerar el derecho a la identidad de los ciudadanos.

(ii) En el art. 92, si bien es cierto se ha corregido *caducar* (que constaba en la Ley anterior) por *invalidar* (término más adecuado) como forma específica de *anular* los números de cédula por las causas ahí mencionadas, sin embargo, entre estas no constan los casos de duplicidad o multiplicidad de un número de cédula para una misma persona, ni el procedimiento aplicable.

III.3. Conceptos confusos

Los casos más destacables de los conceptos que se prestan a confusión en la ley vigente son el registro y la inscripción, ambos referidos a actos o hechos relativos al estado civil de las personas y que son totalmente distintos.

Recordamos que Cabanellas (2006, p. 107), decía que el Registro Civil era «la oficina pública, confiada a la autoridad competente, donde consta de manera fehaciente lo relativo a los nacimientos, matrimonios, emancipaciones, reconocimientos y legitimaciones de hijos, adopciones, naturalizaciones, vecindad y defunciones, de las personas físicas o naturales».

Y conforme al mismo autor, “inscripción” en el Registro Civil:

«es de anotación obligatoria cuanto se refiere a los *actos* fundamentales del estado civil, y principalmente lo relativo a nacimientos, matrimonios y defunciones. Pero no son ellos los únicos actos inscribibles, ya que lo son también las emancipaciones, los reconocimientos y legitimaciones de hijos, las naturalizaciones y la vecindad» (2006, t. 4, p. 480; las cursivas pertenecen al autor).

Sin embargo, la regla se refiere al registro (art. 17) y la excepción ya analizada se refiere a inscripción (art. 83); parecería entonces que la *inscripción* es la excepción del *registro*, cuando como se explicó anteriormente se trata de actos diferentes.

IV. CASO PRÁCTICO

En el año 1992 cuando el ciudadano NN tenía 17 años de edad, acudió al Registro Civil de Turubamba en Quito con la finalidad de obtener por primera vez su cédula de identidad, que le fue asignada con el n° 171326018-8.

Con ese mismo número de cédula (que posteriormente se convirtió en cédula de ciudadanía) NN efectuó todos sus actos públicos y privados, entre ellos:

- (i) la obtención de los títulos de bachiller y universitarios (licenciado en ciencias jurídicas, abogado y doctor en jurisprudencia);
- (ii) la expedición de documentos personales (licencia de conducir, cédula militar, carnet de afiliación al IESS, credencial profesional, registro único de contribuyente –RUC-, y otras credenciales y carnets);

- (iii) el sufragio en todos los procesos electorales desde el año 1994, ocasiones en que se le otorgó los certificados de votación respectivos;
- (iv) la recepción de innumerables certificados conferidos por entidades públicas, privadas, personas naturales y de otra índole; y,
- (v) la suscripción de un sinnúmero de contratos civiles y laborales.

Cuando se extravió su cédula, NN presentó una denuncia y obtuvo una nueva *con igual número*; momento en que actualizó sus datos en la base del Registro Civil.

En el año 2002, al momento de acercarse a sufragar en las elecciones de aquel año, el Presidente de la Junta respectiva le informó a NN que su nombre no constaba en el padrón electoral y que no podía sufragar. Sorprendido, NN acudió al entonces Tribunal Supremo Electoral (que desde 2008 se denomina Consejo Nacional Electoral) y allí le informaron que «el problema tenía origen en el Registro Civil», ya que esa era la entidad encargada de enviar al TSE los listados en base de los cuales se elaboraban los padrones electorales.

Siendo así, NN acudió al Registro Civil para averiguar el motivo de la supresión de su nombre en el listado base del padrón electoral y descubrió que en el año 1976, cuando NN contaba con apenas 9 meses de edad y fue amparado al pasaporte de su madre, le habían asignado un número de cédula del que nunca tuvo conocimiento, el n° 170508771-4. Al realizar su reclamo a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la máxima autoridad de dicha entidad, en base de los arts. 102 y 121 de la ley entonces vigente, resolvió: «declarar la nulidad de la segunda cédula e imponer al infractor... la multa de \$0.20 cts.» (Resolución Adm. RJ-No-2002-933-DIC-J de 16-XII-2002). La resolución causaba varios perjuicios inmediatos a NN: (i) le obligaba a usar un nuevo número de identificación, (ii) la hacía correr el riesgo de que los actos y negocios jurídicos celebrados anteriormente fueran declarados sin ningún valor (ya que fueron suscritos por una persona titular de un número de cédula que había sido declarado nulo), y (iii) abría la puerta a interpretaciones sobre la validez de los actos o negocios jurídicos que había celebrado con anterioridad.

De otro lado, todos los documentos que NN obtuvo desde 1992 hasta el año 2002 no eran válidos, ya que habían sido otorgados al titular del número de cédula 171326018-8, número que por medio de la resolución de la referencia fue declarado nulo. Ello básicamente significaba que NN perdió su identidad y varios de sus derechos, entre ellos los de identidad y ciudadanía.

Según el art. 102 de la ley anterior en que se basaba la resolución mencionada, el Director del Registro Civil debía declarar —y era lo único que podía hacer— la *caducidad y no la nulidad de la segunda cédula 171326018-8*; al declarar la nulidad, el Director se extralimitó en sus funciones y violó el principio de legalidad (cfr. el art. 119 de la Constitución de 1998)

El error cometido era de responsabilidad exclusiva del Registro Civil. Cuando NN acudió a obtener su cédula de identidad, el Registro Civil *debió* reasignarle aquel número que le había asignado en 1976 *lo cual no hizo*.

Adicionalmente, nunca hubo *mal uso* de la cédula de ciudadanía por parte de NN, ya que él desconocía de la existencia del primer número de identificación. De otro lado, NN no fue citado, ni se le permitió ejercer su derecho a la defensa (contra lo previsto en el art. 24 de la Constitución de 1998), se le consideró infractor y se le impuso una multa (USD 0.20 cts.).

Tras estos hechos, NN presentó un Recurso de Amparo Constitucional que recayó en el Juzgado 21 de lo Civil de Pichincha (Juicio N° 237-2003). El propósito de NN era que la resolución fuera declarada inconstitucional y se dejaran sin efecto todas sus consecuencias y, por ende, que la cédula de ciudadanía n° 171326108-8 continuara teniendo validez jurídica.

Lo curioso del caso es que el Registro Civil, pese a ser citado con el Recurso de Amparo Constitucional, no señaló casillero judicial y ninguno de sus funcionarios o delegados acudió a la audiencia.

Finalmente, en Resolución de 16 de junio de 2003 el Juez concluyó que hubo negligencia por parte de los funcionarios del Registro Civil al haber dejado de comunicar a NN que le asignaron un número de cédula en 1976 y pese a esto asignarle un segundo número en 1992, hecho sobre el cual no se le podía atribuir ninguna responsabilidad a NN. Adicionalmente el juez civil declaró que la resolución impugnada violaba las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho a la defensa, y que tampoco había sido correctamente motivada. Por estas y otras razones, el Juez 21 de lo Civil *aceptó la acción* de amparo constitucional propuesta por NN y *dejó sin efectos jurídicos la resolución* impugnada, y dispuso *que siga teniendo validez y vigencia jurídica* el número de cédula que NN siempre había utilizado.

Todo lo relativo al caso expuesto, a la Resolución n° 2002-933 DIC J, al proceso sustanciado en el Juicio 237-2003 sustanciado ante el Juzgado 21 de lo Civil de Pichincha es plenamente conocido por el autor de este artículo ya que él es NN.

V. CONCLUSIONES

1. La anterior ley determinaba un procedimiento para declarar la nulidad de la inscripción de un hecho o acto relativo al estado civil de una misma persona por más de una vez (art. 21). Sin embargo esta disposición restringía garantías constitucionales como el debido proceso y el derecho a la defensa para el administrado, al establecer que dicha declaración de nulidad causaría ejecutoria. Esta disposición fue argumentada de manera verbal por los funcionarios del Registro Civil, «interpretándola» para defender la Resolución que privó a NN de su derecho a la identidad. Sin embargo, al revisarse detenidamente esta disposición, se aprecia que no podría ser aplicada bajo ninguna circunstancia para el caso de la duplicidad de un número de cédula, ya que este no se inscribe, sino que le es asignado por el Registro al administrado.

2. La nueva ley cuenta con mejor redacción en el caso de declaratoria de nulidad y, a diferencia de la anterior, establece un procedimiento que permite al administrado disfrutar del debido proceso y ejercer su derecho a la defensa (art. 83). Sin embargo, permanece aún el vacío respecto de los casos de duplicidad o multiplicidad de números de cédula de un mismo titular y del procedimiento aplicable; en tal sentido, el caso práctico analizado podría repetirse contra otra persona.

La nueva ley no contempla la caducidad de las cédulas sino que contempla la invalidez como una forma de nulidad.

3. Otro avance conceptual y significativo en la nueva legislación es que se ha clarificado y diferenciado que *la cédula de identidad es emitida y el número de cédula es asignado* por el Registro Civil. Precisamente, la falta de esta distinción, conllevó al cometimiento de muchos errores humanos y administrativos en el Registro Civil bajo el imperio de la ley anterior.

4. Antiguamente, la inscripción del nacimiento era un acto totalmente independiente y sobretodo previo a la obtención de la cédula de identidad. Primero se debía inscribir el nacimiento, como requisito para la partida de nacimiento, y luego se asignaba a la persona su número de cédula, que posteriormente se convertía en número de ciudadanía a la mayoría de edad del titular.

En la actualidad y conforme lo establece la nueva Ley, al momento de inscribir a un nacido vivo, en el mismo acto se le asignará un Número Único de Identificación (NUI) que posteriormente se convertirá en número de cédula cuando el interesado realice el trámite de obtención de la misma por primera vez (*ex art. 29*). Ahora, obtenida la cédula por primera vez, tendrá el mismo número que se le asignó como NUI al momento de la inscripción de su nacimiento. Este acto prevendrá que se produzcan duplicidades o multiplicidades en la asignación de los números, y se limitará el número de

personas que por desconocimiento u otras razones han recibido o han obtenido más de un número de cédula, luego de haber inscrito su nacimiento. Sin duda, la nueva norma constituye un avance de carácter práctico para nuestra legislación.

5. Es importante que la nueva normativa contenga un glosario de definiciones de varios términos y principalmente de ciertos actos como: “nulidad”, “caducidad”, “inscripción”, “registro”, entre otros, de tal forma que se diferencie bien entre ellos y no se ocasionen confusiones o interpretaciones erradas ni arbitrarias en el Registro Civil.

6. La nueva ley a través de la asignación del NUI o del número de cédula, garantiza el derecho a la identidad de cada persona. Sin embargo, para que la garantía sea plena es necesario determinar expresamente los procedimientos necesarios y adecuados que deben aplicarse en caso de suscitarse duplicidades o multiplicidades de números de cédula para una misma persona, a fin de evitar potenciales daños a la identidad.

7. En el art. 10 de la Ley actual, que enumera y detalla a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas, debería añadirse un numeral referido a la asignación y modificación del número de cédula, ya que la falta de inclusión de este hecho no sólo constituye un vacío, sino que también podría generar las consecuencias antes analizadas.

8. Es conveniente analizar a profundidad la nueva Ley para: (i) identificar otros casos que presenten dificultades prácticas, (ii) determinar qué temas pueden requerir una reforma legal sistematizada, y (iii) elaborar los reglamentos e instructivos que sean necesarios para limitar los casos en que los funcionarios del Registro Civil puedan aplicar arbitrariamente soluciones producto de sus propias interpretaciones.

REFERENCIAS

- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. 4 y 7. Buenos Aires: Heliasta.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20-X-2008.
- Constitución Política del Ecuador (derogada) (1998). Registro Oficial 1 de 11-VIII-1998.
- García Falconí, J. (2011). *El Derecho Constitucional a la Identidad*. En <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2010/11/22/el-derecho-constitucional-a-la-identidad> (recuperado el 1-XI-2016).
- Juzgado 21 de lo Civil de Pichincha, Juicio 237-2003.
- Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (R.O. Supl. 162 de 31-III-2010).
- Ley General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (derogada) (1976). Decreto Supremo 278 (R.O. 70 de 21-IV-1976).
- Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (2016). Suplemento del Registro Oficial 684 de 4-II-2016.
- Montano J. (2005) Género y Reforma Constitucional. *Seminario Internacional: "Reformas Constitucionales y Equidad de Género"*, realizado en Santa Cruz de la Sierra, del 21 al 23 de febrero de 2005. En: http://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Julieta_Montano.pdf (recuperado el 30-XII-2016).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1969). Decreto Ejecutivo 37 publicado en el Registro Oficial 101.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1969) Decreto Ejecutivo 37, publicado en el Registro Oficial 101.
- Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador (página web institucional). En <http://www.registrocivil.gob.ec> (recuperado el 1-XI-2016).
- Resolución Administrativa RJ-No-2002-933-DIC-J de 16-XII-2002, emitida por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.
- UNICEF (2007). Registro de Nacimiento Universal y Derecho a la Identidad. Presentación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, en el IV Encuentro de Directores del Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales, celebrado en México. Publicado por la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, en *El Derecho a la Identidad como Derecho Humano*. En http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros/2010/2EL%20derecho%20a%20la%20identidad_ok.pdf (recuperado el 1-XI-2016).