

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DEBER DE REGISTRAR LOS VÍNCULOS DE PARENTESCO Y OTRAS VINCULACIONES DERIVADAS DE LAS INSCRIPCIONES QUE LLEVA A CABO EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL ORIENTADO A CONTRIBUIR A LA EFECTIVIDAD DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

I. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

1.1. De la necesidad de registrar el parentesco como medida de lucha contra la corrupción.

El desarrollo de herramientas que permitan llevar a cabo, de un modo eficaz y oportuno, las investigaciones judiciales o administrativas es indispensable como mecanismo preventivo en la lucha contra la corrupción.

El combate contra este flagelo no debe darse exclusivamente en el campo de la represión sino que debe extenderse a medidas que, como el registro de parentesco, colaboran a desalentar e identificar a los responsables de prácticas reñidas con la moral o la ley.

La legislación anticorrupción peruana ha incluido una serie de incompatibilidades, por ejemplo en materia de contrataciones o los diversos supuestos de nepotismo, que requieren poder tener acceso oportuno a un registro fiable en el que se inscriban las relaciones de parentesco.

La "Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periodísticas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de altos funcionarios del Estado" concluyó en su informe final que resultaba indispensable trabajar una iniciativa legislativa que:

"... permita a Reniec la implementación de dichos vínculos para el caso de las personas naturales, con la finalidad –en tanto organismo constitucionalmente responsable de la identidad- de contar con una base de datos personales que permitiera la adecuada identificación de las personas y el cumplimiento de diversas normas actualmente vigentes en el ordenamiento jurídico que establecen incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones en base a los referidos vínculos familiares y de parentesco, y que, debido a la ausencia de este registro, actualmente resultarían de difícil aplicación"¹.

Aquello que se advirtiera en septiembre del 2015 sigue vigente por cuanto si bien se han discutido iniciativas legislativas en este sentido, como se verá más adelante, no han llegado a cristalizarse en normas que introduzcan en el ámbito del Reniec el deber de registrar los entroncamientos familiares de las personas naturales.

¹ Páginas 316 y 317.



Recientemente se ha publicado el "Informe de la Comisión Presidencial de Integridad" que fuera creada en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros con el lema "Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo".

En dicho documento se enumeran un conjunto de medidas para promover la integridad así como prevenir y sancionar la corrupción. Entre ellas se encuentran las medidas orientadas a "Combatir el lavado de activos y fortalecer las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera" y particularmente se menciona la de:

"Habilitar legalmente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para proporcionar información sobre entroncamientos y vínculos familiares a solicitud de las autoridades competentes en materia de investigación y detección de delitos de corrupción y lavado de activos"

Es decir que como medida para prevenir y sancionar la corrupción se mantiene la necesidad de crear un registro que refleje el parentesco de las personas naturales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, al menos.

En su oportunidad la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción publicó el "Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016" y en dicho documento se señala que:

"La Constitución Política prevé supuestos en que los intereses particulares podrían entrar en conflicto con los intereses del Estado. Existen diversas leyes que se han ocupado del tema, estableciéndose una normativa dispersa. Esta dispersión de normas lleva a dificultades para su observancia y cumplimiento, pero además requiere ser adecuada para mejorar su efectividad: ampliar supuestos de incompatibilidad a casos de uniones de hecho o estableciendo nuevos grados de parentesco y afinidad, por ejemplo"².

Efectivamente, resulta indispensable poder establecer las relaciones de parentesco por afinidad o consanguinidad en casos como los de:

- a. La Ley 27444, "Ley del Procedimiento Administrativo General";
- b. La Ley 27588, "Ley de incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público";
- c. La Ley 28175, "Ley Marco de Empleo Público";
- d. La Ley 27815, "Ley del Código de Ética de la Función Pública";
- e. La Ley 26771, "Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación";
- f. El Decreto Legislativo 1017, "Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado",
- g. Entre otras.

Por último mencionaremos que la política número 26 del Acuerdo Nacional se refiere a la promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas. Su objetivo

² Páginas 93 y 94.



se orienta "... a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad".

Este objetivo general se concreta en una política que:

"Promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero"³.

Justamente para una adecuada investigación de hechos como los enumerados se requiere contar con un registro que brinde información confiable y oportuna sobre las relaciones de parentesco con especial énfasis en dichas materias como se señala en el artículo 3 del Decreto Legislativo.

En resumidas cuentas, la creación de un Registro de parentesco y otras vinculaciones resulta un imperativo de la lucha contra la corrupción que redundará en un eficaz cumplimiento de las funciones de órganos que no se limitan al Ministerio Público o el Poder Judicial sino que alcanzan también a la UIF, el OSCE o la Contraloría entre otros.

1.2. Constitucionalidad de la medida

Desde la perspectiva formal cabría sostener que la materia regulada se encuentra dentro del ámbito de la delegación por cuanto se confirieron facultades expresas para aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona.

Efectivamente, el literal b) del numeral 3 correspondiente al artículo 2 de la Ley N° 30506 faculta al Poder Ejecutivo para:

"Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona..."

Para poder determinar si se incurrió en figuras como el nepotismo, si existen conflictos de intereses, si se favoreció a familiares (por ejemplo en el caso del peculado de uso) o si se presentan impedimentos para contratar con el Estado, entre otros múltiples supuestos, resulta indispensable conocer las relaciones de parentesco que existen entre las personas.

Una medida como la propuesta se orienta, sin lugar a dudas a luchar contra la corrupción ya que transparenta las relaciones familiares de las personas permitiendo concretar las investigaciones que llevan a cabo el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Tribunal del Servicio Civil en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR u otros que para el cumplimiento de su función requiriesen conocer las relaciones de parentesco entre los sujetos.

³ Literal e), páginas 213 y 214.



Por otra parte, corresponde tomar en cuenta que no regula una materia prohibida por el artículo 101 de la Constitución por cuanto no trata sobre reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, normas presupuestales o de cuenta general de la República.

En relación a la reserva de ley orgánica cabría analizar los límites constitucionales del ejercicio de las facultades delegadas. Al respecto debemos partir por considerar que las leyes orgánicas no son de mayor o menor jerarquía que las leyes ordinarias, pero para su aprobación o modificación sí tienen un procedimiento y requisito especial, requiriendo del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, por cuanto a través de ellas se desarrolla la Política del Estado al regular la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución⁴.

En cuanto al ámbito material reservado a ley orgánica, este no puede entenderse en términos amplios o extensivos, sino de manera especialmente restrictiva⁵. Esto, en mérito a su carácter excepcional. De este modo, el artículo 106 de la Constitución establece dos tipos de reserva de ley orgánica:

1. La estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas de forma expresa por la Constitución, así como aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad⁶.
2. Las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución, tales como los mecanismos de participación ciudadana (artículo 31), la explotación de los recursos naturales (artículo 66) y los procesos de garantías constitucionales (artículo 200).

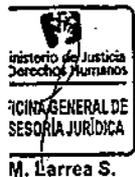
El término "estructura" hace referencia a la organización interna del órgano y la materia delegada no incide en absoluto en la misma. Por otra parte, el término "funcionamiento", en cambio, evoca las competencias constitucionales entendiendo estas como la manifestación concreta de la división de trabajo constitucional.

Ello, en tanto el constituyente ha deseado que existan órganos específicos para una determinada labor. En este sentido, implica las finalidades y mecanismos concretos para efectivizar sus potestades públicas. Como criterio identificador, puede pensarse en aquellas potestades sin las cuales la entidad perdería su peculiaridad o ser reconocible como tal, así como las ineludiblemente necesarias para la satisfacción de sus propósitos institucionales.

⁴ Artículo 106 de la Constitución Política del Perú.

⁵ STC N° 00048-2004-AI, F.J. 40. En el mismo sentido, STC N° 0003-2006-PI/TC, F.J. N° 20, y STC N° 00023-2008-AI, F.J. 10.

⁶ Ello conforme al artículo 106 de la Constitución. La mención expresa es realizada en los artículos 82, 84, 143, 150, 161 y 198. En suma, dichas entidades son: el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Contraloría General de la República y el Banco Central de Reserva.



Las funciones de RENIEC se encuentran previstas en el artículo 183 de la Constitución⁷, cuyo segundo párrafo precisa que este "... tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil".

La materia regulada en el presente Decreto Legislativo no afecta las competencias que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil posee por cuanto no afecta la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios o defunciones.

Adicionalmente corresponde tener presente que el artículo 7 de la Ley Orgánica del Reniec, la Ley 26497, establece que son funciones del órgano:

- ... b) Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y *los demás actos que señale la ley*".

Es decir que el legislador al aprobar la ley orgánica dejó expresamente establecido que, por norma con rango de ley, podría incluirse el registro de otros actos como aquellos en los que se concretan los vínculos de parentesco de las personas naturales así como las demás vinculaciones derivadas de las inscripciones correspondientes, que se introducen en el presente Decreto Legislativo.

Por último añadiremos que, desde la perspectiva sustantiva, la medida no interfiere en los derechos fundamentales de la persona por lo que corresponde concluir en su plena conformidad con la Constitución.



1.3. Antecedentes de la iniciativa

El Congreso de la República debatió el Proyecto de Ley 4841/2015-CR, y con esa ocasión se pidió informe al Reniec sobre la procedencia de una medida como la propuesta en el presente Decreto Legislativo. Dicho órgano constitucional mediante el Oficio 000072-2016/JNAC/RENIEC, del 6 de junio del presente año, sostuvo que opinaba a favor de la aprobación de la iniciativa.

Al respecto manifestó que una medida como la propuesta tiene por objetivo:

"... brindar el amparo legal para el tratamiento de la información que contienen los registros de seguridad jurídica encargados constitucionalmente al Reniec, a fin de que la entidad -basada en la

⁷ "El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Ejerce las demás funciones que la ley señala".

independencia en el ejercicio de sus funciones que le otorga su autonomía constitucional- efectúe las vinculaciones que requieren las diferentes personas jurídicas de derecho público que integran el sector público nacional para el cumplimiento de las funciones que le son propias y permita el mejor cumplimiento del deber de colaboración para con las Comisiones del Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, entre otros, en la lucha contra el crimen organizado en sus diferentes modalidades”.

En torno a una iniciativa como la que contiene el presente Decreto Legislativo existe un amplio consenso que alcanza a los beneficiarios de la medida (las Comisiones Investigadoras del Congreso, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Ministerio Público, etc.) pero también al obligado a implementarla que es el propio Reniec.



1.4. De la necesidad de una reforma legislativa.

Como podrá apreciarse cuando se vaya a aplicar la normativa sobre nepotismo, se decida sobre el alcance de la inhabilitación para contratar con el Estado o se investiguen casos de lavado de activos, entre muchos otros supuestos, resultará indispensable poder determinar con certeza las relaciones de parentesco.

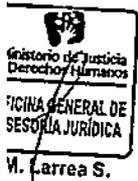
Justamente por ello, la creación del Registro de Parentesco y otras vinculaciones resulta una medida importante en el combate contra la corrupción como se desprende de diversos documentos ya mencionados, como por ejemplo:

- a. El Informe Final de la Comisión Presidencial de Integridad (Punto XIII, Numeral 70);
- b. El Informe final de la "Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periodísticas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de altos funcionarios del Estado”.

Por otra parte corresponde tener presente que cuando en el pasado se remitieron consultas sobre parentesco entre personas investigadas al Reniec éste respondió manifestando que los procedimientos inscriptorios y rectificatorios que se implementan en su ámbito son de carácter personalísimo y, por consiguiente, las inscripciones o asientos que lo conforman son individualizadas, no manteniendo vinculaciones entre sí que permitan establecer lazos de parentesco propios de un registro de familia, como existen en otros sistemas jurídicos.

Por ejemplo, la Contraloría General de la República, en el año 2011, solicitó al Reniec el acceso a los registros del árbol genealógico o vinculaciones familiares para llevar a cabo una investigación. Mediante el oficio 430-2011/SJNAC/RENIEC se respondió que:

“... el Reniec no cuenta con dicha información”



y otras vinculaciones como las derivadas de la convivencia que reconoce el artículo 5 de la Constitución u otras vinculaciones que en adelante pudieran crearse.

En resumen, queda claro que no existe un registro de entrocamientos parentales y otras relaciones, que esa información no está sistematizada por el Reniec y que resulta imprescindible la aprobación de una norma como la que contiene el presente Decreto Legislativo para contribuir a la efectividad de la lucha contra la corrupción.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa supone el desarrollo, implementación y mantenimiento de un registro lo que implica que habrá que dotar al órgano con partidas que permitan ir implementándolo progresivamente y mantenerlo actualizado.

Pero si bien supondrá un costo se espera que éste retorne con los ahorros que se producirán como consecuencia de la prevención de la corrupción derivada de las medidas que favorecen la transparencia y la efectividad de las investigaciones que se realicen en la materia.

En general, la integridad y competencia de los funcionarios públicos tiene un impacto positivo en la sociedad y en el desarrollo económico. En especial, es importante que los funcionarios no sean corruptos. El beneficio de combatir la corrupción es bastante claro y está asociado al costo de la corrupción. La corrupción tiene impacto en la cantidad de negocios en un país, en los ingresos *per cápita* e incluso en los niveles de pobreza y desarrollo, dado su impacto particularmente grave en el caso de los pobres. Por eso, la reconocida experta en corrupción a nivel global, Susan Rose-Ackerman ha señalado que:

“Altos niveles de corrupción limitan la inversión y el desarrollo, y llevan a gobiernos ineficientes. Los países en desarrollo o los que están haciendo una transición desde el socialismo están particularmente en riesgo, pero corrupción es un fenómeno global”⁸.

Un estudio de la OCDE ha encontrado que la corrupción aumenta el costo de hacer negocios en 10% en los países y que este impacto es mayor para el 20% más pobre dentro de una sociedad⁹. En el caso específico de América Latina, Carballo ha encontrado –en un estudio realizado en 18 países– que existe una relación entre pobreza y niveles de corrupción¹⁰.

⁸ Traducción libre de: “High levels of corruption limit investment and growth and lead to ineffective government. Developing countries and those making a transition from socialism are particularly at risk, but corruption is a worldwide phenomenon”. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government*. (1999). London: Cambridge University Press.

⁹ OECD *The rationale for fighting corruption*. 2013. En: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf> (“The World Economic Forum estimates that corruption increases the cost of doing business by up to 10% on average. The significant impact of corruption on income inequality and the negative effect of corruption on income growth for the poorest 20% of a country have been proven empirically (Gupta et al. 2002)”).

¹⁰ CARBALLO, Ana Estefanía. “Poverty and Corruption in Latin America: Challenges for a sustainable development strategy”. 2010, Revista Opera- Universidad Externado de Colombia: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67522631004> (“This article finds a correlation between different poverty measurements and corruption indicators for 18 Latin American countries. Almost



Tres años más tarde, en diciembre de 2014, la Comisión investigadora del Caso Belaunde Lossio, mediante Oficio 002-2014-2015-CIIMBL/CR, invocando el artículo 97 de la Constitución solicitó al Reniec que informe sobre las relaciones de parentesco de diferentes personas. Mediante el oficio 002-2015/SJNAC/RENIEC el Jefe Nacional de la institución respondió que:

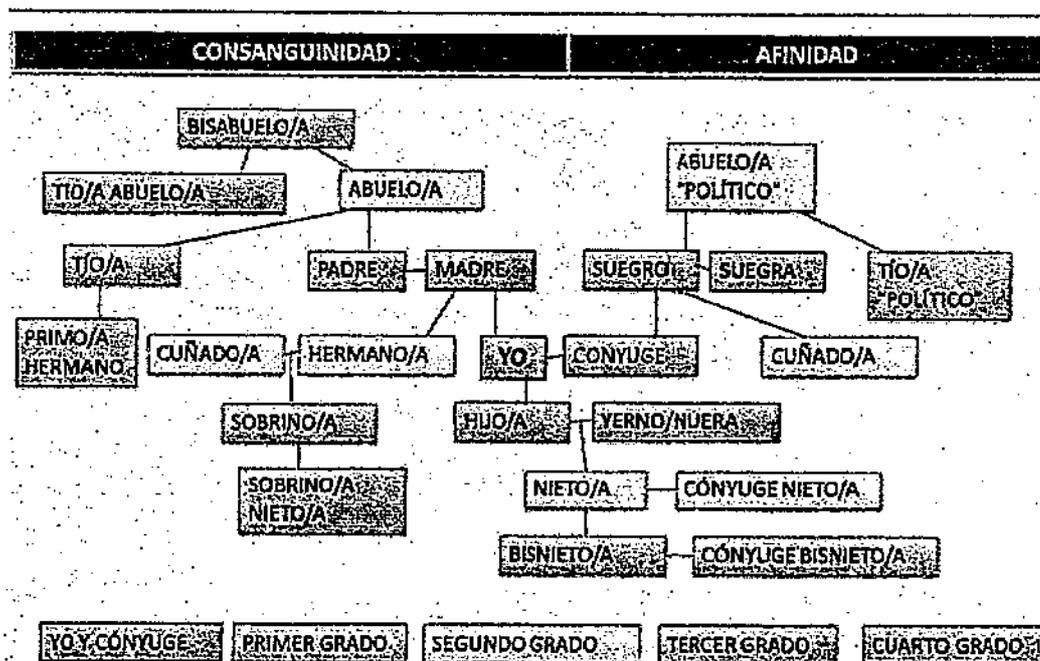
"... no cuenta con un registro específico y diferenciado que acredite entroncamientos o vínculos familiares entre los titulares de las inscripciones individualizadas obrantes en sus registros de seguridad jurídica, no siendo posible proporcionar la información solicitada".

Por último corresponde tomar en cuenta que la Gerencia de Asesoría Jurídica del Reniec, mediante el Oficio 000481-2015/GAJ/SGAJR/RENIEC sostuvo que:

"Las inscripciones en los registros de seguridad jurídica del Reniec tienen como finalidad no solo permitir y viabilizar a través de la debida acreditación de la identidad el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, sino además, legitimar situaciones jurídicas inherentes a las personas naturales, siendo la relación de estos registros sumamente estrecha tanto por su afinidad funcional, como por ser uno (registro civil) fundamento para la correcta preparación del otro (registro de identidad)".

Diferentes órganos para el cumplimiento de sus funciones requieren determinar las relaciones de parentesco labor que hasta la fecha realiza cada una de modo manual y con un importante margen de error e insuficiencia de datos.

Para suplir esa deficiencia que genera un estímulo para incluir a familiares en las maniobras delictivas se requiere que el Reniec despliegue la siguiente Información:



El Registro que se crea mediante el presente Decreto Legislativo incluirá las relaciones de parentesco que se presentan como consecuencia de la consanguinidad, la afinidad



Abundando en lo anterior, un estudio de los profesores Olken y Pande, publicado por Harvard University, asevera que el costo de la corrupción no es solo redistributivo (que supondría la transferencia de unas manos a otras), sino que supone un costo de eficiencia (costo en términos propiamente económicos):

"(...) la evidencia que han revisado (...) sugiere que el costo de eficiencia de la corrupción puede ser severo, desde que la corrupción puede aumentar el ratio del impuesto marginal para las empresas, disminuir la actividad de los negocios, aumentar el costo marginal de los fondos públicos, hacer ciertos proyectos del gobierno inviables en términos económicos y destruir la posibilidad del gobierno de corregir externalidades, llevando a resultados ineficientes"¹¹.

Sin embargo, tal como ha destacado una publicación de GIZ, el costo de la corrupción no es solamente económico, sino que se relaciona con la pérdida de institucionalidad y confianza de los ciudadanos en el país. Además, no existen estimaciones completamente certeras acerca del nivel de corrupción, dado que la mayor parte de éste permanece escondida¹².

La ventaja de esta norma es que impide que algunas normas sean evadidas o que se realice lavado de activos, utilizando a familiares como "testaferros". En el caso específico del nepotismo, se busca que la contratación recaiga en la persona más idónea para el puesto.

Por último señalaremos que contar con un registro de parentesco y otras vinculaciones permitirá a los órganos como la UIF-Perú, el Ministerio Público, las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República o el Poder Judicial mejorar sus tiempos de análisis y exactitud de imputación cuando se trate de personadas relacionadas por el parentesco.

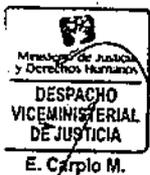
Con la medida se espera lograr los siguientes beneficios:

- Aumentar la eficiencia en la identificación de relacionados y la efectividad en los tiempos de análisis;
- Mejorar el diseño y presentación de los casos;
- Reducir el tiempo invertido por analista. Este servicio incrementaría la producción de la UIF-Perú;

every regression ran in this research, with different datasets and specifications, as well as with direct and indirect measures of corruption reveal a significant positive relation between poverty and corruption levels").

¹¹ Traducción libre de: "(...) the evidence we review in Section (...) suggests that the efficiency costs of corruption can be quite severe, as corruption may raise the marginal tax rate of firms, decrease business activity, raise the marginal costs of public funds, make certain government projects economically unviable, and undo the government's ability to correct externalities, leading to inefficient outcomes". En: "Corruption in Developing Countries". Harvard repository. 2001. p. 4.

¹² GIZ. "Costs of Corruption: Everyone Pays – And the Poor More than Others". 2008. En: <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/gtz2008-en-german-uncac-project-costs-of-corruption.pdf>.



- Aumentar la exhaustividad las investigaciones y proceso al ampliarse el número de personas investigadas;
- Lograr una mayor exactitud de relacionados a transmitir a las autoridades competentes permitiendo ampliar el ámbito de las investigaciones.



Queda claro entonces que los beneficios concretos que se esperan de la medida superan largamente al costo de la implementación del Registro de parentesco y otras vinculaciones sin mencionar que como ya se pusiera de relieve el propio Reniec manifestó su conformidad con la propuesta.

Dicha implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de RENIEC sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



III. EFECTO DE LA VIGENCIA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Legislativo dispone la implementación de un Registro de los vínculos de parentesco de las personas naturales y de las demás vinculaciones derivadas de las inscripciones en el ámbito del RENIEC; aspecto que se encuentra en el ámbito de su competencia, conforme al artículo 7 literal b) in fine de la Ley Orgánica del RENIEC aprobada por Ley 26497 y, por ende, no supone la modificación de normas legales.