



**INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
SECCIÓN DE POSGRADO**

**EL REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES Y LA POLÍTICA
INSTITUCIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE
IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL, Y SU INCIDENCIA
EN EL PAÍS – 2005-2020**

**PRESENTADO POR
JORGE FÉLIX BALAREZO RENGIFO**

**ASESORA
ANA MARÍA ÁNGELES LAZO**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN GOBERNABILIDAD**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
GOBERNABILIDAD**

**LIMA – PERÚ
2021**



CC BY-NC-SA

Reconocimiento – No comercial – Compartir igual

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

**EL REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES Y LA POLÍTICA
INSTITUCIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN
Y ESTADO CIVIL, Y SU INCIDENCIA EN EL PAÍS – 2005-2020**

**PARA OPTAR
EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN GOBERNABILIDAD**

**PRESENTADO POR:
JORGE FÉLIX BALAREZO RENGIFO**

**ASESORA:
DOCTORA ANA MARÍA ÁNGELES LAZO**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: GOBERNABILIDAD

LIMA, PERÚ

2021

**EL REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES Y LA POLÍTICA
INSTITUCIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN
Y ESTADO CIVIL, Y SU INCIDENCIA EN EL PAÍS - 2005-2020**

DEDICATORIA

Dedico esta investigación a mis padres, a quiénes amo y debo lo que soy; a Rosmery, Nicolás y Doménica, por su amor, inspiración, compañía y apoyo permanente; y a mi hermano Jorge Lermo Rengifo, por su amistad incondicional, acompañamiento y consejo. Y de forma póstuma, a mi amiga, la señora Adriana Marcela Alvarado Cáceres de Benzaquen, como un reconocimiento último a su dedicación, liderazgo, compañerismo, vocación de servicio y apoyo en la construcción de una institución prestigiada con rostro humano, desde la jefatura de la Oficina Registral Reniec Jesús María; a quién le agradezco el haberme brindado valiosos minutos de su vida, para aconsejarme; compartiendo casi siempre una taza de café, fuera del horario de oficina, y una bendición venida del corazón.

“El precio de desentenderse de la política, es ser gobernado por los peores hombres”.

Platón.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, a don Jorge Luis Yrivarren Lazo y don Eduardo Octavio Ruiz Botto, por permitirme servir al país, bajo su gestión; durante dieciséis años continuos.

A mis compañeros del Reniec, particularmente a Adela Margarita Wirlos Ortiz de Gallegos, Carlos Alfredo Fernández de Córdova Macera, Gladys Angélica Muñoz Guerra, César Raúl Vidal Cruz, Julio Durand Carrión y Máximo Paredes Gutiérrez; por su entusiasmo y visión de los Registros Civiles. A Gilda Rodríguez Francia y Jorge Cruz Muñante, pioneros de la archivística en el Reniec, por compartirme su pasión profesional, interés y cuidado por el patrimonio documental.

A los equipos de la Jefatura Regional 10-Lima, Subgerencia de Actividades Electorales y Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles que me acompañaron en dichas posiciones; gracias por su respeto, confianza y apoyo.

Al equipo que me acompañó en la pasada postulación a Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, por su colaboración en la elaboración de una propuesta disruptiva, que buscó reformar la institución, modernizando la gestión de la entidad de mayor aceptación ciudadana y su marco institucional.

INDICE

Portada.....	I
Dedicatoria.....	II
Agradecimiento.....	III
Índice de contenido.....	IV
Índice de tablas.....	VII
Índice de figuras.....	XI
RESUMEN	XIII
ABSTRACT	XV
INTRODUCCIÓN.....	01
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO.....	13
1.1. Antecedentes de la investigación	13
a) A nivel nacional.....	13
b) A nivel internacional.....	16
1.2. Bases teóricas	17
1.3. Definición de términos básicos	27
CAPÍTULO II PREGUNTAS Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	45
2.1. Matriz de consistencia.....	45
CAPÍTULO III METODOLOGÍA	58
3.1 Diseño metodológico	58
3.2 Técnicas de recolección de datos	65
3.3 Aspectos éticos	67
CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR	68
4.1 Modelo de diseño institucional.....	70
4.2 Cambios distintos en la estructura de la entidad.....	81
4.3 Cambios sustantivos en la visión propuesta por la entidad	98
4.4 Cantidad de OREC de Gobiernos Locales y Comunidades Nativas con delegación de funciones vigentes	106
4.5 Decisiones adoptadas por la Alta Dirección	115

4.6 Incorporación de Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC de Municipalidades	121
4.7 Puntos de atención y servicios vinculados a Registros Civiles	123
4.8 Situación de las Oficinas Registrales Auxiliares-ORAS	125
4.9 Procesamiento de las actas registrales transferidas	142
4.10 Procedimiento de transferencia de los acervos documentales	143
4.11 Afiliación de OREC en torno al aplicativo de registro en línea	146
4.12 Problemas en la capacitación de los Registradores Civiles de OR y ORAS	158
4.13 Problemas de interacción del Reniec con las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades y comunidades nativas, y el monitoreo de la gestión operativa delegada en los Registros Civiles	163
4.14 Problemas de capacitación de los Registradores Civiles de las OREC....	173
4.15 Situación de las Unidades de Fiscalización.....	177
4.16 Relación del Reniec con las Oficinas Registrales Consulares	192
a) Deber de coordinación para el Reniec	194
b) Competencia constitucional	196
c) Acervo documentario	199
d) Reposición de Libros de Actas Registrales	201
e) Emisión de copias certificadas	203
f) Repliegue de Actas Registrales.....	207
g) Visitas de supervisión <i>in situ</i> a Oficinas Registrales Consulares.....	209
h) Función normativa.....	212
4.17 Condiciones para la publicidad registral.....	214
4.18 Propuesta de mejoramiento de servicios en Registros Civiles -Proyecto BID-	225
4.19 Desarrollo del Registro Civil Bilingüe	235
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN	240
5.1 Definiciones como ente rector	240
5.2 Delegación de funciones registrales	244
5.3 Política institucional, objetivos y planificación estratégica	248
5.4 Presupuesto institucional	263
5.5 Situación de las ORAS en el país y su duplicidad con las funciones delegadas en municipalidades locales	282

5.6 Métodos alternativos empleados para incorporar la información de los peruanos desde las municipalidades	285
5.7 Situación de las Oficinas Registrales autorizadas.....	288
5.8 Situación de las Oficinas Registrales Consulares	294
5.9 Creación de los Registros Civiles Itinerantes.....	298
5.10 Transformando la entidad para hacerla más eficiente en Registros Civiles.....	300
CONCLUSIONES	321
RECOMENDACIONES	334
FUENTES DE INFORMACIÓN	340
ANEXOS	354

ÍNDICE DE TABLAS

• TABLA 01: Operacionalización de la variable 1	55
• TABLA 02: Operacionalización de la variable 2	56
• TABLA 03: Operacionalización de la variable 2	57
• TABLA 04 Operacionalización de la variable 2	58
• TABLA 05: Operacionalización de la variable 2	59
• TABLA 06: Operacionalización de la variable 2	60
• TABLA 07: Operacionalización de la variable 2	61
• TABLA 08: Operacionalización de la variable 2	62
• TABLA 09: Operacionalización de la variable 2	63
• TABLA 10: Operacionalización de la variable 2	64
• TABLA 11: Clasificación de OREC con funciones delegadas.....	108
• TABLA 12: Resoluciones Jefaturales aprobadas que prepararon el proceso de incorporación de las OREC de municipalidades a la entidad.....	115
• TABLA 13: Oficinas y Puntos de Atención y servicios que se prestan	125
• TABLA 14: Marco Lógico e Indicadores del Programa Presupuestal Acceso a la Identidad.....	132
• TABLA 15: Resultado de metas del Convenio MEF-RENIEC (European).....	135
• TABLA 16: Oficinas de Registros del Estado Civil de Gobiernos Locales y cantidad de actas pendientes de ser incorporadas al Reniec.....	143
• TABLA 17: Actas Registrales pendientes de digitalización en el Reniec.	145
• TABLA 18: Implementación del Registro en Línea en OREC de municipalidades automatizadas-“ORAF”, período 2012-2020; por departamentos.....	150
• TABLA 19: Implementación del Registro en Línea en OREC de municipalidades automatizadas-“ORAF”, período 2012-2019 (anualizado)	151

- TABLA 20: Funciones asignadas a la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles (GOR – ROF 2017)..... 159
- TABLA 21: Materias abordadas por el cuestionario de evaluación y resultados 162
- TABLA 22: Necesidades de capacitación de Registradores Civiles de Oficinas Registrales (OR) evaluados – período 2018 163
- TABLA 23: Tipos de errores cometidos por los Registradores Civiles de municipalidades supervisadas – período 2010-2019170
- TABLA 24: Consolidado de OREC supervisadas por las Unidades de Fiscalización, a nivel nacional-período 2010-2020171
- TABLA 25:..Consolidado de OREC supervisadas una vez:-2010-2020:172
- TABLA 26: Distritos que forman parte de la zona del ámbito de intervención directa del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.....183
- TABLA 27: Distritos que forman parte de la zona del ámbito de influencia directa del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro184
- TABLA 28: Directorio de las UFI de JJRR- período 2011-2019188
- TABLA 29: Distribución de las OREC con funciones delegadas por Jefaturas Regionales, según tipo de clasificación – año 2019190
- a) TABLA 30: Relación de Oficinas Registrales Consulares que tramitaron reposición de Libros Registrales – Ley 29312 – Ley de Reposición.....203
- TABLA 31: Actas digitalizadas en el Sistema de Registros Civiles227
- TABLA 32: Actas Registrales por incorporar al Sistema228
- TABLA 33: Descripción de componentes del Proyecto BID Mayor 231
- TABLA 34: Conexión de los Registros Civiles con el Plan Bicentenario..... 249
- TABLA 35: Presupuesto institucional asignado – período 2007-2020.....264
- TABLA 36: Asignación y ejecución del Presupuesto Reniec269
- TABLA 37: Ejecución por genérica de gasto y toda fuente de financiamiento

de los años fiscales 2015 al 2020.....	270
• TABLA 38: Ejecución por categoría presupuestal y toda fuente de financiamiento de los años 2015 al 2020.....	271
• TABLA 39: Ejecución del gasto “Programa Presupuestal 0079-Acceso a la Población a la Identidad” por productos, de los años 2015 al 2020.....	272
• TABLA 40: Ejecución de Proyecto de Inversión Pública por toda fuente de financiamiento, de los años 2017 al 2020.....	273
• TABLA 41: Evaluación de los ingresos del Reniec 2015-2020.....	274
• TABLA 42: Evolución de los Recursos Directamente Recaudados.....	275
• TABLA 43: Gastos en personal y obligaciones sociales.....	276
• TABLA 44: Estructura del PEI 2018-2020 del Reniec.....	279
• TABLA 45: Indicadores del PEI Reniec 2018-2020 y áreas responsables.....	280

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 01: Modelo de un sistema de estadísticas vitales74
- Figura 02: Estructura Orgánica prevista en la Ley N°26497..... 83
- Figura 03: Estructura Orgánica primer ROF-Diciembre 199585
- Figura 04: Modificación de Estructura Orgánica-Agosto 1996 86
- Figura 05: Estructura Orgánica: nov.2003 a dic.200587
- Figura 06: Estructura Orgánica: dic.2005 a ene.2007..... 88
- Figura 07: Estructura Orgánica: feb.2007 a dic.2007..... 89
- Figura 08: Modifica y precisa órganos de línea de figura 5.....90
- Figura 09: Estructura Orgánica: dic.2007 a dic.200991
- Figura 10: Estructura Orgánica: enero a julio de 2010.....92
- Figura 11: Estructura Orgánica: julio a setiembre de 2010.....93
- Figura 12:Estructura Orgánica: set.2010 a oct.2012.....94
- Figura 13: Estructura Orgánica: oct.2012 a 201395
- Figura 14: Estructura Orgánica: 2013 a dic.201696
- Figura 15: Estructura Orgánica: enero de 2016 a la fecha97
- Figura 16: Gráficas de visiones institucionales, período 2005 – 2020 ...98
- Figura 17: El ciclo de la documentación-diapositivas sobre el Portal
Web del Registrador Civil101
- Figura 18: Flujograma temprano de actividades de la
Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles.....169
- Figura 19: Porcentaje de avance en la supervisión de OREC, período
2010-2020173

- Figura 20: Datos de contacto para uso de los Registradores Civiles con la Gerencia de Registros Civiles175
- Figura 21: Programas de periodicidad anual aprobados por la Alta Dirección del Reniec para la supervisión de la legalidad de las inscripciones en las OREC181
- Figura 22 Árbol de problemas: Dificultades de relacionamiento con las Unidades de Fiscalización al año 2011185
- Figura 23: Extracto del Reglamento Consular del Perú.....200
- Figura 24: Distribución de las PVM en Lima y el Callao221
- Figura 25: Desarrollo evolutivo de la implementación de formatos en lenguas originarias la OREC Distrital de Oropesa236
- Figura 26: Lineamientos de Políticas declaradas–Años 2012-2017252
- Figura 27: Cadena de Valor del Reniec253
- Figura 28: Fotografía a la salida de la OREC Distrital de Oropesa.....260
- Figura 29: “KICK OFF” de proyecto “Sistema Integral de fiscalización de Registros Civiles”310

RESUMEN

La investigación aborda como problemas, 1) la falta de una política pública adecuada en materia de Registros Civiles, 2) el mandato de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497 que obliga al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a incorporar el acervo documental de 1,804 Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades, en un plazo vencido el 12 de julio de 1998, y 3) la falta de fortalecimiento del Sistema de Registros Civiles, derivado de una falta de articulación con los Gobiernos Locales; que imposibilita la administración de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil, en tiempo real.

Para explicarlo, se revisó la teoría propuesta por los organismos internacionales para la organización de oficinas de registro civil, y las estrategias desplegadas por la entidad durante el período 2005-2020; porque en 15 años, solo se han incorporado setenta Oficinas de Registro del Estado Civil de municipalidades. La investigación es de tipo descriptiva con un enfoque cualitativo; no aborda muestras de población para el diagnóstico de la situación, pero se apoya en la información y datos estadísticos producidos por las áreas vinculadas al quehacer de los registros civiles; en la medida que contribuyen a probar la hipótesis planteada.

En los indicadores y variables, el trabajo se centró en el desempeño de las actividades del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, durante el

período destacado; determinándose que no existe una política nacional que englobe la misión del Sistema de Registros Civiles, en el proceso de registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de los peruanos, y que, es necesario efectuar cambios importantes en la entidad y la legislación que la regula, para garantizar la viabilidad de un segundo proceso de modernización.

Palabras claves: acervo documental, modernización, política institucional, Oficinas de Registros del Estado Civil, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-Reniec y Sistema de Registros Civiles.

ABSTRACT

This research addresses as problems, (1) the needed competent public policy here in Vital Statistics, 2) the mandate of the First Supplementary Provision of Law No. 26497 requiring National Registry of Identification and Vital Statistics Office to incorporate archives from 1 804 Municipal Vital Statistics Offices within a period of time due on July 12, 1998, and 3) the lack of strengthening of the Vital Statistics System, arising from the lack of coordination with local governments, interfering in real-time management of vital events and acts modifying civil status.

To explain it in more detail, the theory proposed by international agencies for the organization of vital statistics offices along with the strategies implemented by this Public Office during 2005 – 2020 were revised; since in 15 years, only seventy Municipal Vital Statistics Offices have been incorporated into the entity. This is a descriptive research with a qualitative approach. There were no population samples used for the diagnosis of the situation, but it relies on the information and statistical data produced by the areas linked to the activities performed by vital statistics offices; to the extent that they help demonstrate the hypothesis presented.

On indicators and variables, the work focused on the performance of National Registry of Identification and Vital Statistics Office activities during the abovementioned period; determining that there is no national policy

encompassing the mission of the Vital Statistics System on the process of registering vital events and acts modifying civil status of Peruvians. In addition, important changes must take place within the entity and in the laws regulating it in order to ensure the feasibility of a second modernization process.

Key words: archives, modernization, institutional policy, Vital Statistics Offices, National Registry of Identification and Vital Statistics Office-Reniec and Vital Statistics System.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el funcionamiento de los Registros Civiles en el país estuvo vinculado al quehacer de los municipios, desde que entrara en vigor el primer Código Civil peruano, aprobado con la Ley del 23 de diciembre de 1851; expedida en el gobierno del Presidente Constitucional José Rufino Echenique. Este cuerpo legal incorporó entre sus disposiciones, algunas referencias que organizaron la forma de trabajo de los registradores civiles y la manera cómo conformar un aparato técnico incipiente, que administre la actividad.

Siguiendo el modelo desarrollado por el Código Civil francés de 1804, el registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil se organizó en tres Libros de Actas diferentes, llevados cada uno por duplicado y sujetos a las mismas solemnidades; su administración y custodia correspondió a los gobernadores de cada distrito. Los libros, en un total de seis, eran provistos anualmente por el Subprefecto y sus páginas debían de estar rubricadas por éste, para tener valor legal. Los nacimientos, matrimonios y muerte de las personas inscritas debían de registrarse en las partidas, por duplicado; su asiento se realizaba una después de otra, sin dejar espacios blancos, sin abreviaturas ni números. Se expresaba en cada partida el año, día y hora en que se extendía el asiento, seguido del nombre, sexo, edad, domicilio, profesión de los interesados y testigos, y el hecho que se hacía constar, sin introducir nada que le sea extraño. El asiento inscrito era leído por el gobernador a los interesados o sus representantes, así como a los testigos; procediendo a

enmendarse los errores que hubiera, mediante la inserción de una anotación a pie del acta que la salve. A su término, firmaban los presentes y el gobernador hacía entrega de una copia gratuita de la partida. Así lo regulaban los artículos 415, 416, 417, 418 y 419 del Código Civil acotado. La República de Chile creó años después sus propios registros civiles, mediante una Ley promulgada en julio de 1884 que asignaba en un oficial de Registro Civil, la responsabilidad de llevar las inscripciones a realizarse en los Libros de nacimiento, matrimonio y defunción, por duplicado, al igual que en el caso del Perú; pero dicho país los organizó mejor, creando un organismo exclusivo, al que denominó "Servicio de Registro Civil", el 28 de agosto de 1930; que fue puesto tempranamente, bajo la conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y subsiste como tal, en el Poder Ejecutivo chileno.

En el Perú, el primer intento de organización de los Registros Civiles se dio en 1975 con la creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) -un organismo responsable señalado por el artículo 9 del Decreto Ley 21732 para la obtención, tabulación y análisis de datos estadísticos, incluyendo las estadísticas vitales, censos y encuestas especiales-, como lo señala Durand (1995, p.110) en su tesis para optar el título de abogado. El INE dio paso a lo que hoy se denomina el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que intentó organizar las cerca de 2,600 Oficinas de Registros Civiles que funcionaban entonces en el país, sin ningún control y vinculación técnico-normativa entre sí.

El 29 de diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo buscó darle una organicidad diferente a los Registros Civiles, y promulgó el Decreto Ley 26127 que creó el Sistema Nacional del Registro del Estado Civil, supeditándolo a la Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles del Ministerio de Justicia, a quién le designó como su ente rector; pero en el corto plazo, no produjo resultados favorables. Paredes (2006, pp. 43-49) explica, que dicha Dirección no realizó ningún esfuerzo importante que capitalice los objetivos de su creación, siendo el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el que, en su calidad de Secretario Técnico del Sistema, desarrolló las labores a cargo de la primera, por su experiencia en el trabajo de coordinación y acopio de la información derivada del registro de los hechos vitales en las Oficinas de Registros del Estado Civil (OREC); para la elaboración de estadísticas vitales y censos poblacionales.

A partir de 1995, la entidad oficial del Estado, encargada del proceso de registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil y la identificación de los peruanos pasó a ser el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), que fue concebido por la Constitución Política de 1993 como un organismo autónomo, integrante del Sistema Electoral. Su creación se produjo el 13 de Julio de 1995, tras la entrada en vigor de la Ley 26497 aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, el 28 de junio de 1995.

El entorno en el cual se gestó su creación estuvo precedido por una situación de crisis en el Estado, que afectó todos los ámbitos y actividades del país: en el plano económico, por la hiperinflación heredada de la década de los 80 y el impacto favorable pero impopular, de un modelo económico de libre mercado

que empezaba a mostrar sus primeros frutos, alternativo al de la Constitución Política de 1979; en el orden político, la ruptura previa del orden constitucional con la suspensión de la Constitución Política del Perú de 1979, a razón del golpe de Estado producido el 5 de abril de 1992; seguido de la presión internacional, para el retorno del país a la democracia; y en el orden interno, la finalización de los años de asedio al Estado y muerte de muchos peruanos y horas de pavor, tras la desarticulación de las cúpulas terroristas y la derrota militar de los grupos políticos que las lideraron.

En ese contexto, surge la Ley 26497 que estableció en su Primera Disposición Complementaria, un claro mandato para el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al señalar su deber de incorporar todas las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades del país, su personal y su acervo documental en un plazo de treinta y seis (36) meses, que venció el 12 de julio de 1998. A ese respecto, la Octava Disposición Final del Reglamento de las Inscripciones, aprobado con el Decreto Supremo 015-98-PCM (1995), ratificó aquella disposición, al conferir facultades mandatorias al titular de la entidad a ser elegido, para hacer cumplir el mandato de incorporación de estas oficinas. Señaló, al respecto:

La Jefatura Nacional del Registro queda autorizada para adoptar las disposiciones conducentes al cumplimiento de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de la Ley, en lo que respecta al acervo documentario a recibirse. El incumplimiento de la entrega de dicho acervo por las personas obligadas constituirá infracción civil, administrativa y penal pasible de sanción.

Sin embargo, la situación heredada del Sistema dirigido por la Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles resultó caótica y el mandato no se

cumplió. El Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático y la exposición de motivos de la Ley 26497 no aportan información que explique, el estado del Sistema de Registros Civiles. Para dar cuenta de esa imposibilidad hay que recurrir a otras fuentes informativas y a otros estudiosos nacionales del tema; para tomar conocimiento de lo siguiente:

Las Oficinas de Registro del Estado Civil existentes en esa época eran ciento seis (106) en establecimientos Consulares del exterior; ciento ochenta y cuatro (184) en Municipalidades Provinciales, mil ochocientos treinta (1830) en Municipalidades Distritales, aproximadamente mil doscientos (1200) en Comunidades Nativas en ocho Departamentos del país con Ceja de Selva y/o Selva inundable y un aproximado de cinco mil (5000) funcionando informalmente en Municipalidades Delegadas, en Centros Poblados, Comunidades Campesinas, Anexos, Caseríos y en las mal llamadas agencias municipales, frontera administrativa que se extendía a todo el territorio de la República.

Esta realidad registral inorgánica, dispersa, informal en más de un 50%, incomunicada y con problemas de accesibilidad ¿era posible incorporarla creando un Sistema Registral Integrado que asumiera el control, dirección y supervisión de esta realidad registral? (...) Debe de entenderse que el objetivo de la nueva legislación no era diseñar hoy lo que sería el sistema del futuro, sino que con la introducción de tecnología de avanzada y un esfuerzo serio y coordinado crear un Sistema Registral Civil nacional e integrarlo (Paredes. 2006, p. 78).

Haciendo una breve revisión de los considerandos que motivaron la aprobación de la Ley 26242, del 29 de octubre de 1993, que autorizaba excepcionalmente durante los dos siguientes años a la Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles o quién haga sus veces, la apertura de un Libro de Registro Especial en las Oficinas de Registros del Estado Civil, cuyos Libros de Actas de nacimiento, matrimonio o defunción se hubieran visto afectados; estableciendo el procedimiento a seguir y las características técnicas del Libro de Reinscripciones; se puede concordar con Paredes, en su calificación sobre la situación del Sistema. La Agencia de Noticias Andina (2008) daba cuenta posteriormente, que la Defensoría del Pueblo, a través del Informe N°130 del 22 de enero del 2008, había señalado como resultado de su supervisión

posterior, practicada entre los años 2005 al 2007 a los Registros Civiles, que de los 386 registros civiles siniestrados e identificados por el Reniec, el 73 por ciento (251) había sido destruido por el accionar de Sendero Luminoso, y que producto de ello, se habría afectado a 517 mil 192 ciudadanos; perdiéndose alrededor de cuarenta y un años de información de registro en cada oficina.

No fue sino hasta el día 30 de setiembre de 2005 que, mediante la Resolución Jefatural N°940-2005-JEF/RENIEC (25.09.2005), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil revocó las facultades registrales delegadas a la Oficina de Registros de Estado Civil de la Municipalidad Distrital de San Borja; dando inicio al proceso de incorporación de los acervos documentales de las oficinas de municipalidades a la entidad. Pero, han transcurrido quince años desde aquél entonces, y solo se han transferido los acervos documentales de setenta (70) Oficinas de Registros de Estado Civil a la entidad -cincuenta de ellas correspondientes a las municipalidades de la ciudad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, catorce (14) de municipalidades de las provincias del departamento de Huancavelica y las ciudades de Tumbes, Piura, Trujillo, Chiclayo, Iquitos, Cusco, Cajamarca; seis (6) de algunos distritos de los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura y La Libertad; y uno (1) de la Municipalidad de Centro Poblado de Alto Trujillo, distrito de El Porvenir, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad; que en términos archivísticos significaron un aproximado de quince millones (15´000,000) de actas registrales transferidas, que en metros lineales, sumarían cerca de 4,000 folios de hojas bond A4 con un peso estándar de 80 gramos cada una, a razón de un metro

lineal; equiparable a documentos alineados a lo largo de mil metros, con información valiosa de los peruanos.

Resta ahora establecer las razones del porqué la entidad no cumplió con incorporar la información obrante en las Oficinas de Registros de Estado Civil del resto de municipalidades; pese a haber iniciado en 2005, el proceso dispuesto por la Primera Disposición Complementaria de su Ley Orgánica; y, a partir de allí, presentar los aportes correspondientes para una mejora continua.

Problema general

¿De qué manera, la falta de optimización en la organización de las oficinas que registran los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil del país, es el resultado de una política pública ineficiente?

Problemas específicos

- PE1: ¿De qué forma la política pública incidió en el desarrollo de la organización y la prestación de sus servicios registrales?
- PE2: ¿De qué manera se fortaleció el Sistema de Registros Civiles a su cargo?

- PE3: ¿De qué manera vino incorporando la información registral de los peruanos, obrante en las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades?
- PE4: ¿De qué manera incidió en la modernización de la gestión pública?

Objetivo general

Identificar las políticas públicas que tienen injerencia en la función referida al registro al registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de las persona naturales, la forma de asignación de los recursos presupuestales, el desarrollo del marco institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y, los efectos del mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria de su Ley Orgánica, en el período 1995-2020; para analizar la gestión de la entidad sobre el Sistema de Registros Civiles a su cargo y la viabilidad de un gobierno abierto.

Objetivos específicos

- OE1: Sistematizar información acerca de las herramientas de gestión aprobadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y su relación con la problemática detectada.
- OE2: Determinar si los logros obtenidos se encuentran alineados a su Ley Orgánica.

- OE3: Conocer las estrategias empleadas para incorporar la información registral de los peruanos, a la Base de Datos de los Registros Civiles.
- OE4: Identificar la función asumida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en la modernización de la gestión de las oficinas de Registros Civiles, que integran el Sistema a su cargo.

Justificación de la investigación

La presente investigación es necesaria, porque permitirá realizar un balance de la gestión del organismo autónomo, en el período 2005-2020, en materia de Registros Civiles, para tratar de resolver los problemas enunciados, que se derivan de la falta de eficiencia advertida en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -que ha asumido la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles-, para concluir con la incorporación de los acervos documentales de las Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales -que contienen información registral de los peruanos-; y su dificultad para fortalecer el Sistema señalado. De esa manera, se buscará esclarecer posiciones advertidas en otras investigaciones académicas y documentos cursados por instituciones como el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, que reclaman la continuidad del proceso de incorporación de los acervos documentarios de estas Oficinas con funciones delegadas, sin un análisis profundo y detallado respecto de la situación real de la entidad, y formular algunas sugerencias, en algunos de los temas allí involucrados.

Para ello, se evaluará la conceptualización y origen del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, desde el desenvolvimiento previo del Sistema de Registros Civiles del país; la evolución del marco institucional de la entidad, a razón de las políticas públicas aprobadas en el período que corresponden al período 2005-2020; y la revisión del trabajo desarrollado a su interior, mediante un examen de las principales herramientas de gestión aprobadas, y documentos emitidos por las áreas especializadas; para sugerir finalmente, la modificación de la Ley 26497; tras veinticinco años de entrada en vigor, para adecuar a la entidad, entre todo, a las exigencias de los lineamientos de la política de modernización de la gestión pública, con miras a formar parte de un gobierno de datos abiertos.

La metodología utilizada en la presente investigación tiene un enfoque cualitativo, por cuanto, “los investigadores desarrollan conceptos y comprensiones partiendo de los datos, y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidas” (Lerma, 2012, p. 40), mientras su diseño es de tipo descriptivo, porque revisa críticamente diversos documentos de trabajo orientativos publicados por los organismos internacionales involucrados en la organización y apoyo a los Registros Civiles en América Latina como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de Estados Americanos (OEA) y su Programa de Universalización de Identidad Civil en las Américas.

El trabajo de investigación se organiza en los siguientes cinco capítulos:

Capítulo I: Marco teórico: se describe el marco bajo el cual, se analiza teóricamente, la organización de la entidad de conformidad a su Ley Orgánica, las implicancias del mandato de incorporación de los acervos documentales de las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades con funciones delegadas, el funcionamiento y necesidades de modernización de la entidad y del Sistema a su cargo, y la interoperabilidad de la información pública que produce el Sistema de Registros Civiles, para cubrir las necesidades de identificación de las personas naturales en su interacción con el Estado, la sociedad, las empresas y los agentes financieros; planteándose como propuesta de valor, el hecho de que el Reniec es la entidad de registro nacional que contribuye a la gobernabilidad del país y que su política institucional en materia de registro de los hechos vitales y otros actos modificatorios del estado civil de los peruanos debe de estar destinada a fortalecer el Sistema de Registros Civiles.

Capítulo II: Preguntas y operacionalización de variables: se considera dentro de la unidad de observación, como variable independiente: el registro de los hechos vitales y la política institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que pauta el marco de referencia a analizar; y como variable dependiente, su incidencia en el país: período 2005-2010; que establece un tiempo de medida para los primeros.

Capítulo III: Metodología de la investigación: se detalla las técnicas de recolección de datos y documentos relevantes producidos por el Registro

Nacional de Identificación y Estado Civil y otras entidades del Estado peruano, para la argumentación y prueba de la hipótesis, que, como dice Lerma (Ibid, p.75), sirven para medir el estado de las variables en un momento determinado.

Capítulo IV: Resultados y propuestas de valor: se presenta los resultados de la investigación, donde se considera las opiniones primeras resultantes de otras investigaciones, y la información concerniente a las propuestas teóricas formuladas por los organismos internacionales sobre la forma de organizar los Registros Civiles. Sumado a ello, se presenta las evidencias e información técnica, emitida por las diferentes áreas del Registro Nacional de Identificación y Estados Civiles dentro del periodo investigado; que pone a la luz, un escenario sujeto a la crítica y la interpretación, en el capítulo siguiente.

Capítulo V: Discusión: aquí se contrasta y debate la información organizada en el escenario teórico descrito anteriormente, se formula un juicio de valor sobre lo ocurrido en el período investigado, y se postulan algunas soluciones a la situación problemática descrita.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la investigación

1.1.1. A nivel nacional:

Chacón y Guzmán (2017) describen cómo el Reniec usó las TIC (2002-2015) para diseñar un cambio organizacional y ofrecer apoyo social, como parte de su gestión del cambio. La investigación fue mayormente cualitativa e hicieron uso de entrevistas a expertos e integrantes de la Alta Dirección de la entidad. Señalaron como factores de éxito: la incorporación de las TIC, el cambio en los procesos y las personas, el desarrollo de propuestas de trabajo sin desconocer avances logrados, la buena elección de integrantes para los equipos de trabajo, el liderazgo de sus dos últimos Jefes Nacionales y su conexión con una visión social del proceso de documentación.

Urquiza (2016) buscó establecer los factores que inciden en el trabajo y las competencias de los registradores civiles, desde los problemas de capacitación que detectó en el trabajo de la Escuela Registral del Reniec, en el año 2014. Propuso mejoras al programa de capacitación, para reducir los casos de error en las inscripciones. Organizó sus conclusiones en grupos: a) elaboración del programa, b) características de los asistentes a los cursos de capacitación, c) forma de ejecución de la capacitación y d) valoración de los registradores civiles del programa de valoración. Una de sus apreciaciones finales, es que la forma de capacitación debe de ser innovada.

Alca (2011) se centró en la importancia de las modificaciones del dato “estado civil” para el mercado y el intercambio patrimonial, cuando las personas contraen matrimonio o el mismo es declarado resuelto, nulo o anulable en el país. Su trabajo fue prospectivo, administró encuestas aleatorias simples y estratificadas de la población usuaria de los servicios registrales de las OREC de las Municipalidades Distritales de Pilcomayo (Huancayo) y Huamancaca Chico (Chupaca) en Junín; y Colca (Víctor Fajardo) en Ayacucho. Concluyó: a) que la forma de trabajo de estas oficinas registrales no es confiable, porque registran los matrimonios sin tener acceso a los aplicativos informáticos de consulta administrados por el Reniec; ello determina una alta probabilidad de que una persona incurra en bigamia y afecte la integridad del registro de propiedad (SUNARP), por el nivel de dependencia del “dato”-; b) Reniec debe de incorporar la información de las personas obrante en las municipalidades, para su depuración, acceso y consulta fidedigna; descentralizando el servicio de depuración de las actas transferidas, para su uso por aplicativos informáticos; c) que las normas que regulan el acto formal de registro en Reniec se modifiquen, para aportar seguridad jurídica e identifiquen bien a los peruanos, y d) se incluyan criterios éticos y de carácter registral como los que emplea la SUNARP.

Vargas (2019). Abordó el impacto del clima laboral en la prestación de servicios a los usuarios finales. Tomó como base, la percepción de 539 colaboradores de las Oficinas Registrales, Oficinas Registrales Auxiliares y Agencias Reniec de Lima y Callao, con los siguientes resultados: medio

(56.25%), alto (34.38%) y bajo (9%). Por su parte, la percepción sobre la calidad de atención al ciudadano fue: alto (56.25%) y medio (43.75%). Señaló además, que hay diferentes relaciones de proporcionalidad que cuando interactúan con otros elementos, generan variables diferentes.

Ruiz (2017) abordó como problema, la calidad del servicio registral del Reniec proporcionado por las Plataformas Virtuales Multiservicios (PVM) del Centro Cívico de Lima, en el 2017, en materia de expedición de actas registrales. Su investigación fue cuantitativa, empleó el método deductivo. Su muestra comprendió 338 trámites, a cargo de 180 usuarios en un día específico, donde midió su primera variable, con un cuestionario de veintiséis preguntas en la escala de Likert; resultando: calidad de servicio (57.2%), fiabilidad (62.2%), capacidad (55%), disponibilidad de información (46.1%), elementos tangibles (46.7%), empatía (55%), seguridad (51.1%).

Neira y Díaz (2016) midieron en el 2014, la satisfacción de los destinatarios finales de los servicios registrales, en la Oficina Registral Trujillo, tras la incorporación del acervo documental de la OREC del distrito de El Porvenir. Administraron encuestas a 278 usuarios, con un cuestionario bajo un diseño de contrastación de una sola casilla, con este resultado: capacidad de respuesta (Alto: 73%), seguridad (Alto:79%) y empatía (Alto: 68%).

Vinatea (2018) midió en el año 2018, el nivel de aceptación de los destinatarios del servicio registral. Su investigación fue no experimental, de corte transversal, de tipo descriptivo; administrando una encuesta diseñada en un solo momento. La muestra se centró en la OREC de la Municipalidad

Provincial de Caraz (Huaylas-Ancash) donde la población era de 25,000 habitantes, según datos del INEI (2014). Empleando la Tabla Fisher Colton, para la medición de la muestra de 100 usuarios, señaló que su satisfacción, medida por la escala SERVQUAL, no estaba cumplida con los servicios ofrecidos por esa oficina, por estos resultados: fiabilidad (desacuerdo: 84%), seguridad (desacuerdo: 82%), capacidad de respuesta (desacuerdo: 84%), empatía (76%) y tangibilidad (desacuerdo: 74%). Señaló que la satisfacción del servicio no depende solo de su calidad, sino también de las expectativas de los usuarios; lo que explica, por qué los destinatarios se sienten satisfechos de recibir servicios deficientes, cuando las expectativas sobre la calidad de los mismos son escasas o no hay como sustituirlas por mejores.

Huayamares (2012) evaluó la importancia de incorporar herramientas de software que posibiliten procesos con mayor rapidez y eficiencia para el desarrollo de actividades del servicio registral en la OREC de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, en Ica.

1.1.2. A nivel internacional:

Flores (2015) se centró en el servicio que brinda la oficina de la ciudad de Barahoyo (Los Ríos-Ecuador). Explicó que, pese a la reestructuración administrativa impulsada en 2007, aún había problemas de renovación tecnológica, adecuación de infraestructura, personal sin motivación y falta de preparación, y casos de corrupción. Propuso un nuevo mapa de procesos y una cadena de valor, basada en el proceso administrativo, para mejorar la organización y la medición de resultados con productos de calidad.

1.2. Bases teóricas

a) Ponencia del Presidente Constitucional de la República, Dr. Alan García Pérez (02.03.2007) ante los principales funcionarios de la administración pública.

Durante dicha reunión, el Primer Mandatario mostró una postura crítica respecto de la forma cómo es que han tenido lugar en América Latina, los procesos de reforma del Estado, siempre vinculados a escenarios de crisis como el que experimentó el país en la década del 90, el proceso de globalización mundial y los procesos de orden democrático; a tener que orientar la “liberalización económica-financiera del mercado” de un país, bajo la primacía de un modelo de Estado liberal, caracterizado por un Estado mínimo, restringido solo a los aspectos esenciales -orden interno, seguridad externa, administración de justicia y gobierno-, vinculado a una postura filosófica política como la enunciada por el estadounidense Robert Nozick. Para García, esta visión de organización y reforma del Estado no adolecía de un problema bastante serio, se producía desconociéndose el rol que debían de desempeñar el Estado y las instituciones públicas, para reorientar sus actividades. El Presidente de la República señalaba la importancia de concebir la transformación profunda del Estado peruano, a través del diseño y puesta en ejecución de políticas públicas creativas, que integren las actividades del Estado, y le permitan proporcionar una atención óptima para solucionar las necesidades de los ciudadanos. Desde esa perspectiva, propone la

modernización del Estado, desde una perspectiva basada en resultados, como un elemento necesario para acelerar su reforma y posibilitar una democratización fundamental en la prestación de los servicios a su cargo. Eso es el punto de inicio de la formulación de una política nacional de modernización en el Perú, mediante las normas legales aprobadas por el Poder Ejecutivo, durante su gestión.

- b) El Tomo III del Diario de Debates del **Congreso Constituyente Democrático** (1998), desarrolla en las páginas 1789 a 1830, la visión del Constituyente respecto a las necesidades de la creación del RENIEC como un organismo del Estado peruano, al cual debía de encargársele, las funciones correspondientes a los Registros Civiles. Sin embargo, en su desarrollo, se explica de manera pormenorizada, por qué la entidad debe de formar parte del nuevo Sistema Electoral; predominando en dicha decisión, una visión política antes que técnica.

- c) La **División de Estadística de las Naciones Unidas** (1998), desarrolla a través de una serie de manuales, varios temas técnicos referidos a la conformación y funcionamiento de un sistema de registro civil, en condiciones mínimas, bajo un estándar de eficiencia y productividad, indispensable para la generación de estadísticas vitales en los países miembros; que permitan al organismo multilateral, contar con una metodología y mecanismos homogéneos de trabajo, que hagan posible, informatizar globalmente la data producida. Esta visión se encuentra vigente, y en el caso del Perú corresponde al INEI, desarrollar la visión y

metodología aprobadas por las Naciones Unidas. Este documento, que data de 1998, es importante porque describe la forma de organización de ese sistema, las características básicas que deben de reunir mínimamente las oficinas a cargo de la captura de información de las personas inscritas o por registrarse, los procesos productivos de la información, su procesamiento e informatización; entre otros aspectos.

- d) Los investigadores **Peters, B.G. y Mawson, A.** (2016), acreditados al Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrollan desde una visión personal, la relación de gobernanza y de coordinación de políticas institucionales en el Perú, para el caso del registro de nacimiento. En el resumen de la proyección de su trabajo, desarrollan un derrotero teórico de lo señalado en el material publicado antes por las Naciones Unidas. Si bien se trata de un trabajo exploratorio dotado de mucha data y trabajo de campo, en diferentes regiones del país, no es menos cierto que, el mismo presenta un inconveniente: demanda para la gobernanza de los datos referidos al registro de nacimientos del país, la coordinación de políticas institucionales de diferentes instituciones públicas, compartiendo la opinión solitaria de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del Reniec. Lo cierto es, que dicha visión se encuentra equivocada, en razón a que el problema que demuestra se encuentra descontextualizado, cuando es vista solo desde la perspectiva de las coordinaciones realizadas por la GRIAS con otros actores locales, en el desarrollo de sus campañas y cumplimiento de metas de producción. La gobernanza de los datos estadísticos del país en esta

materia, demanda por el contrario, de una política de Estado inexistente, que favorezca el Sistema de Registros Civiles y el desarrollo de una visión propia de parte de la entidad rectora, acorde al mandato recibido en su Ley Orgánica; lo cual la obligará a adecuar su estructura orgánica hacia estándares de eficiencia y eficacia en toda la organización, en una relación directa, no solo normativa, con todas las oficinas autorizadas, dentro y fuera del territorio del país; incluyendo a los Gobiernos Locales.

- e) Otra fuente importante de consulta, a nivel teórico, es el **Banco Interamericano de Desarrollo** (2019). Su publicación destaca el nivel de avance de la región, en materia de registros civiles e identificación; por cada país; para lo cual, implementa fichas individuales que abordan los avances logrados. Esta investigación solo consideró la ficha Perú.
- f) Otro elemento de referencia importante, es la proporcionada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de diferentes canales participativos y de opinión, como los siguientes consultados:
- El **Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)**, del cual, el sitio web de Wikipedia, del día 02 de abril de 2019; da cuenta de la estrategia trabajada por la OEA entre los años 2010 y 2015; para el fortalecimiento de las actividades de registro en Latinoamérica y el Caribe. La publicación explica las metas establecidas a nivel regional para la reducción del subregistro de nacimientos y el apoyo en el fortalecimiento de las actividades de

registro de los países. Se precisa la interrelación de los registros con la gobernabilidad de los regímenes democráticos y los derechos fundamentales. Destaca también su relación con CLARCIEV, una organización privada que integra a las entidades de gobierno de los países de la región relacionados a la temática registral o de identificación de las personas, bajo un espacio privado idóneo para la reflexión, transferencia de conocimientos, apoyo interinstitucional y compartimiento de experiencias de éxito replicables.

- La **Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA** (2008) que desarrolla los temas y puntos relevantes del programa de registro de nacimiento para su consolidación a nivel de las Américas, discutido y aprobado en la sede del organismo, en abril del 2008.
- La **Secretaría de Asuntos Políticos** destaca una publicación (2010) con los resultados de éxito obtenidos en Registros Civiles, en la región. Buscó ser una herramienta ilustrativa de socialización de modelos replicables, para otros países.

g) Por su parte, **Julio Durand Carrión** ofrece a través de dos publicaciones, en el ámbito académico nacional, información relevante para la formación teórica del trabajo de investigación:

- En el “*Derecho Registral Civil Peruano*” (Durand, 1995) se presenta un claro diagnóstico de la situación de los Registros Civiles en el país,

previo a la aprobación de la Ley 26497. Este valioso trabajo incluyó un capítulo V, que analiza la situación de los Registros Civiles de entonces y cómo mejorarlo; con una mención acerca del rol de la legislación y una propuesta de valor consistente en un “Proyecto de Ley sobre Registro Civil”, que no ha sido incorporada a la Legislación. Aporta quince conclusiones, en las que destacan nueve posiciones y tres sugerencias; que se reproducen para mejor comprensión:

Conclusiones del investigador:

- i. La finalidad primordial del Registro es fijar “legalmente” el estado civil y acreditar derechos a las personas en el seno de la sociedad.*
- ii. El Registro Civil presta servicios valiosos a la planificación del país porque participa de sistemas administrativos como: Estadística, Salud y Educación.*
- iii. No hay un organismo que regule, administre y controle las 2,600 oficinas de registro Civil al 2005, con una vinculación técnico-normativa entre sí.*
- iv. La legislación sobre Registro Civil se compone de dispositivos aislados aprobados desde el Código Civil de 1852, con muchas formas de interpretación legal. No existe, por tanto, una Doctrina Registral Civil.*
- v. Las oficinas de Registros se han implementado con poco conocimiento de la realidad geográfica, cultural y social del país. Su infraestructura es inadecuada y no cumple las funciones asignadas de forma eficiente en lo que respecta a calidad de información, cantidad y oportunidad.*

- vi. *La función “Registro Civil” carece de estructura propia. No tiene un órgano central orientador, ni personal organizado jerárquicamente que cumpla su tarea con el sentido de unidad y eficiencia.*
- vii. *El Registro es una institución de carácter nacional con importancia social. Las municipalidades están limitadas por sus jurisdicciones.*
- viii. *La modernización del Registro Civil debe ser planificado. Su reforma debe de comprender al Código Civil y a las Leyes donde existan disposiciones que regulen la forma de organizar una oficina de registro.*
- ix. *La planificación del desarrollo debe de basarse en información demográfica. La cobertura de datos oportunos es inadecuada porque falta un sistema de Registro Civil confiable que los proporcione.*

Sugerencias del investigador:

- x. *Es necesario adoptar medidas que respeten las costumbres de las Comunidades Campesinas y Nativas, propiciando la incorporación de estos grupos poblacionales al nuevo régimen del Registro Civil.*
- xi. *Como una forma de paliar el problema de los indocumentados que en los asentamientos urbanos-marginales y rurales es incalculable, los municipios deberían propiciar inscripciones judiciales masivas, en coordinación con instituciones tutelares de menor y la familia y la colaboración del Poder Judicial, abaratando costos y otorgando facilidades a un gran porcentaje de peruanos. Un buen intento lo constituyeron la Ley 25025, el D.L. 26102, el DS 043-93, Ley 26242.*
- xii. *Establecer un sistema administrativo de rectificación de partidas para los casos de error simple o manifiesto, evitando los trámites judiciales, cuyos gastos perjudican a los interesados; restándoles interés y aumentando el índice de omisión registral.*

- En el *“Nuevo Sistema de Registro Civil en el Perú”* (Durand, 2008) se desarrolla la problemática del ordenamiento jurídico con relación al tratamiento del Registro Civil, y propone la necesidad de revisar y optimizarla. Este trabajo viene a ser una actualización de la primera obra, pero bajo el contexto resultante tras la incorporación de algunas OREC de las municipalidades de la Capital, iniciado el 2005. La uniformidad de las normas registrales es una de sus mayores, a tal extremo que demanda, en la parte introductoria de su trabajo, la necesidad de que las mismas “sean uniformes, coherentes y sobre todo adecuadas a la realidad y a la problemática social de nuestro país”. Insiste, en la necesidad de aprobar una Ley de Registro Civil, como una norma articuladora del trabajo de los Registradores Civiles.

h) Las investigadoras extranjeras **Mia Harbitz y Bettina Boekle-Giuffrida** (2010), presentan un artículo publicado por el Reniec, como parte de un conjunto de contribuciones intelectuales, en una obra especial de compilación de artículos referido a los registros civiles y el plano jurídico diverso de las personas, en el Derecho contemporáneo. Como parte de ello, las investigadoras desarrollan una visión de eficiencia del Registro Civil, en un contexto teórico distinto al de la realidad del país. Abordan el tema del funcionamiento de los Registros Civiles desde una perspectiva transversal, enfocando aspectos como el desarrollo humano, la organización de los estados, la importancia de la información que produce el registro en el desarrollo de la región Latinoamericana. El

enfoque empleado se orienta a una visión sociológica de las funciones del registro; que es insuficiente para regular la materia registral y las actividades del ente rector del Sistema de Registros Civiles del país.

i) El investigador proveniente de la cantera del Reniec, **Máximo Paredes Gutiérrez**, publicó dos trabajos académicos de corte teórico-practico, con información histórica de consulta obligatoria para esta investigación:

- El primero, “Registros del Estado Civil. Manual teórico-práctico” (Paredes, 2006) de edición nacional, desarrolla la evolución del Sistema y sus antecedentes. En su inicio se describe una definición de lo que significa el Sistema a cargo del Reniec, su marco jurídico en el cual se desarrolla el concepto y la función del Registro de Estado Civil. Se trata de un trabajo ordenado donde el académico es testigo de excepción y presenta los primeros años de vida del Reniec; y narra las primeras acciones impartidas para conformar el Sistema. Se trata, en estricto, de una narración objetiva de las primeras acciones administrativas impartidas en la entidad, más que de un juicio de valor respecto de lo hecho. Ello ofrece una oportunidad para conocer lo ocurrido antes del año 2005.
- En su segunda obra (2008), el investigador ofrece un desarrollo práctico sobre la evolución de los Registros Civiles, desde sus inicios hasta la creación del Reniec, sus vínculos con el Sistema Electoral y el desarrollo primero del Registro de Identificación, y sus productos.

Propone al inicio, definiciones básicas elementales como fuente de consulta, y en la segunda, una rica casuística desarrollada a lo largo de los años; innecesaria para el análisis de los temas a investigarse.

j) Para el caso del **Reniec**, se ha recurrido a diferentes documentos e información producida por las áreas vinculadas al quehacer de los Registros Civiles o publicada por la entidad, como la siguiente:

- El informe final de la Comisión Especial (2004) designada con la Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC –publicada el 25.12.2003, Pp. 258202-3 en El Peruano-, que tuvo a su cargo, el estudio y la propuesta de los mecanismos requeridos para que el proceso de incorporación de los acervos documentales de las OREC de municipalidades. Sostuvo en un primer tomo ejecutivo de 318 páginas, los pasos que debía de dar el proceso de incorporación, a largo y mediano plazo y cuáles los de la Comisión de Transferencia a nombrarse posteriormente. Presentó un diagnóstico situacional de las OREC Provinciales de Cajamarca, Lambayeque, Maynas, Tarapoto, Trujillo, Piura, Tumbes, Arequipa, Puno, Huamanga, Huánuco, Tacna, Moquegua, Huaraz, Pasco y Huancayo; su propuesta estratégica, el plan de trabajo respectivo con la propuesta de coordinaciones necesarias a hacerse, una estructura de costos de la incorporación; entre otras cosas.

- El Informe final de la Comisión Especial designada con Resolución Jefatural N°523-2007-JEF/RENIEC (El Peruano, 15.06.2007, página 347230), para analizar la forma de incorporar las actas físicas que se encuentran en las oficinas registrales de los Consulados (2007). Señaló la viabilidad del repliegue de sus actas a la entidad, siempre que se considere algunas variables importantes referidas a los acervos documentarios, revocatoria de facultades registrales, conservación de las actas, determinación del costo de los servicios y la instalación de aplicativos informáticos para los mismos.
- Publicación de la entidad (2007) que como todo tratado de Derecho, describe la naturaleza jurídica del Registro; procurando seguir las pautas de un manual teórico, de fácil comprensión para juristas y estudiantes de Derecho como también, para el público especializado; que supla en el medio local, la falta de bibliografía especializada sobre la materia. Se abordan temas referidos a los principios que informan el Derecho, los principios registrales vinculados a las inscripciones registrales de los peruanos, y los procedimientos para corregir los errores derivados de una inscripción defectuosa.

1.3. Definición de términos básicos

- **Acervo documentario o acervo documental de Registro Civil:** Conforme a la definición de términos contenidos en el texto de la Directiva DI-036-GO/007, aprobada al interior de la entidad, con la Resolución

Jefatural N°945-2005-JEF/FRENIEC (27.09.2005), se trata de los documentos producidos por las OREC.

- **Acta Registral:** formato de documento impreso, empleado para registrar válidamente un hecho inscribible: nacimiento, matrimonio o defunción, y las resoluciones judiciales y disposiciones administrativas relacionadas al estado civil de las personas; declaradas ante autoridad registral. La Resolución Jefatural N°971-2005-JEF/RENIEC señala que el asiento hecho por primera vez, se denomina “Partida”.
- **Acuerdo Nacional:** Conjunto de políticas de Estado aprobadas en el año 2015, por acuerdo de diferentes actores políticos, entre ellos, el gobierno nacional, los gobiernos regionales y municipales, las agrupaciones políticas representadas entonces en el Poder Legislativo, entre otros. Comprende treinta y cuatro temas de importancia, que permiten visionar el desarrollo de un proyecto nacional de largo aliento; de cara al cumplimiento de los doscientos años de independencia del Perú. También se entiende por tal, el espacio compartido de forma tripartito, donde se desarrolla un diálogo amplio, horizontal y respetuoso entre las organizaciones representativas del país. Las políticas de Estado consensuadas en el Acuerdo Nacional están agrupadas en cuatro objetivos, que tienen que ver con lo siguiente:
 1. Fortalecer la Democracia y el Estado de Derecho en el país.
 2. Lograr el desarrollo con equidad y justicia social.

3. Promover la competitividad.
4. Afirmar un Estado regido por la eficiencia, la transparencia y la descentralización.

En su desarrollo, las políticas mencionadas tienen metas, indicadores y propuestas normativas trabajadas en matrices, que tienen como hitos de medición, los años 2006, 2011, 2016 y 2021.

- **Archivo General de la Nación (AGN):** Entidad creada el 15 de mayo de 1861, que forma parte del Poder Ejecutivo, adscrito a la cartera del Ministerio de Cultura, que tiene una función normativa al interior del Sistema que dirige bajo su rectoría. El Sistema que dirige está compuesto por todas las entidades reguladas por el artículo I del TUO de la LPAG. Cumple una función administrativa y de diseño de la política nacional dispuesta por el Decreto Ley N°19414 y su Reglamento.
- **Aplicación informática:** Para Mia Harbitz e Iván Arcos Axt (2013), un aplicativo tiene por finalidad facilitar el desarrollo de diferentes tareas referidas “con el almacenamiento y conservación de archivos -de tipo alfanuméricos, de- texto o digitales, como la copia, la eliminación y el movimiento, entre otras”.
- **Base de datos:** Cúmulo de datos que pertenecen a un contexto, que para su funcionalidad, son almacenados de forma sistemática; para ser utilizados de forma técnica. Según lo expuesto por Wikipedia, califican

como base de datos, el caso de una biblioteca -que se conforma con documentos y textos impresos en soporte convencional o papel y están indexados para su consulta, o aquellos que contienen un componente electrónico, como es el caso de los formatos digitales.

- **Certificado de Registro Civil:** Mia Harbitz Mia e Iván Arcos Axt (2013) lo definen como el “Documento expedido por una autoridad competente del registro civil, en el que se hace constar un hecho o acto jurídico que certifica el estado civil de una persona, entendiendo la expresión estado civil en su acepción más amplia”.
- **Ciudadano:** La Constitución Política define así a aquella persona natural que ostenta la mayoría de edad.
- **Código Único de Identificación (CUI):** El artículo 35 de la Ley 26496 lo define como el número único que identifica a la persona ante la sociedad y el Estado, para cualquier efecto, en los registros de naturaleza pública.
- **Comisión de Transferencia de Registros Civiles del RENIEC (CTRC-RENIEC):** Grupo de funcionarios designados por la entidad, para efectuar la gestión y coordinación necesaria para proceder a la incorporación de los acervos documentales de las oficinas autorizadas que funcionan en municipalidades (artículo 5.5 de la RJ N°176-2004-JEF/RENIEC). La Directiva DI-036-GO/007 aprobada con Resolución

Jefatural N°945-2005-JEF/FRENIEC (27.09.2005) la define como aquella designada por la entidad, para la incorporación de las OREC al Reniec.

- **Comunidades Nativas:** La definición de Comunidades Nativas viene señalada por el Decreto Ley 22175 aún vigente, y en particular, por lo señalado en el artículo 8.
- **Consulado:** Es una representación oficial del Estado peruano, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los países con los que el Perú mantiene relaciones diplomáticas. Su definición técnica y su categoría están señaladas por el artículo 1°, literal a) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; incorporado a nuestra legislación.
- **Copia certificada:** Es la copia literal de la información consignada en las actas de inscripción, en el título archivado y en el archivo personal (artículo 62 del Reglamento de las Inscripciones), que da fe del hecho inscrito. Para su validez requiere de firma y sello del Registrador Civil.
- **Delegación de funciones:** Acto administrativo emitido por el Jefe Nacional del Reniec, que autoriza a un Gobierno Local o Comunidad Nativa, a implementar una OREC para ejercer, algunas de las funciones de registro previstos por la Ley 26497. Dicha delegación funcional se fundamenta en la autonomía constitucional que se le ha conferido al Reniec. Los alcances de la delegación se encuentran señalados en los

numerales 78.1, 78.2 y 78.3 del artículo 78 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

- **Documento Nacional de Identidad (DNI):** Es el documento público emitido por el Reniec, para la identificación plena de todos los peruanos, desde el nacimiento; que adicionalmente, posibilita a sufragar a su titular, cuando éste obtiene la mayoría de edad. Se abrevia con las siglas DNI.
- **Estado:** Existen varias definiciones sobre el particular. La definición general empleada de Estado en la presente investigación, es la que proporciona el Banco Mundial (1997), “El Estado es el Conjunto de Instituciones que poseen los medios para ejercer una coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado”.
- **Estructura orgánica:** Es un esquema de organización jerárquica formal o informal de una institución, que divide las funciones que la componen, estableciendo a su interior, una relación de autoridad y jerarquía, en los niveles que la integran. Delimita la responsabilidad de las áreas, las define, agrupa y subordina en función a un criterio de organización funcional y de autoridad, regulando las labores de los servidores en los puestos en los que se desenvuelven; en relación con los administrados.

- **Constitución Política de 1993:**

En su presentación de la edición comentada y actualizada del 2015 (Editorial Acuario) de la Constitución Política del Perú de 1993, se dice que la evolución del Estado peruano comprende aspectos jurídicos, sociales, políticos y económicos. Hay que analizarlos todos, si se quiere dar una visión objetiva, como obliga a hacerlo su artículo 43, que define en sus características, el modelo de Estado de Derecho de la República del Perú. Para efectos de esta investigación, los artículos 177 y 183 definen el Sistema Electoral.

- **Democracia:**

Democracia, definida como sistema político de gobierno de algunos países, regido por un sistema de separación de poderes y controles institucionales para la eficacia y toma de decisiones. Se originó como una forma de gobierno dirigido por el pueblo de la “*pólis*” de Atenas, en la Antigua Grecia, que decidió adoptar su propia conducción a través de líderes elegidos por los propios atenienses en plazas públicas mediante un sistema de votación pública directa; contraponiéndose así, al régimen “tiránico” que caracterizaba a otras “polis” de Grecia como Esparta y sus colonias, o al gobierno absoluto de los reyes sátrapas de Persia. Este legado pasó a Occidente e inspiró las formas de gobierno de una mayoría importante de países; con algunas peculiaridades, según el sistema de organización jurídico y político en el cual se adscriben: sistema jurídico presidencialista o parlamentario. El PNUD y la OEA señalaban en un documento publicado por el Fondo de Cultura Económica (2010), que la

democracia se centra en tres planteamientos, que marcan una diferencia entre lo que se concibe como “democracia de electores” y “democracia de ciudadanos”.

- **Directiva:** Las Directivas son documentos que precisan las políticas y establecen los procedimientos o acciones que toda institución debe de ejecutar, como parte de su marco normativo.
- **Funciones registrales delegadas:** son aquellas funciones inherentes al Reniec, contenidas en el artículo 44, que han sido materia de delegación mediante resolución autoritativa, emitida para el funcionamiento de una oficina autorizada en una municipalidad o Comunidad Nativa; y corresponden a los literales a), b), c), i), j), l), m), n), o) y q) de la Ley 26497. Este acto formal requiere de publicación, para su validez.
- **Gobernabilidad:**
Existen diferentes formas de definir la gobernabilidad. Javier Tantaleán y Pierre Vigier (2003) lograron clasificarlas hasta en cinco bloques. Ellos se adscriben a aquella posición que la define como “Desarrollo de las capacidades de alta gerencia gubernamental para la gobernabilidad democrática”; conforme a los trabajos citados por el PNUD sobre desarrollo del Proyecto Regional para América Latina, que basa su línea de acción en cuatro procesos.

- **Gobernanza Digital:** Es “el conjunto de procesos, estructuras, herramientas y normas que nos permiten dirigir, evaluar y supervisar el uso y adopción de las tecnologías digitales en la organización” (D.Leg.1412).
- **Gobierno digital:**

Se define como “el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público. Se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital. Comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos” (D.Leg.1412).
- **Gobiernos Locales:** La Ley las define como las “entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización” (LOM).

- **Ley Orgánica:** Es aquella norma por razón de la materia, a la cual, la Constitución Política le asigna la regulación de algunas materias, exigiendo para su aprobación, una votación calificada mayor que la requerida por la Ley ordinaria; para dotarlas de un ánimo de permanencia y evitar su fácil modificación por alguna mayoría parlamentaria.
- **Libro de Actas:** El artículo 4.2 de la Resolución Jefatural N°183-2004-JEF/RENIEC lo define como “el conjunto -de- actas registrales unidas en forma de bisagra, conforme a la secuencia numérica, así como a la sección a la que corresponde (Nacimiento, Matrimonio y/o Defunción)”.
- **Libro de Actas Registrales:** La Directiva DI-036-GO/007 “Transferencia de los Registros Civiles”, aprobada con la Resolución Jefatural N°945-2005-JEF/FRENIEC (27.09.2005), define que “son los que contienen las actas oficiales del registro de los hechos vitales producidos: Nacimientos, matrimonios y defunciones, así como la modificación del estado civil; que son diseñados, impresos y distribuidos por el RENIEC”, para el uso de las oficinas autorizadas del país.
- **Modernización del Estado:** El concepto de modernización del Estado, que se emplea actualmente en el ideario y la literatura de los países identificados con el modelo de economía de mercado, como en el caso de Chile; tiene al mercado como un asignador de recursos. Para el funcionamiento del mercado se requiere que el Estado sea eficiente y

destaque por su transparencia, pero también, cuente con una administración moderna que la sustente; de allí que la reforma debe de extenderse al funcionamiento del propio sistema político y no constreñirse a la forma de gobierno. Para ello, es necesario modernizar la administración pública; desarrollando capacidades de regulación, emisión de normas y fiscalización.

- **Municipalidades:** La Ley 27972 (LOM) las define como Gobiernos Locales. En su denominación, comprende diversos tipos según el número de habitantes que reúna: provinciales, distritales y de Centros Poblados. La Directiva DI-036-GO/007, aprobada con la Resolución Jefatural N°945-2005-JEF/FRENIEC (27.09.2005) que regula las competencias internas sobre la transferencia de los acervos documentales obrantes en las Oficinas autorizadas por el Reniec mediante acto administrativo de delegación de funciones registrales, se acoge a dicha definición.
- **Municipalidad Provincial:** Se define de forma simplificada como aquel órgano con funciones ejecutivas y legislativas que cumple un rol promotor para el desarrollo local. Su creación y demarcación de su territorio se produce a través de una Ley.
- **Municipalidad Distrital:** El ámbito de la jurisdicción política de una Municipalidad Distrital se regula a través de la Ley que la creó. Cumple las mismas funciones de gobierno que una Provincial; en su jurisdicción.

- **Municipalidad de Centro Poblado:** se trata de un órgano de gobierno que a diferencia de los anteriores, es creado mediante una Ordenanza Municipal Provincial. Cumple las mismas funciones que los otros dos Gobiernos Locales.
- **Oficina de Registros del Estado Civil (OREC):** denominación atribuida a las oficinas autorizadas por el Reniec, para desarrollar sus fines misionales, en materia de registro de los hechos vitales y matrimonios, en las municipalidades y Comunidades Nativas. Se identifica abreviadamente con la sigla OREC.
- **Oficinas Registrales (OR):** Son “las dependencias encargadas de la ejecución de los procedimientos administrativos de inscripción a que se refiere la Ley y el presente Reglamento” (artículo 2 de esta última norma). Se identifica abreviadamente con la sigla OR.
- **Oficina Registral Auxiliar (ORA):** Oficina implementada por el Reniec a razón de un convenio interinstitucional suscrito por la entidad con el MINSA y EsSalud, para el registro de los hechos vitales, en los hospitales que conforman sus redes hospitalarias, y dotar gratuitamente con el DNI a los recién nacidos; gracias al apoyo del Convenio MEF-RENIEC y sus adendas. Se abrevia con la sigla ORA.

- **Órganos de línea:** “son órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad” (artículo 24, numeral 4, de la LOPE).
- **Partida de nacimiento:** Se define como tal, al documento público extendido bajo la formalidad establecida para la materia, por el funcionario responsable del registro; por la cual, se dota a la persona inscrita de una identidad, para su reconocimiento legal. En el caso del Perú, la inscripción del nacimiento otorga personería y filiación, derecho al parentesco, precisa la oportunidad y lugar del nacimiento, y concede el derecho a la nacionalidad del país; de forma automática.
- **“Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”.**
Publicación elaborada por el CEPLAN (2011) que da cuenta de un plan de largo plazo, en el cual, se encuentran comprendidas las políticas nacionales de desarrollo que se buscó emprender, ad-ortas de la celebración de los doscientos años de independencia patria. Se organiza en seis ejes estratégicos, que desarrollan, a su vez, objetivos, lineamientos, prioridades, metas y programas estratégicos.
- **Plan Estratégico Institucional (PEI):** Se define como el instrumento que orienta la **gestión** de una entidad pública, cuya formulación se realiza desde una perspectiva multianual. Se abrevia con la sigla PEI.

- **Plan Operativo Institucional (POI):** La Resolución Ministerial 306-2017-EF/41 (03.08.2017) lo define como un instrumento de gestión institucional, alineado a las políticas y acciones estratégicas del PEI, que regula, a través de un programa, las actividades de los órganos de una entidad pública, cuyo plazo de ejecución corresponde al ejercicio anual.
- **Políticas públicas:** Respuestas que implementa el Estado en la búsqueda de atención de las necesidades expuestas por la sociedad. Se expresa, a través de diferentes formas: aprobación de normas, creación de instituciones, establecimiento de prestaciones en favor de las personas, determinación de bienes a los cuales se le asigna el carácter de públicos, o la atención de las necesidades de las personas, a través de los servicios. La legislación establece la siguiente clasificación: políticas de Estado (cuya vigencia trasciende a un gobierno de turno), políticas de Gobierno (que se ajustan al período gubernativo del partido que gobierna, su planificación e ideología), políticas sectoriales, políticas multisectoriales (aquellas compartidas por dos o más sectores, actuando cada uno en su ámbito), políticas transectoriales (aquellas que responden transversalmente en diferentes sectores), políticas nacionales (cuya eficacia tiene alcance nacional), políticas regionales (su eficacia tiene un ámbito regional) y políticas locales (va a nivel de las municipalidades).
- **Presupuesto Público:**
Se define como un instrumento de gestión del Estado, empleado por las entidades, para mostrar la manera cómo es que financian los gastos que

deben de atender en un período determinado, en base a los ingresos que se perciben o se proyectan percibir durante el mismo ejercicio.

- **Procesamiento de Actas Registrales:** dícese del procedimiento técnico al cual son sometidas las actas registrales para su digitalización, trabajo a través de tablas maestras y conversión a microformas digitales, antes de su incorporación a la base de datos del Reniec.
- **Programa presupuestal:** En la definición que ensaya el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se establece como “una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico”. Tiene como objetivo, favorecer a la población, apoyando la obtención de un resultado que se encuentre aunado a un objetivo de la política pública.
- **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec o RENIEC):** Organismo creado por mandato de la Constitución de 1993, creado en julio de 1995, a través de la Ley 26497, al cual se le asignó como función, registrar las inscripciones e identificar plenamente a los peruanos mediante la emisión de un documento público confiable y técnicamente seguro, para la acreditación individual de su identidad y del estado civil. Se le reconoce de forma abreviada, por la palabra “Reniec”.

- **Reglamento de Organización y Funciones (ROF):** Herramienta de gestión cuya función es formalizar la estructura organizativa de toda institución, definir las, normar sus funciones y las relaciones entre las mismas; como una forma de orientarla hacia el cumplimiento del marco institucional. Se abrevia bajo la sigla ROF.
- **Registrador Civil:** El Reglamento de las Inscripciones lo define como la persona encargada de conocer, calificar y resolver los procedimientos registrales señalados en la Ley y en el Reglamento citado.
- **Registro, partida o acta:** Mía Harbitz e Iván Arcos Axt (2013) lo definen como el “Formato especial de acta de registro en el que se asientan o inscriben los hechos vitales o actos jurídico de las personas”.
- **Registro de Estado Civil:** Es “un Registro Jurídico (..) que cuenta normas, estructura, procedimientos, instancias, jurisprudencia y técnicas propias” (artículo 5.2 de la RJ N°176-2004-JEF/RENIEC). Su acceso responde a un proceso de evaluación, por el cual, busca verificarse que el derecho del peticionante se adecúe a lo que la Ley señala.
- **Revocatoria o avocamiento de funciones:** Sucede cuando ella lo revoca expresamente, se avoca a ellas de forma directa, o se cumple el plazo señalado o la condición establecida. Se encuentra regulado de forma expresa en el TUO de la Ley 27444 (artículo 78, numeral 78.5).

- **Reglamento:** Se refiere a la norma aprobada con el Decreto Supremo 015-98-PCM (23.04.1998), que desarrolla la Ley 26497.
- **Sistema de Registro Civil:** Harbitz y Arcos (2013) lo definen como el “Conjunto de normas institucionales, legales y técnicas de un gobierno para regir la conducta del registro civil a lo largo del país en una forma técnica, coherente, coordinada y estandarizada, tomando en consideración circunstancias culturales y sociales particulares de los países”.
- **Sistema Registral:** Es “El conjunto de órganos y personas del Registro que tienen a su cargo la ejecución de los procedimientos administrativos a que hace referencia la Ley” (artículo 2 del Reglamento de las Inscripciones) .
- **Tablas maestras:** Son aquellos instrumentos que reúnen información inmodificable en el tiempo, a diferencia de las tablas de detalle cuya información sí se modifica, y es donde se registran los cambios de información introducidos.
- **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO LPAG):** Norma en materia administrativa que reúne a todas las entidades públicas y privadas comprendidas en el artículo I de su Título Preliminar, y regula de forma supletoria, los aspectos referidos a dicha materia. Recibe dicha denominación, como resultado de la

emisión del Decreto Supremo N°006-2017-JUS, que dispuso la reunión de todas las normas que modificaron en el tiempo, la Ley del Procedimiento Administrativo General. Se le reconoce también por las denominaciones: Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, o de forma abreviada: TUO de la Ley 27444 o TUO de la LPAG.

CAPÍTULO II. PREGUNTAS Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN	EL REGISTRO DE LOS HECHOS VITALES Y LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DEL RENIEC, Y SU INCIDENCIA EN EL PAÍS – 2005-2020.
LÍNEA	GOBERNABILIDAD
AUTOR	JORGE FÉLIX BALAREZO RENGIFO

PROBLEMAS	OBJETIVOS	PROPUESTA DE VALOR	VARIABLES	DIMENSIONES/SUBVARIABLES	METODOLOGÍA
Problema general	Objetivo general	Propuesta de valor general			
¿De qué manera, la falta de optimización en la organización de las oficinas que registran los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil del país es el resultado de una política pública ineficiente?	Identificar las políticas públicas que tengan injerencia en la función referida al registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de las personas naturales, la forma de asignación de los recursos presupuestales, y el desarrollo del marco institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y, los efectos del mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria de su Ley Orgánica, en el período 1995-2020; para analizar la gestión de la entidad sobre el Sistema de Registros Civiles a su cargo, y la viabilidad de un gobierno digital abierto.	Para afirmar que el Reniec es la entidad de registro nacional que contribuye a la gobernabilidad del país, es necesario verificar, que su política institucional en materia de registro de los hechos vitales y otros actos modificatorios del estado civil, ha servido para fortalecer el Sistema de Registros Civiles a su cargo; durante el período 2005-2020.	Variables independientes El registro de los hechos vitales y la política institucional del Reniec		Enfoque: No experimental. Nivel: aplicado Tipo: Cualitativo Diseño: Descriptivo.
			Variable dependiente Su incidencia en el país: 2005-2020.		
Problemas específicos	Objetivos específicos	Propuestas de valor específicos		Indicadores	Medios de Certificación (Fuente/Técnica)
1. ¿De qué forma la política pública incidió en el desarrollo de la organización y la prestación de sus servicios registrales?	1. Sistematizar información, acerca de las herramientas de gestión aprobadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y su relación con la problemática detectada.	Al visibilizar las ineficiencias de las herramientas de gestión aprobadas, será posible proponer correcciones para el alineamiento del marco institucional, a su misión.		1. Trámites de autorización de delegación de funciones registrales a nuevas OREC. 2. Implementación de Oficinas Registrales y Oficinas Registrales Auxiliares en la red hospitalaria del MINSA y ESSALUD, para el	Información oficial de la página de transparencia del Reniec y documentos de verificación y análisis del gasto ejecutado por la entidad, a cargo del MEF.

				<p>registro de los hechos vitales.</p> <p>3.Implementación del Sistema Integrado de Registros Civiles (SIRCM) en Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales.</p> <p>4.Forma de abordar los errores de registro cometidos por los Registradores Civiles en las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades y Comunidades Nativas supervisadas.</p> <p>5.Incorporación pendiente de actas registrales de las Oficinas de los Gobiernos Locales con facultades delegadas.</p> <p>6.Capacitación de Registradores Civiles.</p> <p>7.Supervisión de la legalidad de las inscripciones registrales.</p> <p>8.Proyección de las inversiones y convenios para el desarrollo futuro de la entidad: Proyecto BID (componentes referidos al registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil país).</p>	
--	--	--	--	---	--

<p>2. ¿De qué manera se fortaleció el Sistema de Registros Civiles a su cargo?</p>	<p>2. Determinar si los logros obtenidos se encuentran alineados a su Ley Orgánica.</p>	<p>La revisión de las acciones realizadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, ayudarán a comprender el rol que desempeña; para la gobernabilidad democrática del país.</p>			
<p>3. ¿De qué manera ha venido incorporando la información registral de los peruanos, obrante en las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades?</p>	<p>3. Conocer las estrategias empleadas para incorporar la información registral de los peruanos, a la Base de Datos de los Registros Civiles.</p>	<p>Al describir cada una de las estrategias, se podrá apreciar si las mismas, responden en su formulación o desarrollo, a lo que dispone la Ley N°26497; y determinar si existen causas fundadas para proponer su modificación.</p>			
<p>4. ¿De qué manera incidió en la modernización de la gestión pública?</p>	<p>4. Identificar la función asumida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en la modernización de la gestión de las oficinas de Registros Civiles que integran el Sistema a su cargo.</p>	<p>Hay que establecer qué rol le compete a la entidad, como parte integrante del Sistema de Registros Civiles; en el marco del proceso de modernización de la gestión pública.</p>			

TABLA 01
MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Operacionalización de la variable 1

Variable: El registro de los hechos vitales y la política institucional del Reniec.		
Definición conceptual: La necesidad del registro de los hechos vitales y los actos modificatorios del estado civil de los peruanos tiene razón de ser, en una política definida por el Reniec, sobre la base de su misión funcional. De ello se derivan diferentes actividades, en áreas distintas bajo responsabilidad de un Estado republicano, democrático, de derecho constitucional, que busca ser moderno, maximizar su desarrollo económico y social, para formar parte del primer mundo.		
Instrumentos: Documentos de trabajo emitidos por instituciones y entidades internacionales y nacionales. Planes de desarrollo orientativos del Estado peruano, como el Plan Bicentenario y el Plan Nacional de Restitución de la Identidad – Documentando a las personas indocumentadas.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Modelo de funcionamiento de los Registros Civiles diseñado por los organismos internacionales	Formato teórico de las Oficinas de Registros Civiles del país.	*Diseño del modelo. *Finalidad del modelo. *Misión y visión de los Registros Civiles.
	Oportunidad de la adecuación de las Oficinas Registrales del Reniec al modelo internacional.	*Fecha de la adecuación de las Oficinas Registrales (OR) del Reniec al modelo internacional. *Similitud o diferenciación de las Oficinas del Reniec del modelo.
Recursos asignados al Reniec para implementar mejoras y funcionamiento del Sistema de Registros Civiles	Presupuesto Público.	*Asignación de presupuesto específico para incorporar los acervos documentales de las OREC. *Asignación de presupuesto para fortalecer temporalmente, el antiguo Sistema de Registros Civiles.
Recursos asignados por el Reniec para el fortalecimiento del Sistema	Presupuestos Institucionales de la entidad. Planes Estratégicos Institucionales aprobados. Planes Operativos aprobados.	Presupuesto institucional asignado.

TABLA 02
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Resoluciones Jefaturales delegativas emitidas por el Reniec		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
<i>Trámites de autorización de delegación de funciones a nuevas Oficinas de Registros del Estado Civil.</i>	Procedimiento administrativo por el cual, el Reniec emite una Resolución Jefatural delegativa de las funciones establecidas en el artículo 44° de la Ley N°26497, autorizando el funcionamiento de una nueva OREC; a solicitud del Gobierno Local o del Apu de la Comunidad Nativa.	*Resoluciones Jefaturales que autorizan el funcionamiento de nuevas OREC, incorporándolos al Sistema de Registros Civiles.

Tabla 03
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Resoluciones Jefaturales autoritativas emitidas por el Reniec		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
<i>Implementación de Oficinas Registrales Reniec para el registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil, y otros mandatos judiciales y administrativos.</i>	Número de oficinas propias autorizadas para registrar directamente nacimientos y defunciones y actos modificatorios del estado civil.	*Resoluciones Jefaturales que autorizan la conversión de una Agencia del Reniec a Oficina Registral.
<i>Implementación de Oficinas Registrales Auxiliares del Reniec para el registro de los hechos vitales ocurridos en hospitales.</i>	Número de oficinas propias autorizadas para registrar directamente nacimientos y defunciones en hospitales.	*Resoluciones Jefaturales que autorizan la implementación y funcionamiento de una Oficina Registral Auxiliar (ORA) en hospitales del MINSA o ESSALUD, para el registro de nacimiento y defunciones allí ocurridos; en convenio con los directores de hospitales.

TABLA 04
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Hojas de elevación, informes en particular el Informe N°000098-2017/GRC/RENIEC del 04.04.2017, notas informativas, correos electrónicos con información estadística y data, emitidas por las áreas responsables de la entidad.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
<i>Implementación del Sistema Integrado de Registros Civiles – SIRCM en las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades.</i>	Número de Oficinas de Registros del Estado Civil (OREC) con conexión a la Base de Datos de los Registros Civiles; también llamadas: Oficinas automatizadas u Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF).	Información estadística de oficinas implementadas por regiones y años.
<i>Eficiencia del Sistema Integrado de Registros Civiles en las ORAS y ORAF.</i>	Combinación óptima o equilibrada de los recursos tecnológicos disponibles: conexión a internet y ancho de banda, para conectarse y hacer registros, a través del SIRCM.	*Informes de supervisión a ORAS supervisadas por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, de la Gerencia de Operaciones Registrales. *Documentos de reporte de la Subgerencia de Integración de la Gerencia de Registros Civiles donde se señalan las oficinas que dejaron de usar el SIRCM sin comunicación alguna, pese a ser “afiliadas”.
<i>Eficacia del Sistema Integrado de Registros Civiles en las OR, ORAS y ORAF.</i>	Observaciones señaladas por la Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles, por tipo de errores; en procedimientos referidos a órdenes de producción.	Observaciones de envíos de las órdenes de producción en el período enero-febrero 2017.

TABLA 05

Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades.		
Instrumentos: Informes, en particular el Informe N°00054-2017/GOR/SGFRC/RENIEC (29.12.2017) dirigido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles a la Gerencia de Operaciones Registrales; memorando e información de correos electrónicos con data de la Escuela Registral.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
<i>Capacitación de los Registradores Civiles del Sistema a cargo del Reniec</i>	Cursos de actualización brindados por la Escuela Registral del Reniec para el mejor desempeño de los Registradores Civiles de las OR, ORAS y OREC de municipalidades y Comunidades Nativas; en temas de Registros Civiles.	Relación de cursos ofrecidos en función a los niveles *Básico *Intermedio
	Resultados de la evaluación de conocimientos a Registradores Civiles de las Oficinas Registrales (OR) Reniec.	*Antecedentes *Análisis-Muestra *Temas consultados *Necesidades de capacitación *Necesidades de capacitación detectadas por Jefaturas Regionales *Conclusiones *Recomendaciones
	Difusión de la programación de los cursos de capacitación	¿Los Registradores Civiles de las OREC tienen conocimiento oportuno de la programación? ¿Los Registradores Civiles de las OREC tienen recursos para asistir a cursos de capacitación alejados de sus localidades?

TABLA 06
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Cuadro de clasificación de los tipos de cantidades de oficinas supervisadas y de errores detectados, a través de las visitas de supervisión practicadas por las Unidades de Fiscalización de las 16 Jefaturas Regionales y por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Eficacia de la capacitación registral en las OREC.	Incidencia directa de la capacitación en el nivel de reducción de errores en los asientos de registros de los hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil supervisados entre el 2010-2019.	*Número total y parcial de errores sistematizados de las actas registrales observadas por los Fiscalizadores y procesadas por la Subgerencia. *Tipos de errores advertidos.

TABLA 07
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Información estadística de la propia institución en diferentes documentos de trabajo internos. Documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Incorporación pendiente de actas registrales que obran en las OREC con funciones delegadas.	Número de OREC con funciones delegadas vigentes que conservan su acervo documental.	Cantidad de oficinas e información aproximada del número de actas registrales por incorporar.
	Número de OREC con funciones delegadas vigentes que conservan su delegación de facultades registrales, pero no su acervo documental.	Cantidad de OREC conectadas a la Base de Datos de los Registros Civiles del Perú, sin acervo documental.

TABLA 08
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Cuadro estadístico de información y data consolidada quincenalmente, emitida por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Supervisión de la legalidad de las inscripciones registrales	Cantidad de visitas de supervisión realizadas a las OREC por los fiscalizadores de las Unidades de Fiscalización, como parte de la ejecución de los Programas anuales de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo a las OREC; aprobados en el período 2010-2019.	Cuadro de información estadístico con resultados de los informes de supervisión procesados, con la cantidad de actas revisadas, actas observadas por el fiscalizador porque presenta alguna irregularidad en los asientos, tipos de errores advertidos; elaborado semanalmente por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.
	Cantidad de actas registrales en blanco mal inutilizadas o sin inutilización.	Informe emitido por el fiscalizador de la OREC, con una mención detallada, al respecto.
	Cantidad de actas registrales con errores observados en sus asientos, durante la supervisión.	Informe emitido por el fiscalizador de la OREC, con una mención detallada, al respecto.
	Desconocimiento de las normas archivísticas y mal estado de conservación de los archivos registrales de una OREC.	Informe emitido por el fiscalizador de la OREC, con una mención detallada, al respecto.

TABLA 09
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumento: Reporte del aplicativo informático “Formulario de actualización de información de Oficinas de Registros Civiles-Formulario OREC”, desarrollado para la fiscalización de las OREC, a solicitud de la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles; cuyo pase a producción ocurrió el 07.11.2016.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Jefes de OREC con conexión a internet que fueron capacitados	Número de Jefes de OREC capacitados en el manejo del aplicativo informático, para su reporte anual, a través del Portal del Registrador Civil, alojado en el sitio web www.reniec.gob.pe	Datos de identificación del Jefe de Oficina y su personal. Datos de la situación de la Oficina: ubicación, riesgos, archivos registrales y otros datos. Nivel de capacitación del Jefe y servidores de las OREC. Relación de normas que rigen el procedimiento para su visualización, grabado o impresión.
Jefes de OREC con conexión a internet que usaron el Formulario para reportar la información, al menos una vez.	Número de Jefes de OREC que remitieron la información requerida, como parte del desarrollo del piloto inicial.	Datos de identificación del Jefe de Oficina y su personal. Datos de la situación de la Oficina: ubicación, riesgos, archivos registrales y otros datos. Nivel de capacitación del Jefe y servidores de las OREC. Relación de normas que rigen el procedimiento para su visualización, grabado o impresión.

TABLA 10
Operacionalización de la variable 2

Variable: SU INCIDENCIA EN EL PAÍS: PERÍODO 2005-2020		
Definición conceptual: Período en el cual, busca medirse los resultados de la aplicación y desarrollo de la política institucional diseñada por el Reniec, frente al deber legal de incorporar el acervo documental de todas las OREC de las municipalidades.		
Instrumentos: Informes, Notas Informativas, reportes, correos electrónicos y otros documentos de trabajo interno, con información estadística de la propia institución; e información de las Oficinas Defensoriales de la Defensoría del Pueblo.		
Dimensiones	Indicadores (Definición operacional)	Ítems del instrumento
Operatividad de las Jefaturas Regionales para la atención de solicitudes administrativas y consultas derivadas, desde las OREC con funciones delegadas.	Número de expedientes registrales en trámite.	*Número de expedientes pendientes de atención *Año de inicio *Jefatura Regional en la que se atiende el expediente OREC de derivación *Nombre del ciudadano promotor de la petición
Operatividad de las Jefaturas Regionales para la atención de solicitudes administrativas procedentes de otras áreas de la entidad.	Número de expedientes registrales en trámite.	*Número de expedientes pendientes de atención *Año de inicio *Jefatura Regional en la que se atiende el expediente *Unidad orgánica que formula el pedido de verificación de la legalidad del asiento registral

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Diseño metodológico

Tipo de investigación

La presente investigación es de enfoque cualitativo o descriptivo. No busca emplear dentro de sus objetivos, ningún tipo de medición numérica o de análisis estadístico, para establecer una verdad científica; repetible en otros contextos.

En su desarrollo, se ha empleado información publicada en diferentes documentos y publicaciones de carácter público, por diferentes instituciones como el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, Organismos No Gubernamentales, y organismos internacionales recuperados de diferentes sitios de internet; como se da cuenta en la presente bibliografía. En otros casos, se reunió información y datos dispersos, seleccionados en el tiempo para el estudio o producción de artículos de interés académico, producto de mi desarrollo laboral en la entidad como servidor, integrando diferentes comisiones especiales de trabajo conformadas todas por la Alta Dirección, entre el 03 de junio de 2003 y el 24 de setiembre de 2007.

De forma similar, existe información y datos producidos por alguna de las áreas a mi cargo, durante mi designación como funcionario de la Gerencia de Operaciones Registrales o la Gerencia de Registros Civiles, entre el 16 de

enero de 2009 y el 31 de agosto de 2019. Para la búsqueda y selección de información adicional se solicitó, de manera formal, el apoyo de la propia entidad, en comunicación cursada por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres al Jefe Nacional Interino del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Este documento, motivó la atención de la Jefatura Nacional que lo derivó a la



Gerencia General por tratarse de un tema vinculado a su atención, la que emitió el Proveído N°2421-2019/GG (25.03.2019) derivándolo a las gerencias de línea, y el Proveído N°2494-2019/GOR (28.03.2019) de la Gerencia de Operaciones Registrales dirigido a sus Subgerencias y Jefaturas Regionales.

En su desarrollo no se contó con el apoyo de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social-GRIAS, quién administra información sobre los Registros Civiles Itinerantes y sus desplazamientos en el país; debido a que su gerente de entonces, puso reticencias al desarrollo del trabajo, desde el inicio.

En el presente estudio se medirán las variables señaladas, a través de la consulta y análisis de los datos contenidos en los documentos pertinentemente seleccionados, producida por la entidad; que proporcionará los datos requeridos para la construcción de la información crítica; atendiendo a que la naturaleza de la misma es pública, y no se encuentra comprendida dentro de las restricciones (secreto o reservado) de divulgación, señaladas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Instrumentos

Para su desarrollo, se tomó como base, los siguientes tipos de documentos:

- Decreto Ley N°26127 del 29 de diciembre de 1992, que creó el Sistema Nacional del Registro del Estado Civil.
- Constitución Política del Perú de 1993 (parte referida al Sistema Electoral).
- Ley Orgánica del Reniec, en la parte referida a la Primera y la Tercera Disposición Complementarias.
- Reglamento de las Inscripciones del Reniec, aprobado con Decreto Supremo N°015-98-PCM, en la parte referida a la organización del Sistema Registral.
- Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. Resultados del trabajo de la comisión conformada por Resolución Jefatural N°1213-2006-JEF/RENIEC (05DIC2006) para la actualización de los proyectos de Ley de la nueva Ley Orgánica del Reniec y su Reglamento.

- Planes Estratégicos Institucionales (PEI) del Reniec: 2007-2010, 2011-2015 y 2018-2020.
- Planes Operativos Institucionales del Reniec, emitidos en el período sujeto a investigación.
- Plan de Acción 2011 Reniec – Programa Presupuestal Estratégico “Acceso de la Población a la Identidad”.
- Memorias institucionales del Reniec correspondientes al período investigado.
- Plan Nacional de Restitución de la Identidad: documentando a las personas indocumentadas 2005-2009.
- Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015.
- Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021.
- Informe de Adjuntía N°18-2016-DP/AEE (27.12.2016) de la Defensoría Adjunta de la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo, sobre el proceso de incorporación de OREC seguido por el Reniec.
- Informe final de la Comisión Especial conformada con Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC (25.12.2003), para el estudio y propuesta de los procedimientos a implementarse, para la incorporación progresiva de las OREC de municipalidades del país al Reniec; así como la información y data resultantes producida, tras revocarse facultades registrales a sesenta y ocho (68) OREC; durante el período 1995-2016.
- Informe final de la Comisión Especial conformada con Resolución Jefatural N°523-2007-JNAC/RENIEC (14JUN2007), para el estudio, evaluación y propuesta, de los procedimientos a seguir para el repliegue

y procesamiento de las Actas Registrales de las Oficinas Registrales Consulares.

- Informe final de la Comisión Especial conformada por Resolución Jefatural N°515-2005-JEF/RENIEC (26ABRIL2005), para evaluar y formular el proyecto de modificación de la Ley 26497 y su Reglamento.
- Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC (11.04.2003) que crea las Unidades de Fiscalización como unidades orgánicas de línea, adscritas a las Jefaturas Regionales.
- Kick Off del Proyecto denominado “Sistema Integral de Fiscalización de Registros Civiles” propuesto por la Gerencia de Registros Civiles y expuesto en abril de 2015 en la Gerencia General con los gerentes de las áreas operativas y de planificación y presupuesto; como parte del proceso de fortalecimiento de la fiscalización de los Registros Civiles a las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades y Comunidades Nativas, a cargo de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles y las Jefaturas Regionales.
- Reglamento de Organización y Funciones del Reniec correspondiente a los años 2010, 2013 y 2017, en sus partes pertinentes.
- Plan Estratégico Institucional 2018-2022 del Reniec, aprobado con Resolución Jefatural N°070-2018-JNAC/RENIEC.
- Cuestionario administrativo administrado en el año 2018, por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, a los Registradores Civiles de las Oficinas Registrales y las Oficinas Registrales Auxiliares del Reniec.

- Nota de Prensa N°35 de la Gerencia de Imagen Institucional del Reniec, de fecha Lima, 21 de junio de 2013.
- Documento de entrega de cargo de fecha 07 de enero de 2010, al término de mi designación como Jefe Regional 10-Lima.
- Informe N°000020-2017/GOR/SGFRC/RENIEC (15.05.2017) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles a la Jefatura Regional 3-Tarapoto, sobre corrección de malas prácticas en la emisión de recomendaciones y hallazgos, en los informes de reporte de visitas.
- Informe N°000024-2018/GOR/SGFRC/RENIEC (13.06.2018) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles a la Gerencia de Operaciones Registrales sobre los hallazgos informados por la Unidad de Fiscalización de la Jefaturas Regional 3-Tarapoto, supervisados conforme al Programa de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo de las OREC-Año 2015.
- Informe N°000238-2017/SGPRC/RENIEC (17.07.2017) que da cuenta de las observaciones de envíos de las Órdenes de Producción de las OR, ORA y Oficinas Registrales Auxiliares Reniec y Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF) Nuevas Inscripciones de Enero-Junio 2017.
- Informes N°000098-2017/GRC/SGPRC/RENIEC (04.04.2017), N°0002346-2018/GRC/SGPRC/RENIEC (14.12.2018) y N°000303-2019/GRC/SGPRC/RENIEC (18.11.2019) de la Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles; que dan cuenta de los errores advertidos en el procesamiento de los registros en línea, a cargo de las Oficinas Registrales (OR), Oficinas Registrales Auxiliares (ORAS) y Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF).

- Convenio de apoyo presupuestal al Programa Presupuestal Acceso de la población a la identidad entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y el Reniec, actualmente vigente, firmado el 20 de febrero de 2019.
- Convenio de apoyo presupuestal al Programa Presupuestal Acceso de la población a la identidad entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público y el Reniec, firmado el 06 de setiembre de 2016.
- Convenio N°016-2007-MINSA, de fecha 07 de mayo de 2007, para la implementación de Oficinas Registrales del Reniec en la red de hospitales del MINSA.
- Convenio Tripartito suscrito por MINSA, Reniec e INEI para compartir información respecto del nacimiento y la defunción ocurridos en la red de hospitales del Ministerio de Salud, su debido registro mediante el Certificado Electrónico de Nacido Vivo y el Sistema Nacional de Defunciones (SINADEF) respectivamente, la mejora de la data estadística; suscrito por estas entidades, el día 23 de diciembre de 2013.
- Proyecto suscrito entre el Reniec y el Banco Interamericano de Desarrollo, con intervención del Ministerio de Economía y Finanzas, para el “Mejoramiento del Acceso a los servicios de Registros Civiles e Identificación de calidad a nivel nacional (PE-L 1171).

La validez de los instrumentos se analizó en el caso de las áreas del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, mediante la valoración del criterio de jueces expertos de la materia; considerando por tales, a los dueños de los

procesos, generadores de los documentos al interior de la entidad, según las funciones que le fueron asignadas a cada área por los respectivos Reglamentos de Organización y Funciones; vigentes a la fecha de su emisión.

3.2 Técnicas de recolección de datos

El desarrollo del trabajo de investigación se empezó a perfilar en el año 2006, a través de un desarrollo cronológico, que abarcó cuatro etapas definidas.

Primera etapa o etapa inicial:

- Elaboración del plan de trabajo de investigación, con información indispensable, para bosquejar las hipótesis y problemas del mismo y otras partes a desarrollar; para su correspondiente aprobación y registro.

Segunda etapa:

- Recolección de datos y documentos de trabajo relevantes por áreas y temas vinculados a la investigación -informes internos, memorandos y cuadros estadísticos de las áreas pertinentes de la entidad- para la argumentación y prueba de la hipótesis formulada.
- Selección de la información en función a los capítulos a desarrollar.
- Selección de normas legales inherentes a los temas a abordar.
- Recolección de datos contenidos en los cuestionarios administrados a los Registradores Civiles de las OR y ORAS Reniec, para conocer sus necesidades de capacitación; procesados en el Informe N°00002-2018/JRS/GOR/SGFRC/RENIEC (27.02.2018).

- Procesamiento de la información
- Elaboración de los cuadros de resumen e ilustraciones que demandaría la publicación de la investigación.

Tercera etapa:

- Selección de las herramientas internas de gestión: operativos, presupuestales, herramientas internas de gestión: y Funciones, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Operativos, Reglamentos de Organización y Funciones y esquema de la estructura organizacional.
- Exposición de Motivos de las sesiones del Congreso Constituyente Democrático.
- Exposición de Motivos de la Ley 26497 que crea el Reniec.
- Selección de material teórico-académico de referencia, desarrollado por anteriores investigadores que se aproximaron a los temas referidos a los servicios o productos vinculados a los Registros Civiles y su funcionalidad.

Cuarta etapa:

- Seguimiento y aprobación de cursos complementarios, requeridos por la nueva Ley Universitaria, para cumplir los nuevos requisitos señalados para tentar el grado de maestro.
- Redacción tentativa de los capítulos del proyecto de investigación.
- Evaluación de la consistencia de los argumentos y propuestas del trabajo de investigación.

- Revisión en paralelo de la parte metodológica y formalidad requerida por el documento: carátula, márgenes, número de líneas por página, conteos de páginas, sangrías, redacción y ortografía, consideración de la bibliografía y citas acorde a las reglas APA 6ta. Edición.
- Presentación del trabajo de investigación final.

3.3 Aspectos éticos:

Declaro que la investigación a realizar, se hará cumpliéndose criterios éticos fundamentales como: objetividad, honestidad y respeto de los derechos de terceros. Ejerceré una evaluación crítica de la información que servirá de sustento al trabajo académico, para desarrollar un diagnóstico y una propuesta seria y responsable, susceptible de ser aprovechada por el Estado y particularmente por el Reniec, para su modernización o reforma; evitando en sus resultados, cualquier riesgo y consecuencias perjudiciales a terceros. En su procesamiento, reconoceré los derechos intelectuales de propiedad de terceros, obligándome a citar las fuentes de información recogidas o las ideas formuladas por terceras personas, en su redacción.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR

La presente investigación busca enfocarse, en lo desarrollado por el Reniec, en el período 2005-2020, en materia de los registros civiles, examinando para ello, la política institucional aprobada, contenida en las herramientas de gestión con las que contó para cumplir la visión y los objetivos que consideró oportunos dentro de su planeamiento estratégico, y qué recursos empleó para sostener la actividad registral y garantizar con ello, el fortalecimiento del Sistema de Registros Civiles; cuyo vigor actual se discute, en base al análisis de cada uno de los componentes que destacaron, para muchos.

Pero para iniciar el análisis de los componentes y cuestionar su valía técnica y legal, en atención al ordenamiento jurídico que regula a la entidad, desde el marco constitucional del país, es importante definir, la visión de los Registros Civiles que sirve de marco a la presente investigación, y que es diferente, a la visión clásica de la misma, que es desarrollada por Paredes y Durand, en trabajos precedentes, salvando la distancia en que fueron formulados. Más allá de lo comentado por ellos, que será materia de consideración en los apartados pertinentes, a señalarse a continuación por tratarse de posiciones ilustradas y bien fundamentadas; recorro para efectos del juicio crítico de valor que esta investigación pretende formular, mediante una nueva propuesta de visión del Sistema de Registros Civiles y, por ende, también del Estado en general y del Reniec, para empezar a discutir una propuesta de solución a la crisis generada, que se advierte por el incumplimiento de la Primera Disposición Complementaria de la su Ley Orgánica y la construcción

alternativa de otro modelo de institución, diferente al que la Ley ha previsto en su texto y en su espíritu. Hay que empezar a revisar entonces, cada uno de los puntos destacados por la entidad como exitosos o ya consolidados, pero desde una reflexión diferente a la suya. Dos expertas extranjeras en la materia: Harbitz y Boekle-Giuffrida, desarrollan una posición valorativa, que se tiene como referencia. Su opinión al respecto es la siguiente:

El registro civil se encuentra en la interfase entre el ciudadano y el Estado; tiene responsabilidades ante ambos clientes y los servicios que rinde pueden entenderse como un bien público. El servicio más importante que brinda el registro civil ante el ciudadano es la inscripción en el mismo registro. Hay tres razones importantes para establecer la identidad de la persona mediante el registro civil: i) el derecho a la ciudadanía, ii) el derecho a reconocimiento y protección ante la ley y iii) el acceso a servicios del Estado como educación, salud y beneficios sociales.

El registro civil también tiene un papel clave en la construcción de políticas públicas porque es productor de información para las estadísticas vitales y la información demográfica, los cuales son determinantes para la capacidad del Estado de planificar y ejecutar políticas y programas adecuados de desarrollo socioeconómico. *El servicio de registrar y proveer un documento originario a los ciudadanos y al mismo tiempo proporcionar insumos a las estadísticas vitales pone al registro civil al centro de la institucionalidad de un país y al centro del contrato social entre el Estado y el ciudadano. Esto destaca la importancia de tener un registro civil autónomo, universal y eficiente, capaz de atender la demanda cuantitativa y cualitativa de un sistema de registro de personas ante varios clientes* [cursivas del investigador]. Lo contrario o la falta de priorización por parte de las autoridades políticas para invertir en sistemas de registro civil ha contribuido a “un escándalo de invisibilidad”, sobre todo en los países con mayor debilidad institucional (Setel, PW et. al., 2007). Países en los cuales faltan las reglas y los “Checks and balances”, que no cuentan con infraestructura y servicios sociales básicos, y donde la posibilidad de participación ciudadana es limitada, suelen tener registros civiles más débiles y, consecuentemente, elevadas tasas de subregistro.

(...) En países que se destacan por una “buena gobernabilidad” o, en nuestro entendimiento, en países con instituciones y reglas formales funcionando como deberían, se crean indicadores, incentivos, instrumentos y planes objetivos de política a partir de estas instituciones. Para realizar tal proceso de planificación de política alineado con buena gobernabilidad, es necesario que los actores de la política -incluyendo al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a niveles nacional, regional y municipal -tengan la capacidad de formular, acompañar, controlar, fiscalizar y posiblemente alterar las normas de una política o de un programa. Sin esta capacidad por parte de los varios actores, que últimamente hacen que la política funcione o no, será imposible llegar a un buen grado de institucionalidad en un Estado de cualquier tipo. Cabe recordar que este proceso de la construcción de una política de registro civil no es un proceso lineal sino dinámico y continuo, resultado de intervenciones y alteraciones varias (...).

-Donde- la realización de las tareas de política pública en el ámbito de registro civil requiere el desarrollo estratégico y continuo de las capacidades en términos políticos, financieros, administrativas y técnicos. Cuanto mejores sean estas capacidades para crear una política nacional de identidad legal, tanto mejor será el sistema. El mantenimiento de un sistema de registro civil eficiente, eficaz y transparente es un proceso complejo, con asimetrías institucionales, requiriendo la búsqueda de coherencia transversal entre planificación, formulación e implementación (2010, pp. 74-77).

Harbitz y Boekle-Giuffrida (2010, p. 80-81) acotan diciendo, que para que el sistema sea eficiente, se requiere de un *marco institucional* previo al señalamiento de cualquier programa o actividades que desarrolle la “*identity management*” (política de gestión de identidad). Que la denominación “registro civil” (que refiere una actividad “continua, permanente y obligatoria”), no es sinónimo de “identificación civil” (que describe las funciones de “verificación, registro, manejo y conservación de datos personales con el fin de establecer una identidad civil única”¹). Ello explica, la necesidad de revisar los puntos relevantes de la gestión del Reniec en lo referido a Registros Civiles, para la consiguiente solución de los problemas del Sistema.

4.1. Modelo de diseño institucional:

El 29 de diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo creó con la publicación del Decreto Ley 26127, el primer Sistema de Registros Civiles del país. Estuvo integrado por el Ministerio de Justicia, representado por: 1) Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles, que hizo las veces de ente rector; 2) Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, que hizo las veces de coordinador; 3) las Oficinas de Registro Civil de las municipalidades provinciales, distritales, de centros poblados, de las Agencias municipales autorizadas, de comunidades

¹ Para mayores detalles, puede verse la nota a pie de las autoras, en la página 7 del título citado.

nativas y oficinas consulares en el exterior; y 4) los hospitales y clínicas bajo la denominación de “servicios de salud pública y privada” que intervinieran en el proceso de certificación de los hechos vitales. Pero, en la práctica, correspondió al INEI la coordinación del nuevo sistema (Paredes. 2006, pp.43-49); por su estrecha relación con las municipalidades. Sin embargo, corresponde a Julio Durand Carrión, en su investigación temprana que lo conduciría a obtener el título profesional de abogado, quien explica mejor esta situación, atribuida al modelo de servicio. Sobre el particular, dice lo siguiente:

Como el Sistema de Registro Civil está estrechamente relacionado con el Sistema de Estadísticas Vitales, en algunos países las Estadísticas Vitales y el Registro Civil constituyen un solo sistema. Mientras que las Estadísticas Vitales proveen información de utilidad para la comunidad y el Gobierno, el Registro Civil sirve para proteger muchos de los derechos de toda persona como son: prueba de la edad, obligaciones de paternidad, derechos hereditarios, etc. (Durand. 1995, p.109)

(...) En América Latina queda mucho por hacer en esta materia. El Registro Civil no ha logrado una organización adecuada, al parecer porque no ha merecido la atención de los gobernantes. Pocos son los servicios de Registro Civil organizados en conformidad con el modelo descrito antes. La evolución administrativa está a medio camino. Al parecer, más que por razones económicas, por el deseo de aprovechar la organización administrativa de otras instituciones el país, el Registro Civil ha permanecido estrechamente vinculado a organismos tales como los municipios, los juzgados o las notarías, modalidad que entorpece el desarrollo de la “función Registro Civil” y el reconocimiento de su calidad eminentemente técnica. (Ibid., p.41)

Los organismos internacionales se han ocupado también de ofrecer sugerencias relativas a la estructura y organización de los servicios de Registro Civil. Según ellas, estos organismos deben ser de carácter nacional, para que su acción cubra todo el territorio del país; independiente desde el punto de vista administrativo, a fin de que funcionen separadamente de todo otro organismo ubicado en el mismo plano gubernamental; administrativamente centralizados, en el sentido de que deben depender de un órgano central que dirija, oriente y regule su acción y funcionalmente descentralizados, en cuanto la inscripción de los hechos y actos de Estado Civil debe realizarse directa y exclusivamente en las oficinas locales, que en conjunto, deben cubrir todo el territorio nacional. De esta manera, se favorece el perfeccionamiento de las normas jurídicas y se facilita la uniformidad de los procedimientos y métodos, de las instrucciones y de la documentación en general; se facilita también el asesoramiento y control sobre funcionarios y oficinas. (Ibid. p.40)

En nuestra legislación, antes de la aprobación del Decreto Ley 26127, hubo varios intentos por organizar la actividad, al menos a nivel normativo; tal fue el caso del “Reglamento para la organización y funcionamiento de los Registros del Estado Civil” del 15 de julio de 1937, aprobado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República. Sin embargo, a nivel organizativo, no hay información de referencia que denote esa voluntad política -aunque un caso diferente y emblemático en la región, es el de la República de Chile, que en julio de 1884 creó el “Servicio de Registro Civil e Identificación”, al interior del Poder Ejecutivo; adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Apréciase a continuación, algunos antecedentes advertidos en la construcción del modelo institucional peruano, desarrollado por la Carta Política de 1993:

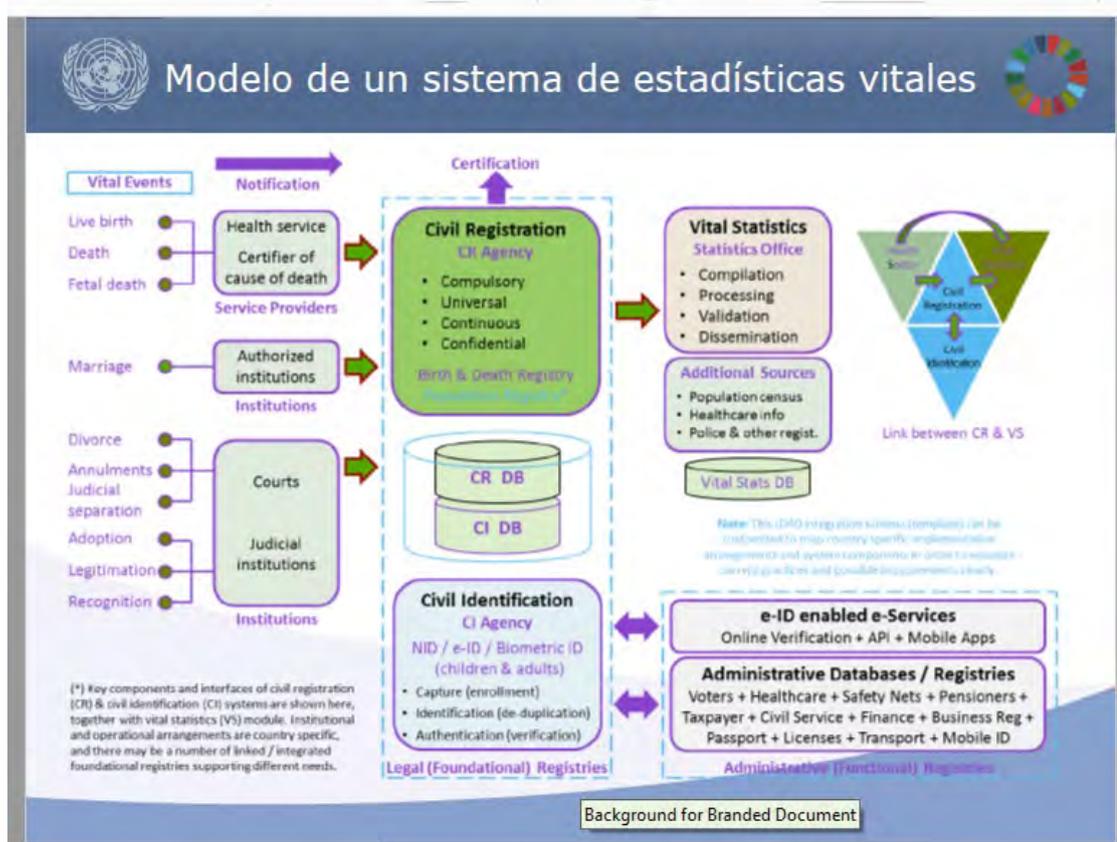
A. División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-Naciones Unidas:

En su desarrollo, Durand (1995, pp. 111-114) refiere como antecedente al Sistema del Decreto Ley 26127, dos eventos internacionales de alcance interamericano, desarrollados entre 1954 y 1964, y una tercera en 1974, llevada a cabo en Buenos Aires. En dichas ocasiones, se abordó como temas, el fortalecimiento y mejoramiento de las fuentes de información para la generación de estadísticas demográficas en los Registros Civiles: asociado al trabajo realizado por la División de Estadística de las Naciones Unidas, que cuenta con diferentes publicaciones, una (1998), propone que

el Sistema de Registro Civil se desarrolle sobre la producción de datos estadísticos.

Trabajos posteriores, como el material expuesto en el Taller regional realizado en Santiago de Chile, del 10 al 12 de setiembre de 2018, sobre la forma de producir estadísticas vitales, como parte de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y del Consenso de Montevideo, visibilizan un esquema recomendado, que en el caso de Perú, vincula al Instituto Nacional de Estadística e Informática con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Ministerio de Salud, mediante el Convenio Tripartito celebrado por las tres instituciones, que fue aprobado con la Resolución Ministerial N°370-2001-SA-DM (02.07.2001) y renovado con los Convenios 016-2007/MINSA (07.05.2007) y 037-2013/MINSA (26.12.2013; que es una herramienta de apoyo para el diseño de políticas públicas, que integren y fortalezcan los servicios a cargo del Reniec y el INEI.

Figura 01



Fuente: UN Statistics Division, 2018. P. 9

B. Organización de los Estados Americanos-OEA:

El organismo regional reúne a los países que integran el continente americano. Desde el año 2008, ha desarrollado en dicha materia, una importante labor de acompañamiento a los países, en apoyo a sus actividades para fortalecer los Registros Civiles y eliminar el subregistro en la región; mediante dos acciones claras: el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad”, aprobado por los países miembros en la sesión del 11.04.28; y el “Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)”.

Wikipedia en español informa que, en el año 2005, la organización se reunió en su sede principal, para abordar, por primera vez, el tema de la gobernabilidad democrática de los países de la región, desde la perspectiva de la promoción de los derechos humanos y su afectación en la región, como consecuencia del subregistro. La delegación diplomática peruana integró al Jefe Nacional del Reniec, representado entonces por don Eduardo Octavio Ruiz Botto, quien expuso los avances efectuados por la entidad, en materias de identidad e identificación. Como resultado de ello, diecinueve autoridades de la región, en materia de identidad e identificación, dieron paso a la creación del CLARCIEV, que entre los años 2005 y 2015 fue un espacio privado para la política, que impulsó el intercambio técnico y el compartimiento de buenas prácticas gubernamentales; cuya meta fue el registro universal de los nacimientos de los menores de 5 años al 2015 (PUICA. 2016, p.2).

En este espacio, la OEA recibió entre el 2008 y el 2015, la responsabilidad de dirigir su Secretaría Ejecutiva, sirviendo de cooperador y facilitador al interior del PUICA, y participó en diferentes actividades programadas por diecinueve estados, entre ellos: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Paraguay, Perú, Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts y Nevis, Saint Lucia y St. Vincent (Wikipedia. 2019, PUICA, pp. 3-5).

El Programa incorporó las siguientes seis líneas estratégicas:

- a) *Apoyo al sistema de registro hospitalario*: donde la experiencia adquirida por el Reniec fue crucial, luego de incorporar el año 2008 la OREC de la Municipalidad Distrital de Jesús María y extender su labor operativa en la red hospitalaria del Minsa y EsSalud con las ORAS.
- b) *Apoyo a las campañas móviles de registro y sensibilización*: desarrolladas por el Reniec, tras crearse en el 2005, la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), e implementarse equipos itinerantes para la atención a diferentes localidades del país.
- c) *Reconstrucción de documentos perdidos o destruidos*: donde el aporte del Reniec fue fundamental, debido a la experiencia lograda tras el cumplimiento de la Ley 26242, que disponía la reinscripción de las actas registrales afectadas por la destrucción o desaparición de las actas, como resultado de actos de violencia, hechos fortuitos o actos negligentes; cuya coordinación a nivel nacional estuvo a cargo de la Subgerencia de Registros Civiles². Esta norma quedó sin efecto, al derogarla la Ley 29312 (07.01.2009), que estableció el procedimiento de reposición de actas registrales por deterioro total o parcial.

² A través de la Resolución Jefatural N°344-2004-JEF/RENIEC publicada el 16 de junio de 2004, el Reniec autorizó el viaje de la Subgerente de Registros Civiles: Adela Margarita Wirillos Ortiz de Gallegos y del investigador, a la Ciudad de Guatemala, para participar en el evento internacional “La gestión de Registro Civil y la emisión de documentos de identidad ciudadana en Centro América”, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de dicho país, con la colaboración de la OEA y la Embajada del Reino de Suecia; que se desarrollaría del 16 al 18 de junio de 2004. Durante dicha cita internacional, la Dra. Wirillos expuso la experiencia de la Subgerencia a su cargo, en la reconstrucción de documentos afectados en la década de los ochentas y noventas, esencialmente por actos de terrorismo. Como resultado de ello, la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República Guatemala vino al Perú, en agosto de 2004, para conocer de cerca, el Sistema Electoral peruano, el funcionamiento del Reniec y la experiencia expuesta por la ponente. La delegación oficial guatemalteca estuvo conformada entonces por nueve diputados y dos asesores, presidida por la Licenciada Virna López.

- d) Interoperabilidad y modernización de procesos: el aporte del Reniec en este rubro estuvo acompañado de su experiencia congratulada en la identificación y desarrollo de experiencias exitosas, reconocidas como nacional e internacionalmente, como buenas prácticas de la institución.
- e) Promoción de la cooperación internacional/regional, e,
- f) Identificación y difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas.

En agosto de 2016, los países conformantes del Clarciev se reunieron en Guatemala de la Asunción, para la presentación de resultados del Programa que operó entre los años 2008 y 2015, dentro del cual, destacó el haberse emitido y entregado más de 19 millones de partidas de nacimiento y documentos de identificación en la región.

C. Banco Interamericano de Desarrollo:

Dese hace dos décadas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido desarrollando un diagnóstico para la búsqueda de la eficiencia de los Registros Civiles, a través del análisis de diferentes temas involucrados, no analizados, por ejemplo, por la Dirección de Estadística de la ONU o por la OEA; en los cuales destaca su interés por evaluar el desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) en la región; con dos elementos por confluir: 1) las políticas relacionadas con la identidad legal de

las personas naturales -registro de identidad- y 2) aquellas otras referidas a su identificación personal -cédula de identificación-.

Harbitz e Arcos Axt, consultores del BID señalan lo siguiente:

En la actualidad el sector público utiliza sistemas de tecnología de información y comunicación (TIC) para la implementación de soluciones para gobiernos electrónicos, lo cual requiere que el gobierno funcione en forma integrada para que sea posible implementar y proveer servicios orientados a los ciudadanos (“citizen centric”).

Con el fin de alcanzar un servicio orientado al ciudadano, varios países han desarrollado arquitecturas de interoperabilidad para integrar los servicios públicos para que sean fácilmente accesibles. Una arquitectura de interoperabilidad puede definirse como el conjunto de políticas y componentes técnicos necesarios para permitir el intercambio y verificación de datos entre los sistemas de información de entidades del estado. Sin embargo, sistemas que permiten interoperabilidad entre bases de datos o sistemas de información, no siempre consideran adecuadamente ex ante las dimensiones legales y organizacionales con el fin de proteger los usuarios de fraude o usurpación de sus identidades.

Al mismo tiempo, con la llegada de la Web 2.0 (O’Really, 2006), las reglas de comunicación e interacción personal virtual han cambiado y se han vuelto más complejas. Muchos de los cambios han ocurrido sin mucha discusión, y mucho de ellos, por positivos que sean, conllevan implicaciones que algunas veces dejan al ciudadano desprotegido. (...) A su vez, ha relevado la importancia de temas como protección de datos personales, tipificación de delitos relacionados, derechos de propiedad de información personal, interoperabilidad de bases de datos y tarjetas de identidad con chips para transacciones comerciales seguras. Esos temas tienden a ser asumidos por los gobiernos de formas diferentes y con énfasis distintos. Sin embargo, las políticas relacionadas con ellos requieren de una base común que las sostenga y las haga viables, esta es la capacidad institucional del gobierno que la establece. En países que no cuenten con condiciones institucionales adecuadas, las políticas implementadas serán menos efectivas, por muy modernas que estas sean. No obstante, estos temas han estado en gran medida ausentes del debate público regional” (BID, 2010, pp.4-5).

La visión entonces, acerca de la formación del Sistema de Registro Civil o la conceptualización de lo que puede significar un servicio de registro civil, parece responder a criterios más amplios que los señalados por Naciones Unidas o la OEA. A modo de ir definiendo el tema, uno se pregunta ¿cuál es la mejor forma de organizar los Registros Civiles? Se presenta acto seguido,

la posición de un ex funcionario de la OEA y del Reniec, que se comparte plenamente; pero que vale la pena revisar:

“Entonces, ¿cuál es el mejor modelo de registro civil e de identificación?” No hay una respuesta precisa; aun así, aferrándome al repaso de las casuísticas continentales, me atrevo a decir que el acercamiento al escenario óptimo de un registro civil y de la identificación debe guardar similitud con la organización y estructura estatal y, fundamental, debe tener una sintonía y aceptación social. Solo por dar ejemplos, sin ningún ánimo de obviar modelo alguno, el registro civil y la cedulación de Costa Rica funcionan muy bien bajo un órgano electoral; Uruguay con el registro civil en el Ministerio de Educación y la identificación bajo el Ministerio del Interior también; Chile, bajo el Ministerio de Justicia ambos registros, cuenta con un excelente funcionamiento; y en Perú y Colombia como ente autónomo también; y así se podrían citar muchos ejemplos más. Algo es seguro, no es el modelo que hace bueno o no a un sistema registral, sino la forma como los distintos entes que administran los registros interoperan entre ellos, coordinan y se autofortalecen, incluso compartiendo oficinas, campañas de sensibilización y registro en conjunto, entre otros elementos. Eso sí, considero que hay una premisa transversal a todos los modelos, cuanto más lejos se encuentre el registro del control político, sobre todo cuando prima exclusivamente una visión de ciudadano-voto y no como un tema transversal de Estado. Las experiencias de garantizar registros civiles tratados desde la especialidad técnica son básicas para su potencial éxito (Ortega, 2018, p.182).

D. Modelo institucional peruano:

Hasta antes de la creación del Reniec, el organismo técnico a cargo de la emisión de la cédula electoral en el país fue el Registro Electoral del Perú, un organismo con autonomía técnica y administrativa, que dependía del Jurado Nacional de Elecciones. Dicha entidad nunca tuvo algún tipo de injerencia en la relación con las municipalidades y los Registros Civiles; a diferencia del esquema de organización hallado en otros países, particularmente, América Central y República Dominicana. El caso de la República de Guatemala estuvo circunscrito a dicho contexto organizativo, hasta que en el año 2005, su Congreso de la República creó el “Registro Nacional de las Personas-RENAP”.

Las razones para la creación del Reniec, y su forma de organización, debemos de encontrarlas en el plano político, particularmente, en la exposición de motivos de los debates realizados en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993. A ese respecto, se registra que, durante la reapertura de la sesión del martes 10 de agosto de 1993, correspondió sustentarse, debatirse y votarse el dictamen en mayoría, correspondiente a los artículos 199° al 210°. Este dictamen fue sustentado por el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, en su calidad de Presidente de la Comisión respectiva:

Señor Presidente: Al fundamentar el Capítulo XIV, Del Sistema Electoral, quisiéramos precisar -además de los puntos ya señalados anteriormente- que el proyecto plantea un esquema de sistema electoral que permita asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas, tanto para los procesos de vincular los instrumentos de la democracia directa al proceso político.

(...) En tercer lugar, y también como órgano autónomo: el Registro Nacional del Estado Civil. Tenemos un sistema sumamente atrasado, en el cual no es posible tener una información concentrada sobre el estado civil de las personas. Hay que transformarlo en un sistema que sea autónomo, moderno, actual y que permita, no sólo el registro de los datos fundamentales de la persona, sino que sea la base del sistema electoral.

Señor Presidente, quiero agregar que gran parte de este proyecto ha sido tomado -hay que reconocerlo y expresarlo públicamente- de las recomendaciones alcanzadas por la Organización de los Estados Americanos, a la que solicitamos colaboración y nos hizo llegar importantes contribuciones. Entre los expertos que han aportado su conocimiento sobre la materia hay personas ampliamente experimentadas en procesos electorales en otros países. Esto es todo, Presidente (CCD, 1998, T.III, pp. 1791-1792).

Reflexión a la que se unió la señora congresista, Martha Chávez Cossío:

Quiero hacer una precisión que es de justicia. El texto que estamos trabajando no es un texto preparado por la OEA ni inspirado por ella; ha sido trabajado por profesionales peruanos. Es cierto que se ha tomado como referencia textos constitucionales y leyes electorales de muchos países del mundo, y también

trabajos de la OEA y de instituciones que están vinculadas a ella; pero no son producto del trabajo de la OEA. Creo que reconocerlo es un acto de justicia. Yo, además, he participado directamente. Gracias (CCD, 1998, T. III, p. 1819).

Puede comprenderse entonces, con claridad, cuál era la intención de los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, para la creación del modelo de Sistema Electoral y, la entidad que habría de encargarse del registro de las inscripciones, la emisión del DNI y la elaboración del padrón de electores a cada proceso. Se trataba de un modelo innovador.

4.2 Cambios distintos en la estructura de la entidad:

A través del artículo 8° de la Ley 26497, se estableció una primera estructura organizacional para julio de 2005, que está aún en vigor, que refleja la intención del legislador de establecer un organismo centralizado, pero a la vez, con una fuerte presencia regional, que asuma las funciones de las OREC de las municipalidades. Esta primera estructura de organización no funcionó, poco se habla de ello, pero Paredes parece tener una explicación sobre la razón primigenia de su no implementación por la entidad. Dice él lo siguiente:

Las Oficinas de Registro del Estado Civil existentes en esa época eran ciento seis (106) en establecimientos Consulares del exterior; ciento ochenta y cuatro (184) en Municipalidades Provinciales, mil ochocientos treinta (1830) en Municipalidades Distritales, aproximadamente mil doscientos (1200) en Comunidades Nativas en ocho departamentos del país con Ceja de Selva y/o Selva inundable y un aproximado de cinco mil (5000) funcionando informalmente en Municipalidades Delegadas, en Centros Poblados, Comunidades Campesinas, Anexos, Caseríos y en las mal llamadas agencias municipales, frontera administrativa que se extendía a todo el territorio de las República.

Esta realidad inorgánica, dispersa, informal en más de un 50% incomunicada y con problemas de accesibilidad ¿era posible incorporarla creando un Sistema Registral Integral que asumiera el control, dirección y supervisión de esta realidad registral?

¿Cómo podría el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil asumir esta gran responsabilidad? ¿Qué tipo de esfuerzo permitiría un resultado positivo para crear un Sistema Registral Civil moderno?

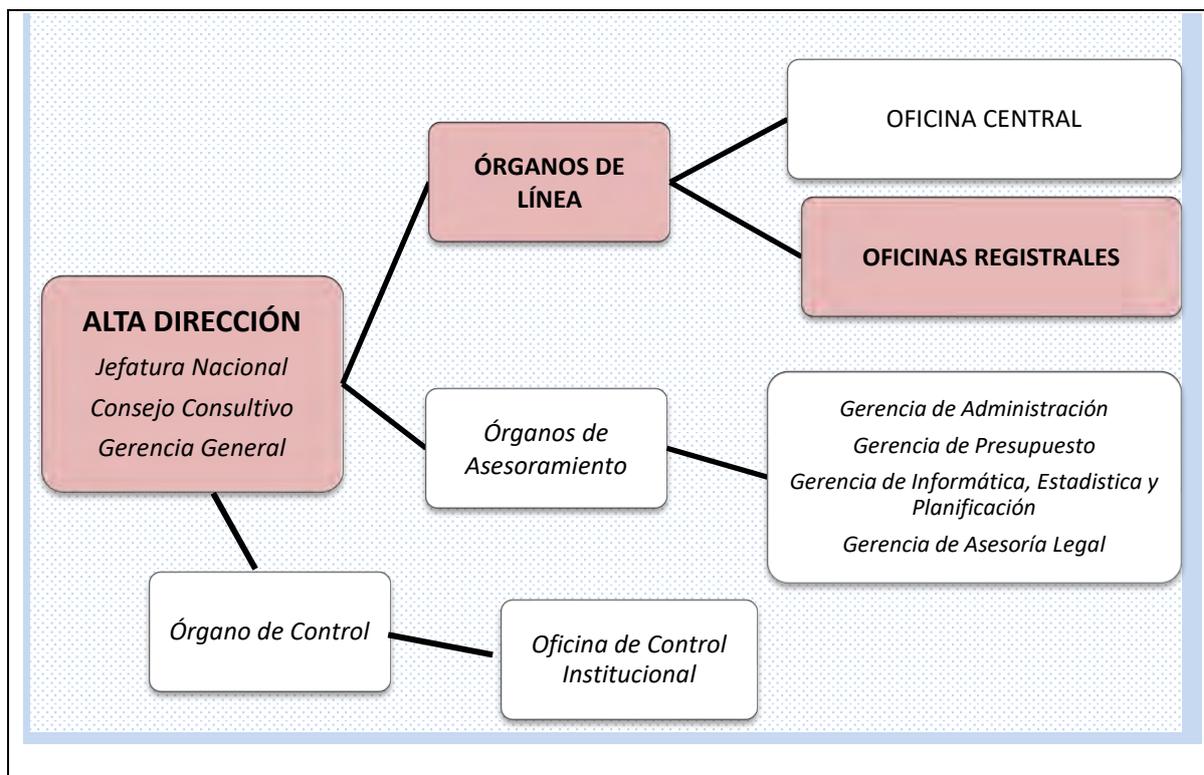
Debe entenderse que el objetivo de la nueva legislación no era diseñar hoy lo que sería el sistema del futuro, sino que con la introducción de tecnología de avanzada y un esfuerzo serio y coordinado crear un Sistema Registral Civil Nacional e Integrado (Paredes. 2006, p. 78).

La estructura orgánica que previó la Ley 26497 era una de corte vertical, cuya fortaleza técnica y operativa debía de residir en las Gerencias Regionales (Jefaturas Regionales) por ser los órganos llamados a desarrollar el “core” de sus actividades misionales.

De acuerdo a ello, la entidad debía de haberse integrado, incorporando los órganos que muestra el gráfico 02; sin embargo, en la práctica, la entidad supo invocar lo señalado en el artículo 11 de la Ley 26497, que otorgaba al Jefe Nacional, cierta libertad para adecuar la estructura orgánica del Reniec, a las necesidades de la misma. Recurso muy utilizado en las resoluciones emitidas que introdujeron cambios al ROF de la entidad, desde 1996.

Figura 02

Estructura Orgánica -1995 (artículo 9 de la Ley 26497)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Reniec (2006)

Pero lo real, es que el Reniec tardó meses en implementarse. Si bien se creó el 13 de julio de 1995, el primer Jefe de la entidad no fue elegido dentro de los cuarenta y cinco (45) días señalados como plazo, por su Ley de creación. De otro lado, el Reniec no contaba con infraestructura física heredada en Lima, para su trabajo administrativo y operativo, mientras que su personal natural -el que procedía del Registro Electoral del Perú- había sido derivado a la ONPE, como resultado de lo dispuesto en la parte transitoria de la Ley 26487 (publicada el 21.06.1995); para sujetarla a una selección, bajo las modalidades de la época: 1.Retiro voluntario con incentivos o 2.Calificación, capacitación, evaluación y selección. Ello explica el porqué de estas dos disposiciones:

- Ley 26487 (ONPE) señala:

Cuarta Disposición Transitoria.- La Oficina Nacional de Procesos Electorales asume el Registro Electoral, fundamentalmente la actualización del padrón electoral hasta que entre en funciones el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Durante ese lapso, el Jurado Nacional de Elecciones fiscalizará la legalidad de la elaboración del padrón electoral, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

- Ley 26497 (Reniec) señala:

Cuarta Disposición Transitoria.- Los Jefes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales quedan encargados del proceso de adecuación y organización a que se refiere la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Dicho proceso culminará con la asignación del personal que debe laborar sea en la Oficina Nacional de Procesos Electorales como en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

A ese respecto, la Resolución Jefatural N°001-95/RENIEC/JEF (18.10.1995) que lleva la firma del primer Jefe de la entidad, el señor Julio Vargas-Prada Mendiola; da cuenta de la conformación de una Comisión Especial para el recibimiento del personal, bienes y acervo documentario a transferirse al Reniec y la ONPE; durante la coordinación a realizarse con el JNE:

Artículo 1°.- Designar a la Comisión Especial de recepción de la Transferencia de Personal, Bienes y Acervo Documentario, entre RENIEC y ONPE, a que se refiere la parte considerativa, la misma que estará constituida por:

- Dr. Guillermo QUIJADA ROMERO
- Lic. Faviola SUELDO MESONES
- Bach. Carlos VALENZUELA GONZALES

Artículo 2.- La Comisión Especial iniciará sus funciones a la Transferencia de la presente Resolución, debiendo dar cuenta permanentemente al Encargado de la Gerencia General, acerca de los avances efectuados en la mencionada transferencia.

Artículo 3.- Se faculta a la Comisión a que se refiere el artículo 1° para coordinar con la Comisión de Transferencia de la ONPE para concretar la transferencia de personal, bienes y acervo documentario ante el JNE.

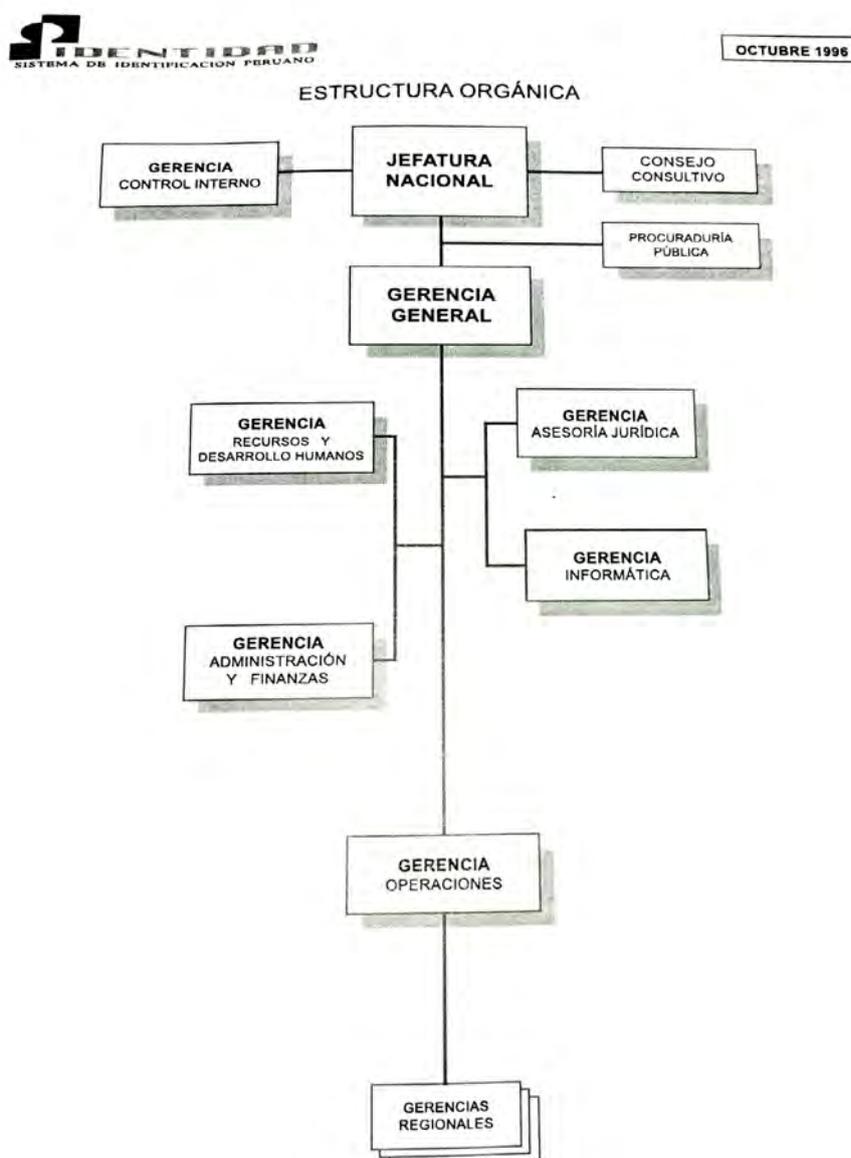
Artículo 4.- Las dependencias y el personal de RENIEC brindarán la colaboración a la Comisión designada, a efectos de dar cumplimiento a lo encomendado por esta Jefatura.

Es obvio que la ONPE se organizó con más prontitud. El Reniec inició sus actividades plenas, recién el 01 de enero de 1997, luego de administrarse el 15 de diciembre de 1996, el examen de evaluación a los ex servidores del Registro Electoral del Perú que no se acogieron a la renuncia con incentivos. De allí que a ellos se les denomine hoy, servidores “incorporados”; porque aprobaron la calificación e ingresaron a trabajar al Reniec.

Figura 03

ESTRUCTURA ORGÁNICA – PRIMER ROF INSTITUCIONAL - 1996

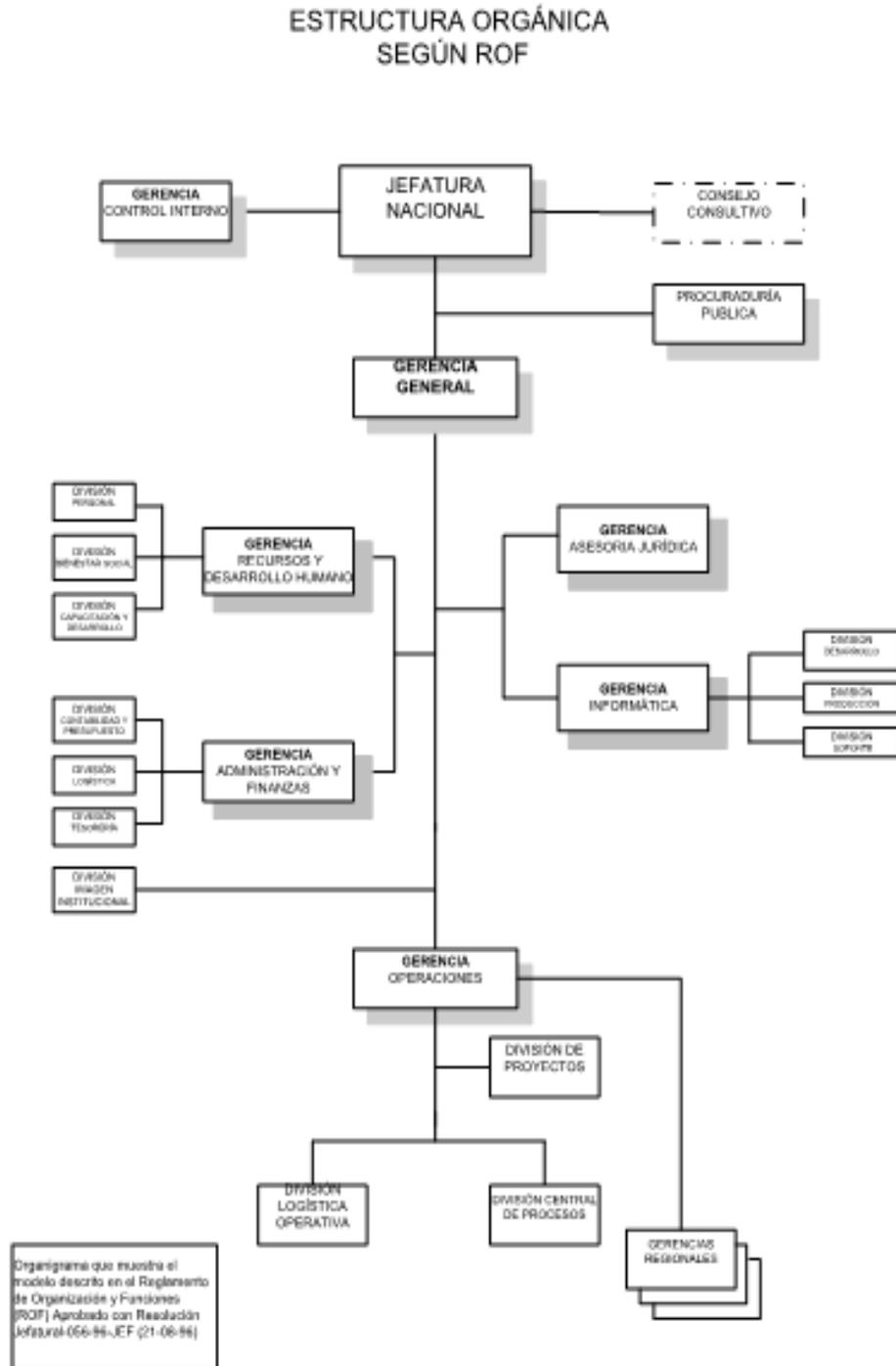
Aprobada con Resolución Jefatural N°023-1995-JEF (14.12.1995) y publicado el 21.08.1996



Fuente: Reniec (2006)

Figura 04

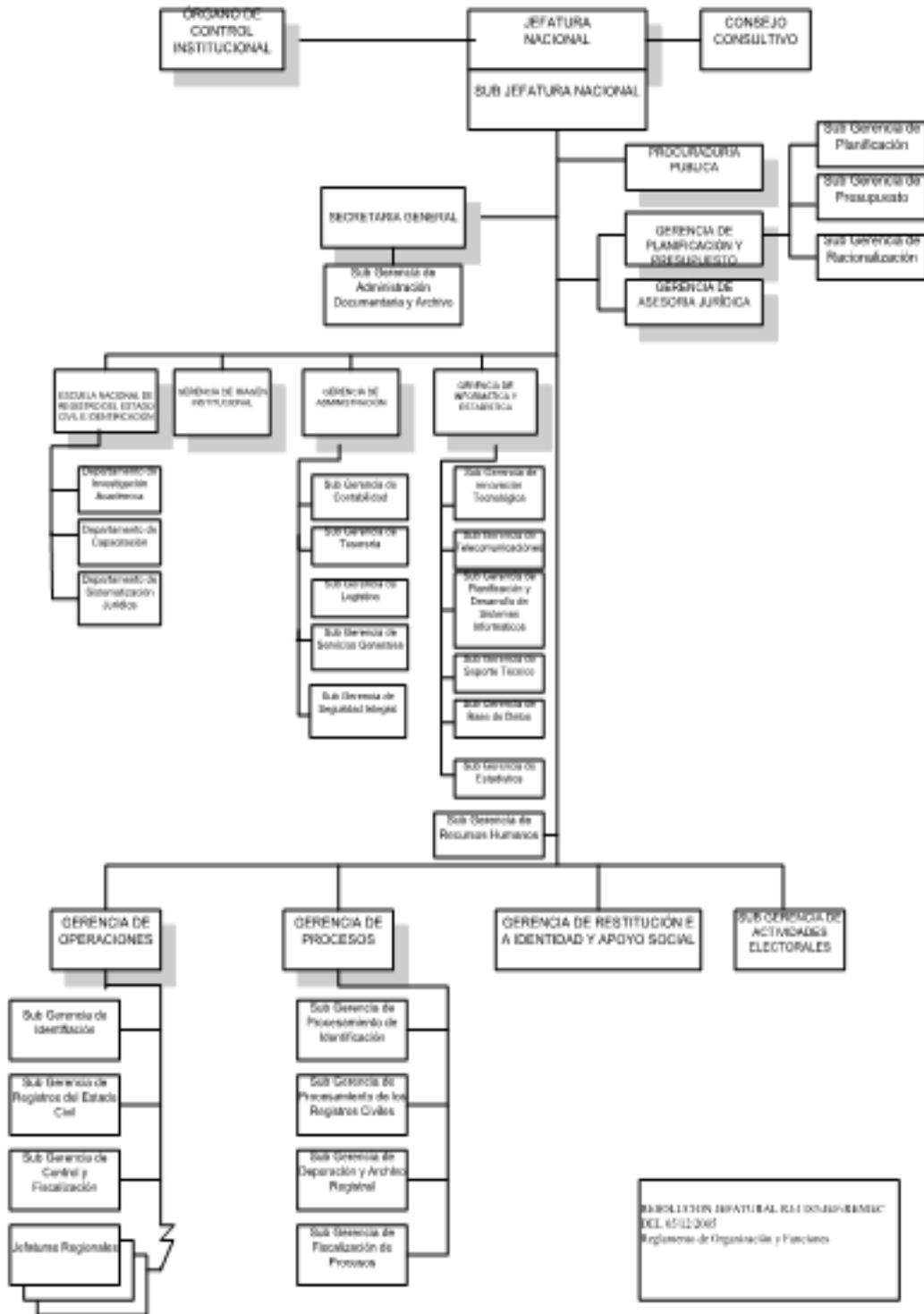
MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA – ROF INSTITUCIONAL - 1996
TRAS LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS INSCRIPCIONES
Aprobado con la Resolución Jefatural N°056-1996-JEF (21.08.1996)



Fuente: Reniec (2006)

Figura 05

ESTRUCTURA ORGÁNICA – NOVIEMBRE 2003-DICIEMBRE 2005
 Aprobada con Resolución Jefatural N°530-2003-JEF/RENIEC (07.11.2003)



Fuente: Reniec (2006)

Figura 06

ESTRUCTURA ORGÁNICA - DICIEMBRE 2005-ENERO 2007
 Aprobada con Resolución Jefatural N°1183-2005-JNAC/RENIEC (05.12.2005)



Fuente: Reniec (2006)

Figura 07

ESTRUCTURA ORGÁNICA - FEBRERO A DICIEMBRE 2007
 Aprobada con Resolución Jefatural N°50-2007-JNAC/RENIEC (30.01.2007)

**ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL RENIEC
 HASTA EL TERCER NIVEL ORGANIZACIONAL**

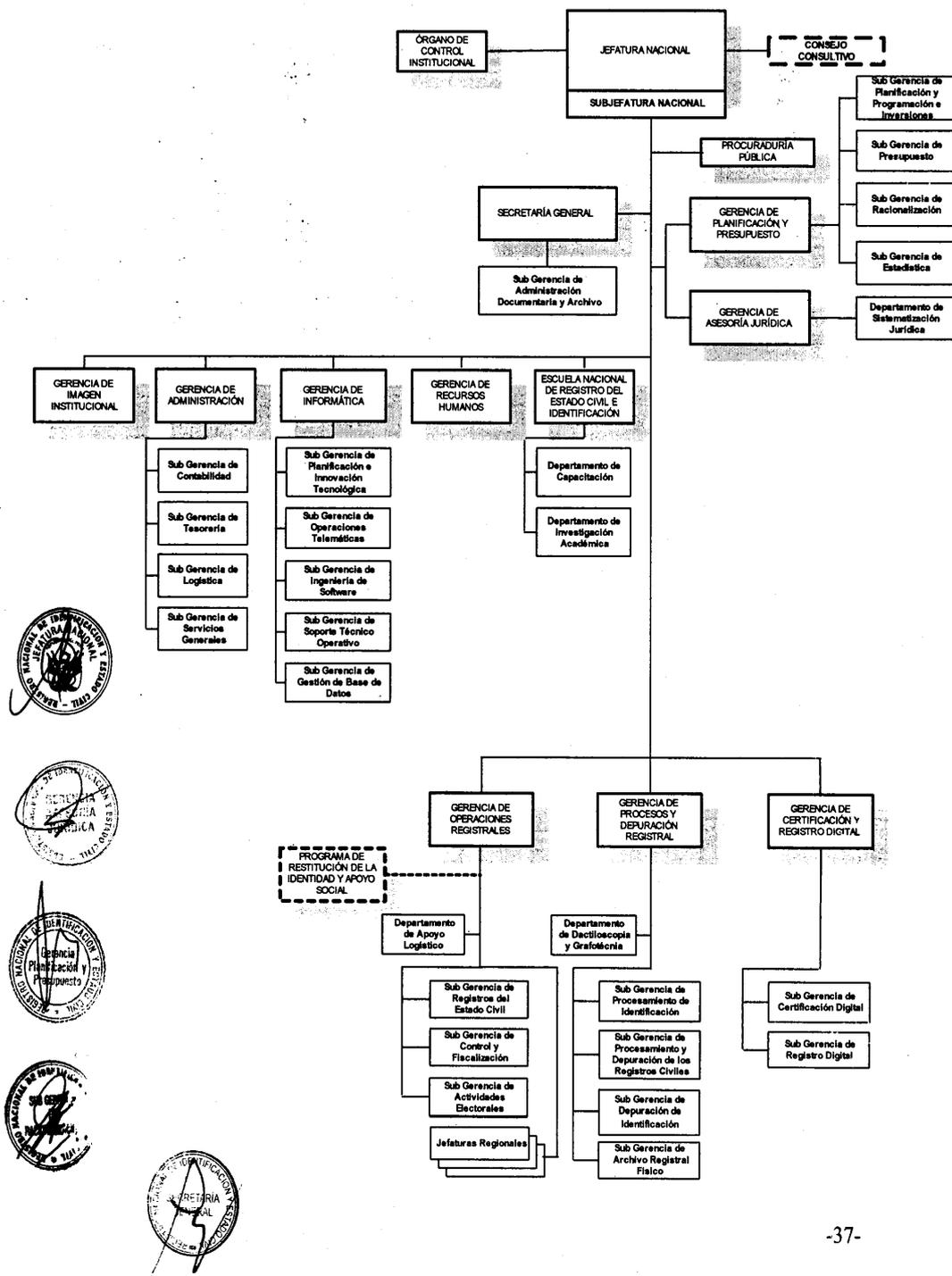
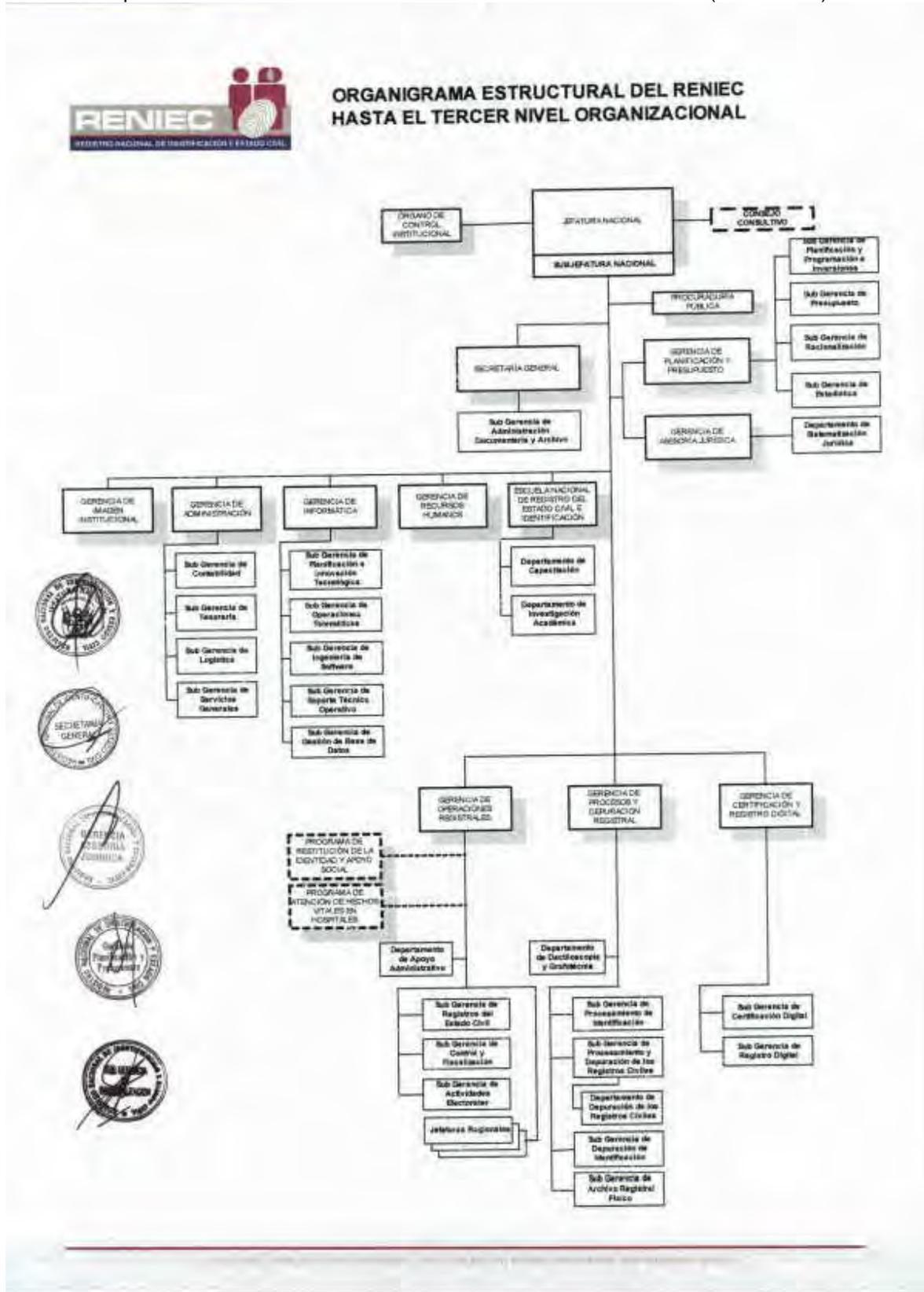


Figura 08

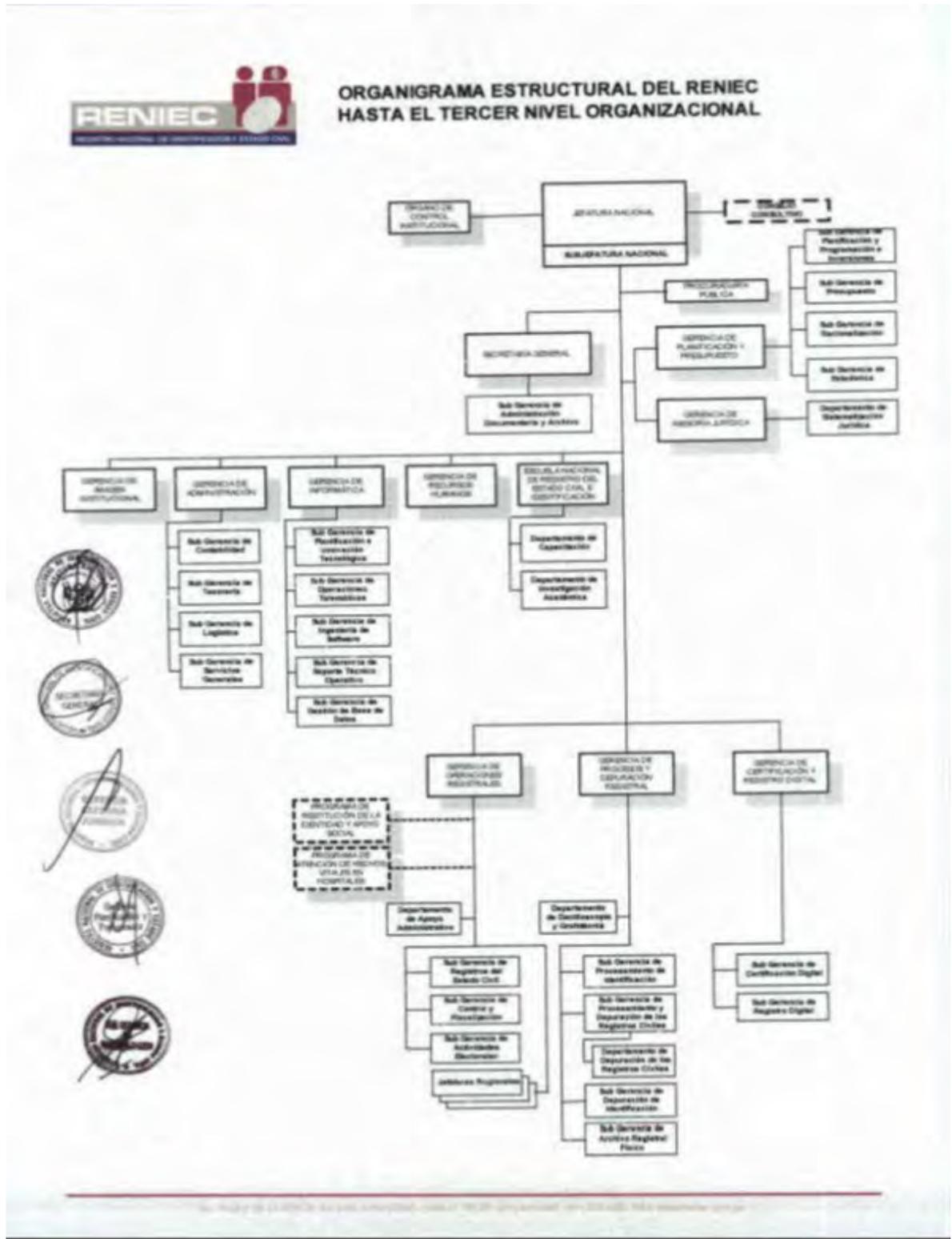
MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA 2007-ÓRGANOS DE LÍNEA (GOR Y GPDR)
 Aprobada con Resolución Jefatural N°392-2007-JNAC/RENIEC (25.04.2007)



Fuente: Reniec (2007)

Figura 09

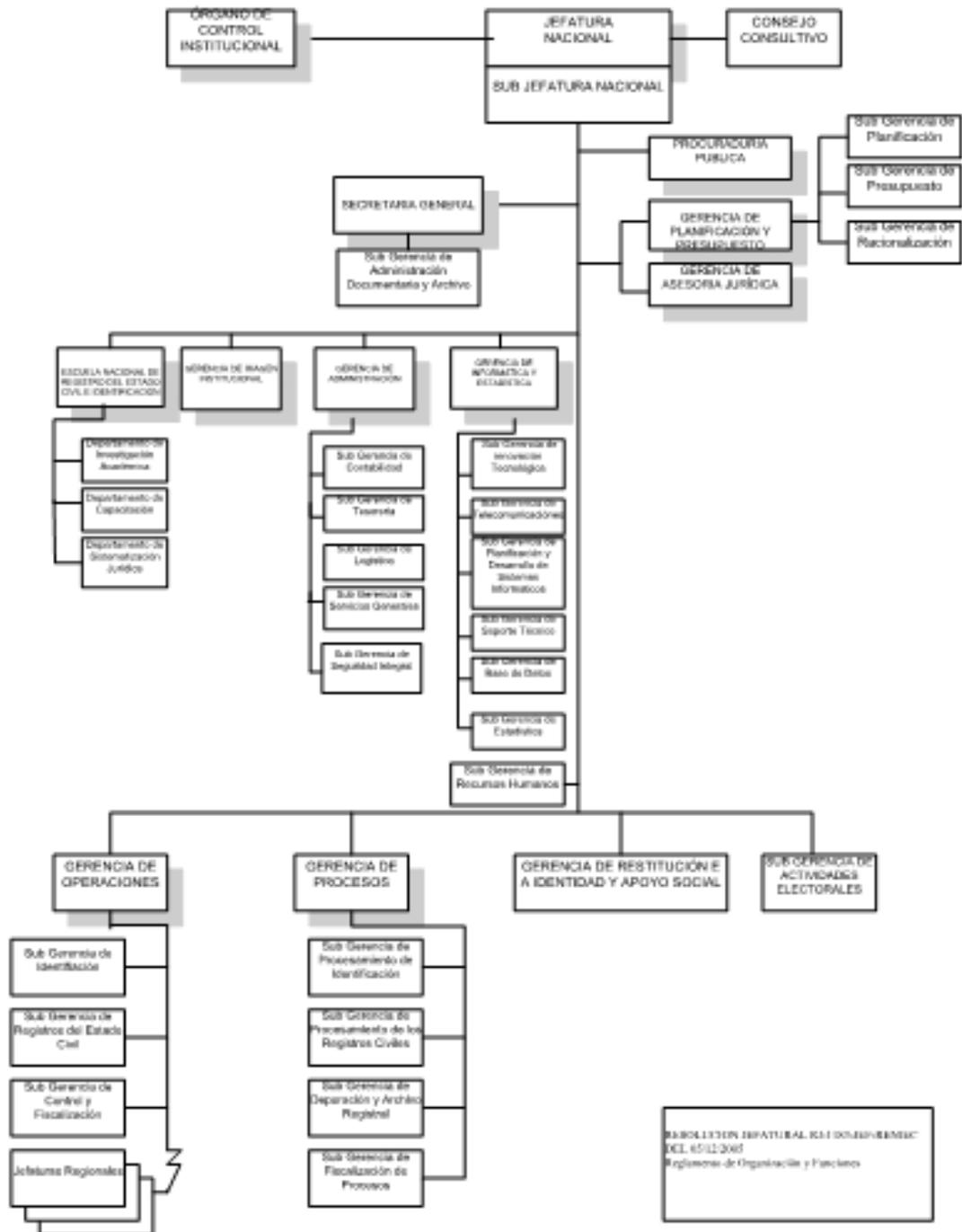
ESTRUCTURA ORGÁNICA - 2007 A 2009
Aprobada con Resolución Jefatural N°1006-2007-JNAC/RENIEC (12.12.2007)



Fuente: Reniec (2007)

Figura 10

ESTRUCTURA ORGÁNICA ENERO A JULIO 2010
Aprobada con Resolución Jefatural N°896-2009-JNAC/RENIEC (30.12.2009)



Fuente: Reniec (2010)

Figura 11

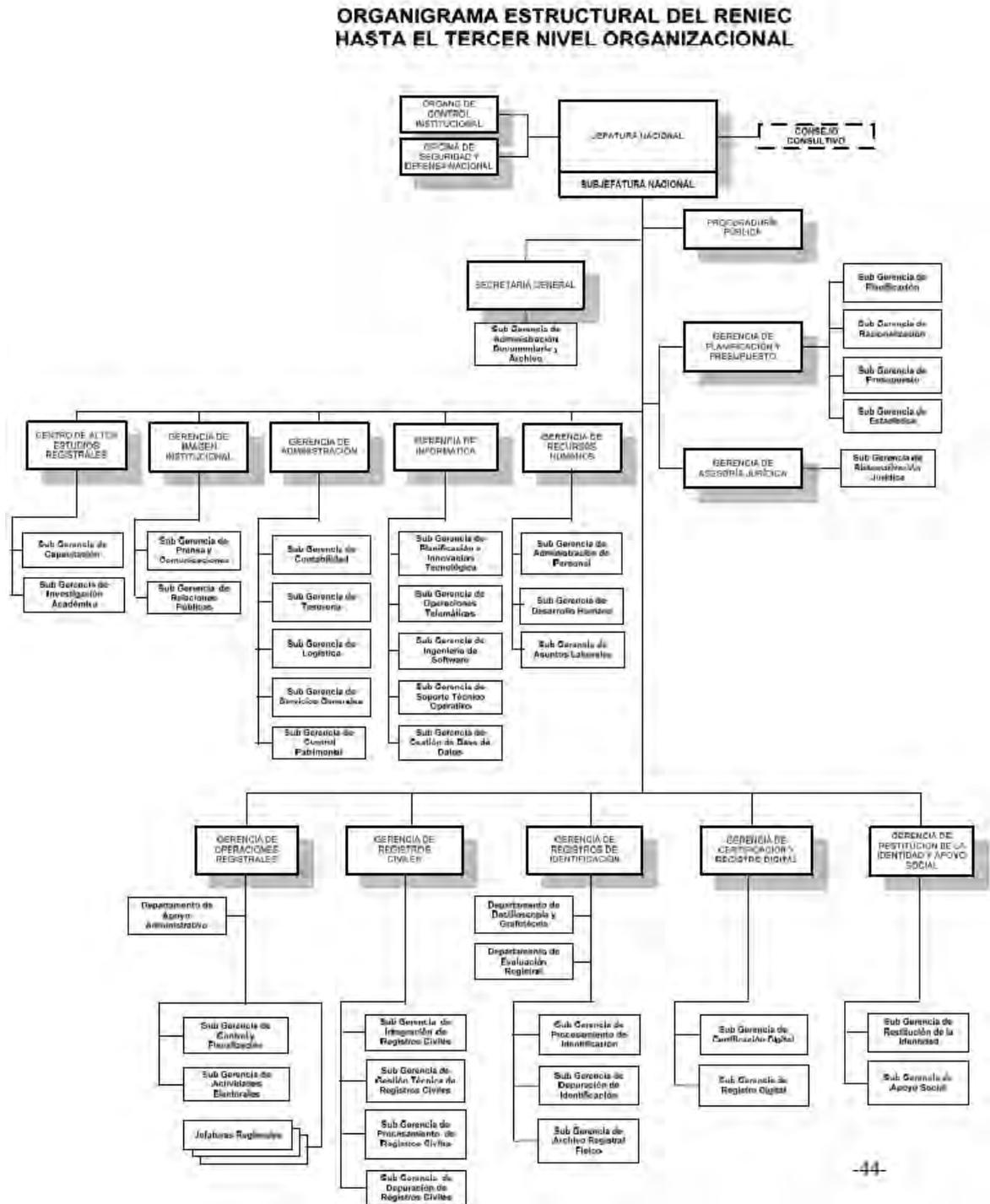
ESTRUCTURA ORGÁNICA – JULIO A SETIEMBRE 2010
Aprobada con Resolución Jefatural N°650-2010-JNAC/RENIEC (20.07.2010)



Fuente: Reniec (2010)

Figura 12

ESTRUCTURA ORGÁNICA – SETIEMBRE 2010 A OCTUBRE 2012
 Aprobada con Resolución Jefatural N°855-2010-JNAC/RENIEC (29.09.2010):
 Se crea la Gerencia de Registros Civiles



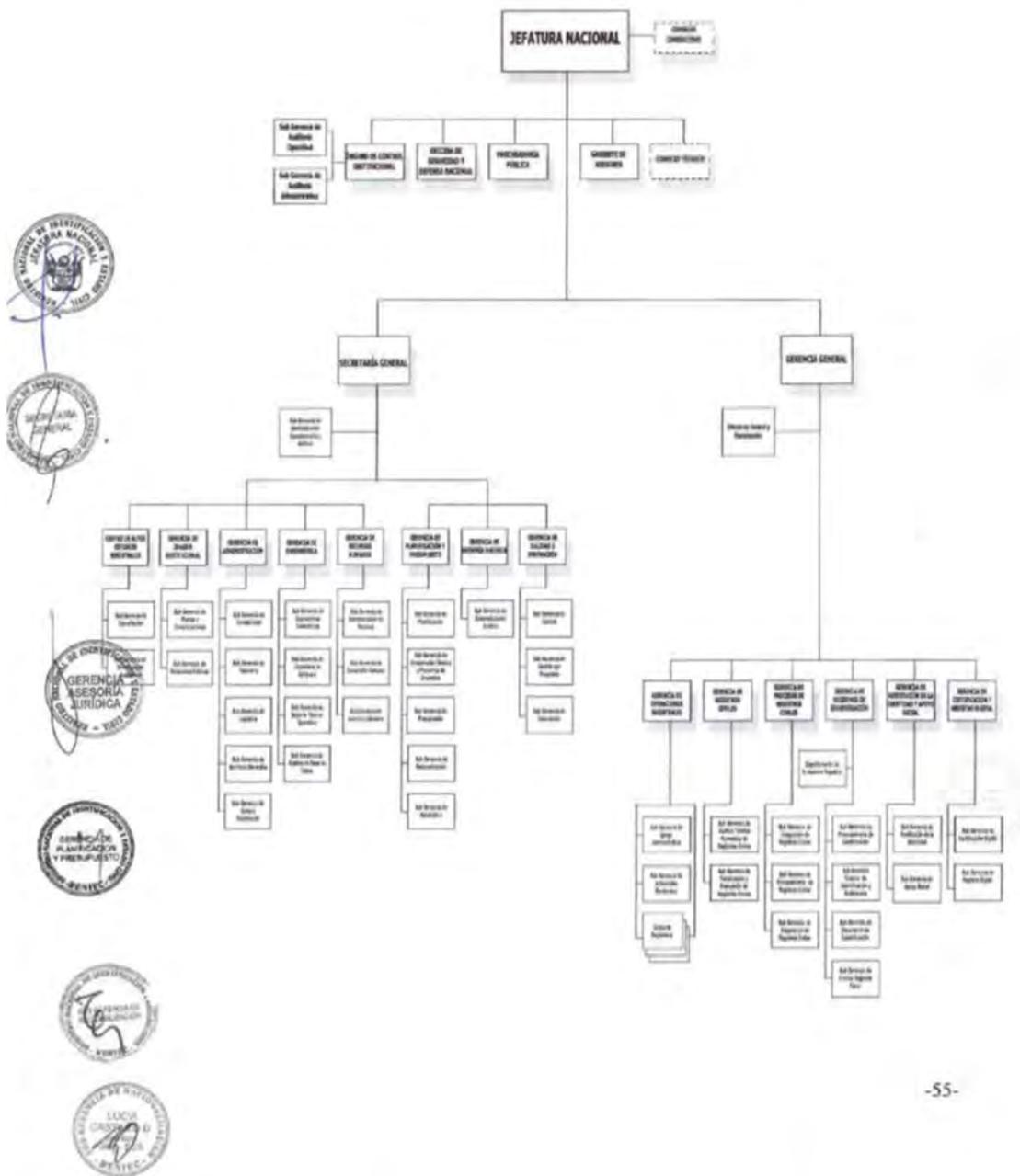
Fuente: Reniec (2010)

Figura 13

ESTRUCTURA ORGÁNICA – OCTUBRE 2012 A 2013

Aprobada con Resolución Jefatural N°245-2012-JNAC/RENIEC (03.10.2012): la Gerencia de Registros Civiles se escinde y se crea la Gerencia de Procesos de Registros Civiles

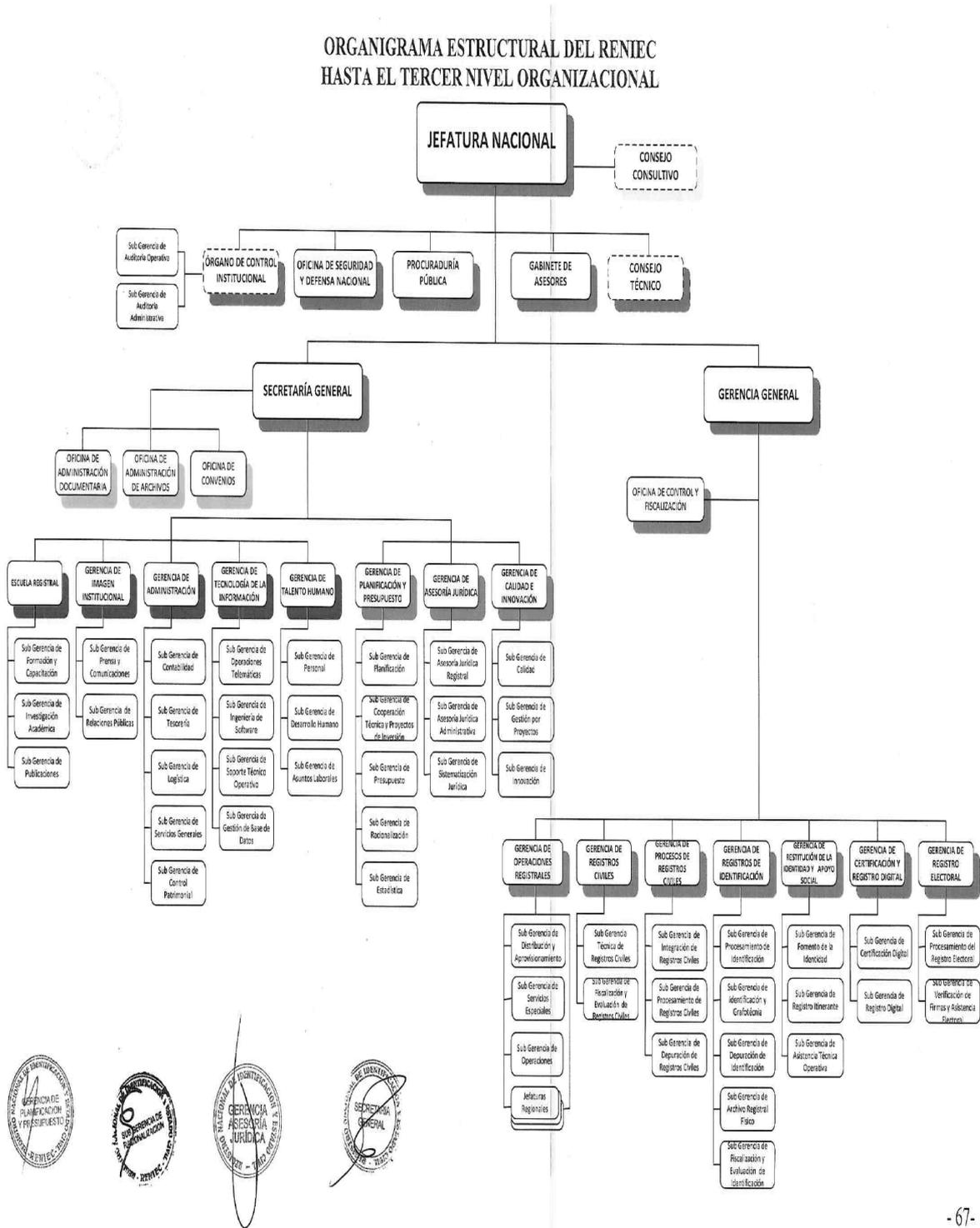
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL RENIEC HASTA EL TERCER NIVEL ORGANIZACIONAL



Fuente: Reniec (2012)

Figura 14

ESTRUCTURA ORGÁNICA 2013-2016
Aprobado con Resolución Jefatural N°124-2013-JNAC/RENIEC

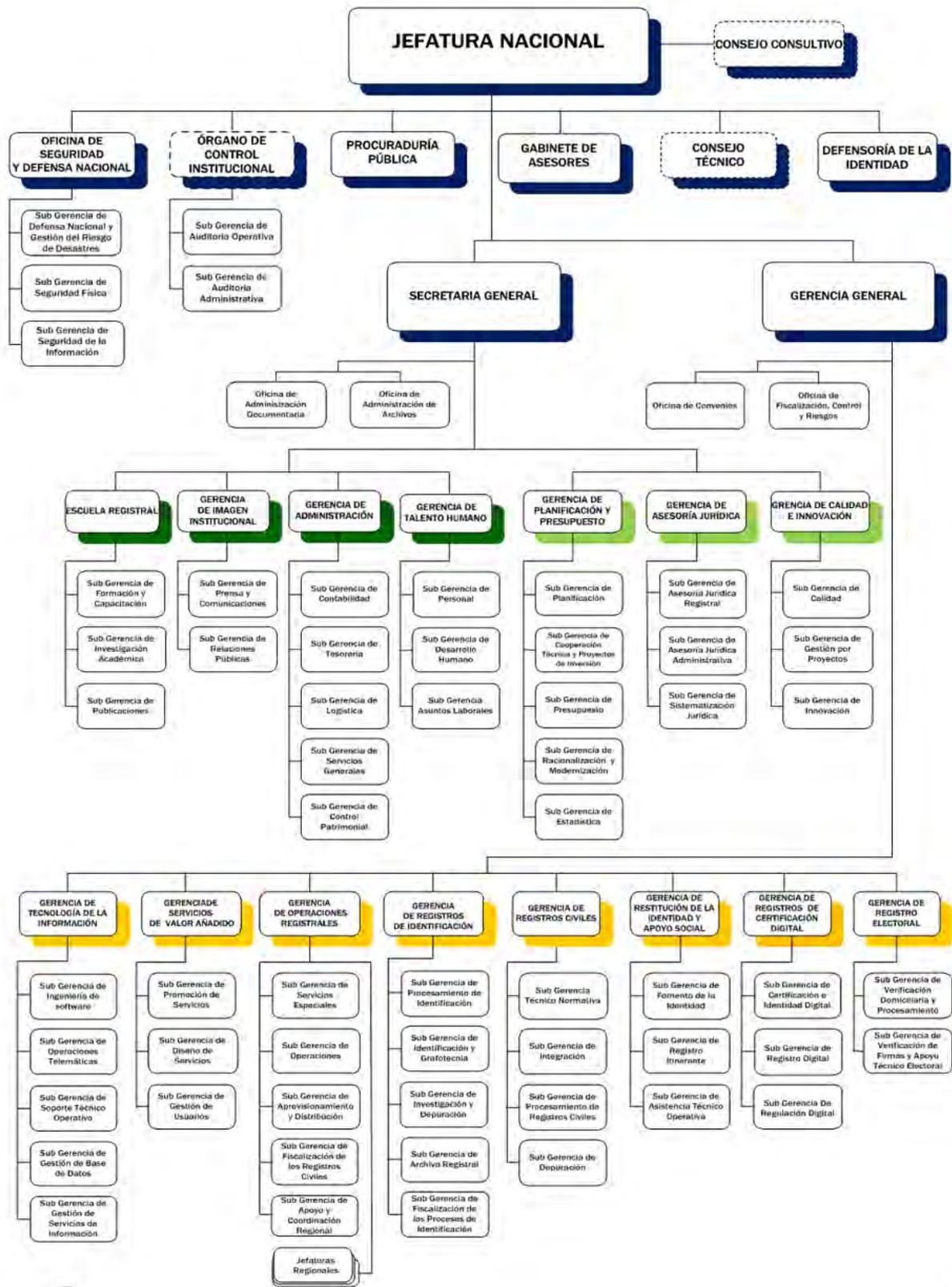


Fuente: Reniec (2013)

Figura 15

ESTRUCTURA ORGÁNICA 2017-2020

Aprobado R.J. N°73-2016-JNAC/RENIEC (31.05.2016). Vigente desde el 01.01.2017



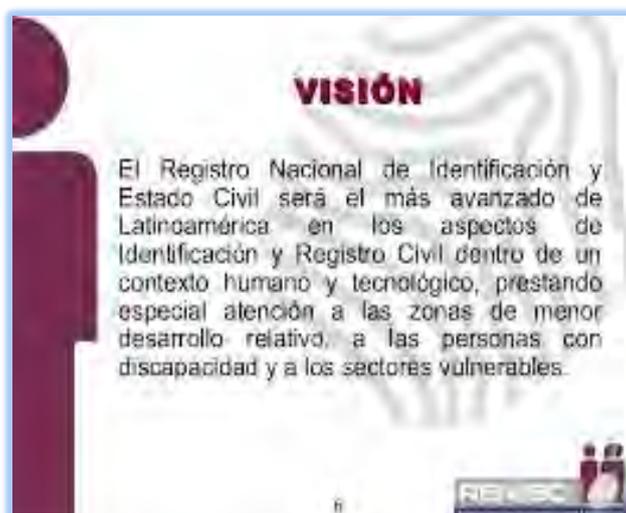
Fuente: Reniec (2017) www.reniec.gob.pe/Transparencia/TransparenciaAdm?valorMenu=0&idInformacion=3

4.3. Cambios sustantivos en la visión propuesta por la entidad.

Definir la visión de una institución es un tema de suma importancia, porque define de manera clara a la entidad, establece lo que piensa respecto de sí, y expresa, cómo es que se ve a corto y mediano plazo. Dentro del período investigado, la visión institucional ha sido objeto de diferentes tratamientos.

Figura 16

Gráficas de visiones institucionales, período 2005 – 2020



VISIÓN AÑO 2005: No se tiene información de la Resolución Jefatural que la aprobó.

Período de vigencia: se ubicó en esta fecha 19.10.2005.

Fuente: Reniec. (s.f.)

<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fes.slideshare.net%2Fadde-leonochoa%2Fexp-reniec&psig=AOvVaw1Nk3e0cogukhqtI7tsVqgg&ust=1604618535271000&source=images&cd=vfe&ved=0CEQQR4kDahcKEwig3oSfhOrsAhUAAAAAHQAAAAAQAg>

“El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la Institución más avanzada de Latinoamérica en los aspectos de identificación y registro civil, que cuenta con la confianza de la ciudadanía y con el reconocimiento internacional por la calidad en la prestación de sus servicios, al lograr que todos los peruanos estén identificados y accedan con plena confianza, a través del uso de su documento nacional de identidad, a los diversos servicios disponibles,

VISIÓN AÑO 2009: aprobado con Resolución Jefatural N°527-2009-JEF/RENIEC (18.08.2009)

Período de vigencia: 18.08.2009-20.03.2012.



VISIÓN AÑO 2012-: aprobado con Resolución Jefatural N°085-2012-JNAC/RENIEC (21.03.2012), y ratificado con Resoluciones Jefaturales N°060-2013-JNAC/RENIEC (22.02.2013), N°119-2013-JNAC/RENIEC (09.04.2013) y N°166-2015-JNAC/RENIEC (14.07.2015).

Período de vigencia: 21.03.2012-02.05.2019.

Fuente: Reniec. (s.f.)

<https://www.slideserve.com/taro/portal-web-del-registrador-civil-registro-civil-a-tu-alcance>



VISIÓN AÑO 2019: aprobado con Resolución Jefatural N°070-2019-JNAC/RENIEC

Período de vigencia: 03.Mayo.2019-a la fecha.

Fuente: Reniec. (s.f.)

https://slideplayer.es/slide/17765389/#.X6M_7_WPnm8.whatsapp

Dentro de la redacción de la visión institucional aprobada por el Reniec, vigente en el período 2006 a 2020, las actividades a cargo de los Registros Civiles no tienen un texto destacado en la redacción; salvo el caso de aquellos aprobados el año 2005 y el año 2009; donde se aprecia una intención de impulsar el desarrollo de la entidad sobre la base no solo de la identificación, sino también, de los Registros Civiles; sin embargo, pese a contener una aspiración

importante, cuya redacción coincide con el inicio formal de la incorporación de las primeras OREC de municipalidades de la capital, su compromiso es tímido cuando se refiere a su deber de afianzar el Sistema de Registros Civiles; debido quizás, a la falta de comprensión del mandato legal recibido en su Ley Orgánica. Siempre, el desarrollo de su visión ha estado asociado a la “identificación civil” descrito por Harbitz y Boecke-Giuffrida (2010, pp.80-81), cuyo producto final es el DNI, o está relegado a un papel secundario, subsumido en otro componente como el “uso masivo de la tecnología” y la exposición de sus logros. Ello revela la poca importancia concedida por el Reniec a los Registros Civiles, pese a ofrecerle una razón gravitante para su creación y funcionalidad, como sistema único, establecido por su Ley Orgánica.

Esta apreciación, se corrobora con la exposición ofrecida en el 2013 por la Gerencia de Registros Civiles, en su presentación sobre el desarrollo del “Portal del Registrador Civil” y su inclusión en el menú del sitio institucional, y las razones de tener que vincular a los Registradores Civiles en las municipalidades con el Reniec. Dada la importancia de esta apreciación, es fundamental remitirse a las diapositivas presentadas por la gerencia, correspondiente al año 2013; a modo de explicación:

FIGURA 17

El ciclo de la documentación-diapositivas sobre el Portal Web del Registrador Civil



Fuente: Reniec (s.f.) <https://es.scribd.com/presentation/432914452/RENIEC-GRC-Registro-Civil-a-Tu-Alcance>



El ciclo de la identificación en el Perú se inicia con la emisión del Certificado de Nacido Vivo, con el cual, es posible registrar un nacimiento ocurrido o constatado en un hospital o clínica privada.

La importancia de los datos que contiene el Acta de Nacimiento como: prenombre(s) y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, y prenombre de uno los padres (en caso del menor de edad), se reproducen en el DNI de la persona.



Los datos que se consignan en ella, dan lugar al trámite de emisión del DNI; así la persona se identificará de forma plena.

https://image1.slideserve.com/3076576/slide16-l.jpg



COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO

Con la OEA:



“PROGRAMA INTERAMERICANO PARA EL REGISTRO CIVIL UNIVERSAL Y DERECHO A LA IDENTIDAD”

Constituye un esfuerzo de la OEA y de sus Estado Miembros, para asegurar al 2015 la universalidad, accesibilidad y de ser posible la gratuidad del registro del nacimiento, con la finalidad de asegurar el derecho a la identidad.

Por ende todos los Estados Miembros de la OEA, con el apoyo de la Secretaría General de dicho organismo, trabajarán para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa:

1. Universalización y accesibilidad del Registro Civil y el Derecho a la Identidad.
2. Fortalecimiento de las políticas públicas y la legislación
3. Participación ciudadana a la sensibilización.
4. Identificación de mejores prácticas
5. Cooperación internacional y regional.
6. Seguimiento de la implementación del Programa

16

Dentro de la justificación de este aplicativo, se señalaron dos compromisos asumidos por el Estado peruano.

Si bien se denota en ellos un compromiso hacia la universalización y acceso al Registro Civil, lo está, desde la perspectiva de que el mismo resulta necesario, para obtener el documento de identificación (DNI) y reducir los casos de indocumentación absoluta de las personas.

https://image1.slideserve.com/3076576/slide17-l.jpg



COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO



“PLAN BICENTENARIO - EL PERÚ HACIA EL 2021”

Constituye un plan a largo plazo que contiene políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años. Consta de seis ejes estratégicos:

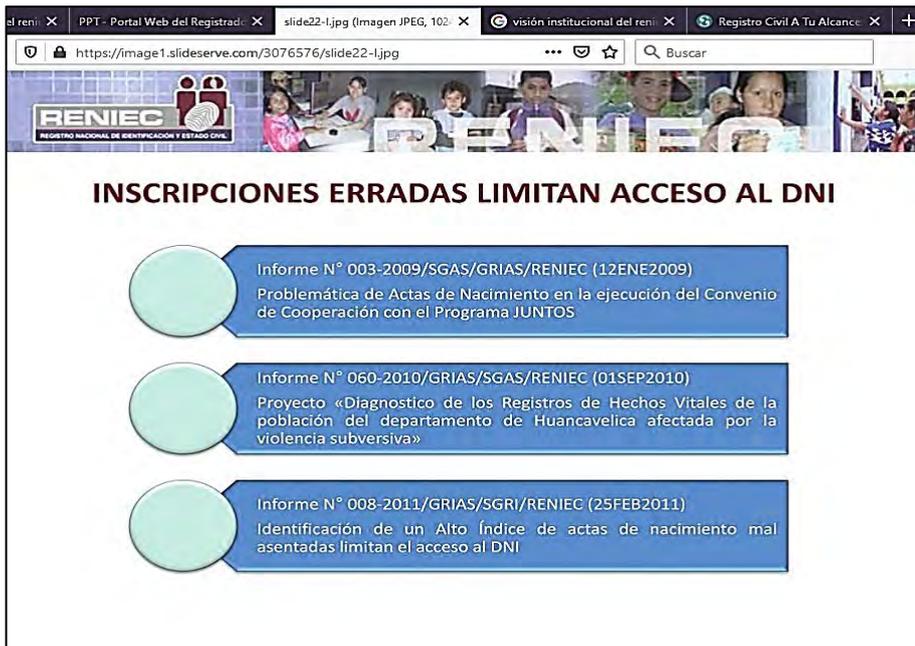
1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Eje estratégico 1:
DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS
Objetivo específico 1: Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales.

Acción estratégica:
Fortalecer el sistema de identificación y de registros civiles, incidiendo en la entrega del DNI, con certificación biométrica y digital.

17

En consecuencia, el enfoque no prevé un desarrollo armónico de los registros civiles en nuestro país, que conduzca a un fortalecimiento del Sistema de Registros Civiles del Reniec; necesariamente.



De lo señalado en la diapositiva anterior, se confirma las razones que justificaron la formulación y desarrollo del proyecto propuesto por la Gerencia de Registros Civiles; hasta su puesta en producción.



el reni x PPT - Portal Web del Registrad... slide27-l.jpg (Imagen JPEG, 102... x visión institucional del reni x Registro Civil A Tu Alcanc... x +

https://image1.slideserve.com/3076576/slide27-l.jpg

RENEC
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

CONSIDERACIONES TOMADAS EN CUENTA

1. Posibilidad de aprovechar la expansión del servicio de internet
2. Necesidad de acortar plazos para remisión de material registral, evitando suspensión del servicio por desabastecimiento
3. Consultoría registral oportuna debe permitir resolver peticiones de los administrados en forma expeditiva
4. Difusión de la legislación vigente y normativa institucional complementaria debe efectuarse con mayor efectividad
5. La eliminación de prácticas indebidas requiere de acompañamiento en las diversas etapas del proceso

27

Las imágenes finales son claras. Explican cómo cuando las actas registrales son bien emitidas, se hace posible en el tiempo, emitir un DNI. De allí el por qué la entidad, en el período de la investigación, vino señalando, su trabajo y apoyo en favor de los Registros Civiles.

el reni x PPT - Portal Web del Registrad... slide32-l.jpg (Imagen JPEG, 102... x visión institucional del reni x Registro Civil A Tu Alcanc... x +

https://image1.slideserve.com/3076576/slide32-l.jpg

RENEC
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

MAYOR SEGURIDAD EN LA FUNCIÓN REGISTRAL: SE OBTIENE UNA ACTA MÁS SEGURA



EL REGISTRADOR CIVIL NO ESTÁ MÁS AISLADO.

CUENTA CON EL SOPORTE

RENEC

SERVICIO EN TIEMPO REAL

A NIVEL NACIONAL

32

Sin embargo, hay una diferencia clave: el DNI y el Acta de Nacimiento son solo productos, mientras que la actividad registral es una función exclusiva que explica la razón de la creación del Reniec.

Se entiende entonces, la manera cómo el Reniec mal entendió la importancia del DNI por sobre su deber de consolidar para el país, un Sistema de Registros Civiles, y cómo el diseño institucional previsto por la Ley 26497, no tenía cabida dentro de los objetivos inmediatos propuestos por los planificadores de la institución. Y es que, hasta entonces, los Registros Civiles no eran generadores de ingresos por recaudar que apoyen el presupuesto institucional; a diferencia de los trámites referidos a la emisión del documento único de identificación.

Cabe entonces recordar lo dicho por el congresista Carlos Torres y Torres Lara, al momento de sustentar el proyecto sustitutorio de Constitución, ante el Congreso Constituyente Democrático, que se exigía sin lugar a dudas, cambios definitivos -que hoy no se visualizan en la estructura orgánica o en los procesos operativos del Reniec, porque no posibilitan la emisión de productos -virtual o en físico-, que obliguen a la entidad, a enlazar sus dos bases de datos más importantes; para la emisión de certificados y constancias convencionales -soporte papel- o digitales, conteniendo información pública más amplia, sobre las personas allí inscritas; en los que se asocien los datos tradicionales con los datos de sus progenitores, el número de su Código Único de Identificación, los posibles homónimos existentes y cómo verificarlo, etcétera; para su presentación o uso identificatorio, en postulaciones laborales, procesos de selección, información de récord crediticio; con la autorización informada del titular, cuando sea requerido.

Estas dos bases de datos referidas, con las que cuenta la entidad para el desarrollo de sus fines institucionales; son las siguientes:

- *“Base de Datos de los Registros Civiles del Perú”* creada con la RJ N°453-2003-JEF/RENIEC (01.10.2003), cuyo objeto es almacenar y procesar la información procedente de todas las inscripciones, referidos al origen y fin de la persona, y la modificación del estado civil y,
- *“Archivo del Registro Único de Identificación y Estado Civil”* comúnmente llamado “RUIPN”, creado con la Resolución Jefatural N°030-96 (30.04.1996), cuya finalidad era, en su momento, posibilitar la ampliación, administración y custodia de la información personal que se tenía entonces de los ciudadanos, y la de ampliar la base de datos incorporando a la población en general.

4.4. Cantidad de OREC de Gobiernos Locales y Comunidades Nativas, con delegación de funciones vigentes.

La información estadística elaborada por el Reniec, en relación con las oficinas que integran por delegación, el Sistema Registral y sus actividades, es limitada. El sitio web de la institución no contiene repositorios con información a levantar, con anterioridad a julio de 1995; pese a ser la Gerencia de Registros Civiles, el órgano funcional responsable del Sistema, desde su creación, oficializada en diciembre de 2007. Al interior, la información tampoco se encuentra contenida en archivos digitales individualizados por Jefaturas Regionales, departamentos

y provincias, u oficinas, que hagan posible su consulta y uso como insumo, a ser requerido para la planificación del trabajo de fiscalización de la legalidad de las inscripciones o la capacitación de los registradores civiles, conducido respectivamente, por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles (SGFRC) y de la Escuela Registral (ER).

En ese sentido, si se quisiera conocer el universo de oficinas, en funciones antes de julio de 1995, para resolver la cuestión sobre la problemática de la organización administrativo-registral del país -al momento de la creación del Reniec y el porqué de la necesidad para sus dos primeros Jefes Nacionales, de postergar durante diez años, el inicio del proceso de incorporación de los acervos documentales de las OREC de las municipalidades del país a la entidad-, no hay otra opción que recurrir a trabajos publicados por académicos como Durand, en las páginas 27 a 30, o Paredes, señalado en las páginas 30 a 31. El primero, describía este panorama, de una forma peculiar:

Bajo el primer aspecto operacional, el Registro Civil en el Perú conocido por todos y diaria o casi diariamente cumplido en cerca de 2,600 locales municipales se caracteriza por las siguientes tremendas deficiencias:

- 1) Dispone de tantas autoridades responsables de su funcionamiento legal, como es el número de Alcaldes o sustitutos de Alcaldes. Esto quiere decir que en el país existen 1,600 Jefes de Registro Civil (Durand. 1995, pp.114-115).

Lo cierto es que, desde la creación del Reniec (13.07.1995) y la aprobación de su Reglamento, por el Decreto Supremo 015-98-PCM (23.04.1998), parece que lo que mejor le ha funcionado, ha sido apostar por un mecanismo o procedimiento alternativo, como la autorización de nuevas oficinas registrales, mediante la delegación de funciones a municipalidades y Comunidades Nativas

que no implementaron el trámite de autorización, antes de la vigencia de la Ley 26497; en vez de imaginar la forma de cumplir su Ley Orgánica.

¿Cuántas oficinas con funciones delegadas -de municipalidades y Comunidades Nativas- están hoy autorizadas a efectuar registros? Esa pregunta corresponde ser absuelta por la Subgerencia de Integración, unidad orgánica perteneciente a la Gerencia de Registros Civiles; responsable de su incorporación al Sistema. Sin embargo, dicho universo no ha sido estable. No se cuenta con información preparada por la entidad para la construcción rápida de una línea de crecimiento ascendente sobre base cierta. ¿Cómo compararla con prontitud, qué porcentaje usar como referencia? A manera de ilustración, la tabla siguiente presenta algunas evoluciones:

TABLA 11

Cuadro de clasificación de OREC en territorio nacional con funciones delegadas

<i>MEDICIÓN EN FECHAS DETERMINADAS</i>					
	<i>11/06/2018</i>	<i>08/04/2019</i>	<i>08/07/2019</i>	<i>08/08/2019</i>	<i>30/06/2020</i>
<i>En el país:</i>					
<i>Provincias</i>	183	182	182	182	181
<i>Distritos</i>	1,625	1,625	1,625	1,625	1,624
<i>Centros Poblados</i>	2,457	2,496	2,502	2,504	2,518
<i>Oficinas Auxiliares</i>	38	38	38	38	39
<i>Comunidades Nativas</i>	463	470	471	471	473
<i>SUB TOTAL</i>	4,766	4,811	4,818	4,820	4,835
<i>Fuera del país</i>	Oficinas Registrales Consulares:				187

Administrar un Sistema con un número tan elevado de oficinas, en lugares de difícil acceso por la geografía o falta de vías de comunicación, o la dispersión del territorio del país con 1,285,216.20 kilómetros cuadrados, en cinco regiones

diferentes; demanda conceptualizar el trabajo de planificación de la infraestructura operativa a nivel de locales, de talento humano, de infraestructura de equipos y redes informáticas y conectividad a banda ancha de internet, además de otras muchas cosas, que deben de ser debidamente pensadas, acorde a cada región en la que está distribuido el país, que cuenta además con una variada geografía.

Un número mayor de Oficinas de Registros del Estado Civil con funciones delegadas se encuentra en los Centros Poblados, que suman 2,518 y al que se debe de agregar las 39 de las Oficinas Registrales Auxiliares de Centros Poblados, donde no existe ninguna oficina del Reniec implementada -ni como oficina de enlace ni como prestadora de los servicios que proporciona el Reniec-. El segundo gran grupo son las OREC de las Municipalidades Distritales, que tienen una mayor vinculación a la entidad por estar más próximas a algún punto de atención y han sido las mejor atendidas durante los desplazamientos realizados por los fiscalizadores; pero el tercer grupo, igual de complejo que el primero, son las OREC de comunidades nativas; que suman a la fecha 473, y son junto a las de Centros Poblados, las que más han crecido al interior del Sistema; desde la creación de la entidad.

El Reniec, a la fecha, cuenta con dieciséis Jefaturas Regionales para administrar este universo de oficinas, pero solo siete de las dieciséis, que conforman la estructura de la Gerencia de Operaciones Registrales (GOR), incluyen a OREC de Comunidades Nativas: JR3-Tarapoto, JR4-Iquitos, JR6-Huancayo, JR9-Cusco, JR13-Pucallpa, JR15-Huánuco y JR16-Amazonas.

Cada localidad, a la cual se le delegó la función registral, reviste particularidades en algunos casos repetibles -algunas cuentan con acceso vial, otras solo con acceso fluvial, otras con acceso multimodal: aéreo-navegable por su lejanía desde la sede regional, o terrestre-fluvial o carretero-en acémila- y a pie, dificultades en el nivel de presencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial; a lo que se debe de agregar, la diversidad cultural que caracteriza a nuestro país y las dificultades que ello conlleva para una autoridad regional. Incluso, dentro del ámbito administrativo de una misma Jefatura Regional, pueden convivir diferentes concepciones culturales, no obstante presentar geografías similares; como ocurre con la Jefatura Regional 4-Iquitos y la Jefatura Regional 16-Amazonas.

Hay también diferencias en costos asociados a los desplazamientos habituales, que requieren hacer los registradores civiles y el personal del Reniec, desde la sede regional hacia los centros poblados o las comunidades nativas y viceversa, para su relacionamiento con la entidad; que imponen retos la administración aún no considera dentro de su visión de desarrollo y prestación de servicios; porque la construcción de sus procesos ha sido hecha sobre la oportunidad de las necesidades, los reconocimientos a lograr, los productos a colocar, pero pocas veces, pensando en el desarrollo descentralizado de los servicios y deberes de la institución para con el Sistema de Registros Civiles; aún incluso, en el caso de haberse decidido integrar todas las OREC del país. Y allí, tuvo mucho que ver, la prepotencia intelectual de las áreas que impusieron los procesos como también, las capacidades cognitivas de sus proponentes, y la falta de una visión más instruida en la dirección y

planeamiento del país, que proponga e imponga una visión de la entidad, que asuma el reto de tener que dirigir un país complejo, extenso, incomunicado, inequitativo y además, invertebrado por la propia ineficiencia del Estado; bajo el que nos escudamos habitualmente.

¿Cómo administrar este universo de oficinas no acabado de entender? Durante las exposiciones realizadas ante la Junta Nacional de Justicia, por los postulantes al concurso para la selección de Jefe Nacional del Reniec, en Agosto del 2020; esta pregunta no formó parte del interrogatorio de los evaluadores, pero tampoco fue explicada modo personal por los candidatos, en la explicación de sus planes de trabajo. El único tema que se ensayó fue la forma cómo incorporar de manera efectiva a las OREC, a la entidad.

La situación del Sistema de Registros Civiles ha motivado en el tiempo, algunos pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo, donde se advierte un pronunciamiento claro de dicha institución constitucionalmente autónoma; que no necesariamente se comparte, en todos sus argumentos justificatorios:

- Informe Defensorial N°100, referido al trabajo de verificación realizado, respecto a la actuación del Reniec en materia de identidad. La citada institución señala lo siguiente:

5.1. Competencia administrativa y delimitación de responsabilidades de las municipalidades y el Reniec.

En cumplimiento del mandato constitucional establecido en su décima disposición final y transitoria – Le ley establece el modo como las oficinas, los funcionarios y servidores del Registro Civil de los gobiernos locales y los del Registro Electoral se integran al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-,

la Ley N°26497, Ley Orgánica del RENIEC, vigente a partir del 12 de julio de 1995, estableció entre sus disposiciones complementarias que en un plazo de 36 meses de publicada la misma (es decir en julio de 1998), el personal y el acervo documentario de las oficinas del registro civil de los gobiernos locales quedaría incorporado al RENIEC.

También dispuso que las municipalidades del país podían celebrar contratos con el Registro a efecto que las oficinas registrales funcionen en los locales o recintos que se encontraban destinados para el registro civil, e igualmente, establecer la asignación del personal especializado de la municipalidad así como la infraestructura, mobiliario y equipos.

Se estableció que el RENIEC debía capacitar al personal asignado y proporcionar el equipamiento y los suministros necesarios para el funcionamiento de las oficinas registrales. Se indica que el presupuesto del registro contemplará, a título de contraprestación, la asignación de recursos a los municipios.

Mediante Resolución Jefatural N°023-96-JEF, vigente a partir del 12 de abril de 1996, la Jefatura del RENIEC delegó en las oficinas de los registros civiles que funcionan en las municipalidades provinciales y distritales; municipios de centros poblados menores, entre otros, las funciones previstas en los literales a, b, c, e, i, l, m, n, o y q del Artículo 44° de la Ley N°26497, disposición que se mantiene vigente hasta la fecha.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada mediante Ley N°27972 y publicada el 27 de mayo del 2003, señala en su artículo 73° que las municipalidades asumen competencia y ejercen función específica en la prestación de los servicios públicos locales, dentro de los cuales se encuentra los Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el RENIEC.

La Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC, mediante la cual se conforma la Comisión Especial, dispone en su artículo 2° *“Delimitar el procedimiento para la delegación de funciones, para los casos en que se mantenga la delegación de funciones en las municipalidades, conforme al cronograma de incorporaciones que se establezca, a nivel nacional, de conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades”*.

Por otro lado, el 30 de noviembre de 2005 se publicó la Resolución Jefatural N°940-2005-RENIEC/JEF, mediante la cual se dispone la incorporación de la Oficina de Registro Civil de la Municipalidad Distrital de San Borja al RENIEC. En dicha resolución se revoca las facultades registrales comprendidas en los literales a), b) c), e) i), l), m) n) o) y q) del Artículo 44° de la Ley N°26497, conferidas a la Oficina de Registro Civil de la Municipalidad Distrital de San Borja al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que incluye su acervo documentario.

Esta situación, ha generado confusión respecto a las competencias y responsabilidades de cada entidad. En algunos casos las municipalidades han alegado la autonomía que les confiere la Constitución para justificar el establecimiento de tasas por inscripción de nacimientos (...)

Por su parte **RENIEC** ha manifestado que “Por la referida delegación de las Oficinas de Registro de Estado Civil constituyen entes distintos e independientes

FUNCIONALMENTE de las instituciones en las que operan físicamente, dependiendo de las referidas municipalidades administrativa y económicamente, conforme la normatividad vigente (...) Por consiguiente, las Oficinas de Registro de Estado Civil al ser parte de la estructura orgánica administrativa de las Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centro Poblado Menor, insertan los procedimientos inherentes a su función al “Texto Único de Procedimientos Administrativos” de la Municipalidad en la que funcionan físicamente. El mismo cuerpo legal regula los derechos de tramitación cuando los procedimientos impliquen para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizado a favor del administrado, esto es, la actividad humana materializada en acciones de administración y evaluativos al procedimiento”.

- Informe Defensorial N°107, referido a los resultados de las campañas de documentación y supervisión que efectuó entre el 2005 y el 2006, sobre el Derecho a la Identidad. Dicha institución refiere lo siguiente:

6.4 Supervisión de Registros Civiles

19. La falta de integración de los registros civiles continúa siendo uno de los principales escollos para evitar los cobros indebidos, así como otros problemas para la inscripción de nacimientos. En efecto, los registros civiles dependen funcionalmente del RENIEC, pero administrativamente de las Municipalidades, que alegan la necesidad de cobrar como una forma de autofinanciar los propios registros civiles.

20. Durante el 2005-2006 se supervisaron 689 oficinas de registros civiles. Con relación a los cobros indebidos referidos al trámite de inscripción de nacimientos, se verificó que se cobra en el 63% de los registros civiles.

- El Informe de adjuntía N°18-2016-DP/AE remitido al Reniec -Gerencia de Registros Civiles- con el Oficio N°002-2017-DP/AE de fecha 06 de diciembre de 2016; con el cual, se aborda la problemática del proceso inconcluso de la incorporación de OREC de municipalidades y se emiten recomendaciones al Reniec, el MIMP³ y las municipalidades. Al respecto, la institución recomienda textualmente:

- ✓ Priorizar la ejecución acciones conducentes a la incorporación de las OREC al Reniec.

³ Siglas asignadas al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- ✓ Asignar los recursos necesarios a la Subgerencia de Integración de Registros Civiles, para realizar todas las coordinaciones y acciones pertinentes con las autoridades municipales, respecto a la incorporación de las OREC al RENIEC y el traslado del acervo documentario y sus respectivos títulos archivados.
- ✓ INCORPORAR en el Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2017-2021, en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y en el Plan Operativo Institucional (PI) del Reniec, acciones destinadas a la incorporación de las Oficinas de Registros del Estado Civil al Reniec.
- ✓ Mientras se lleva a cabo el proceso de incorporación, Reniec deberá:

FORTALECER la articulación con las OREC para la atención eficaz de todo el circuito de la documentación.

En todos aquellos documentos, la Defensoría del Pueblo acusa recibo de conocer las normas, de interpretarlas y citarlas, y monitorear las acciones de la Administración para que ellas favorezcan al ciudadano; pero no reflejan un conocimiento profundo, acerca de, si para ello se requiere de grandes transformaciones o si la Ley en mención cumple las especificaciones técnicas requeridas para facilitar ese cometido o si resultará ser económicamente eficiente; porque se relaciona con los principios de modernización que busca el Estado, en la formulación de un estado nacional próximo a su bicentenario. Esa poca capacidad de análisis vista en los documentos citados, muestra más allá de las estadísticas y las cifras que se citan, el problema incomprendido del Sistema de Registros Civiles, por una entidad cuya responsabilidad moral es enorme. Su deber no termina con la sola exhortación de que se continúe y concluya con dicho proceso, para luego no observar los peligros derivados de la implementación de otras estrategias no contemplados por la Ley 26497. Daría la impresión de que, no importa cómo ésta se haga, lo importante es que se haga y pronto; pero, los informes de la Defensoría del Pueblo solo desarrollan el argumento del deber hacer, señalado en la Primera

Disposición Complementaria de la Ley de creación de la entidad, sin observar que ese deber se extiende a los centros poblados que son la mayoría; que no formaron parte de alguna recomendación; por lo que su estudio es incompleto.

4.5. Decisiones adoptadas por la Alta Dirección

Preparar el escenario para disponerse en octubre del 2005, la revocatoria íntegra de facultades de registro a la OREC de la Municipalidad Distrital de San Borja, durante la gestión del tercer Jefe Nacional, y la incorporación del acervo documental. Éstos son algunas decisiones adoptadas, posibles de identificar:

TABLA 12

Resoluciones Jefaturales aprobadas que prepararon el proceso de incorporación de las OREC de municipalidades a la entidad

Ítem	Resoluciones	Emisión	Publicación	Motivo
1	Resolución Jefatural N°052-1996-JEF	07.08.1996	09.08.1996	Disposición que ordena a los alcaldes de las municipalidades con OREC autorizadas a registrar, comunidades nativas, guarniciones d frontera y misioneros religiosos y demás organismos y funcionarios de la República, a abstenerse de emitir resoluciones, decretos, ordenanzas y otros, que pretendan arrogar funciones que competen exclusivamente al Reniec.
2	Resolución Jefatural N°019-1999-JEF/RENIEC	19.01.1999	05.02.1999	Modifica y aprueba los formatos de actas de inscripción de Nacimiento, Matrimonio y Defunción, aprueba los formatos relativos a la inscripción extemporánea

				de nacimiento; y encarga a la entidad, la impresión y distribución de los Libros de Actas y formatos aprobados, para su uso obligatorio por las OREC y Oficinas Consulares
3	Resolución Jefatural N°149-2000-JEF/RENIEC	23.03.2000	25.03.2000	Se prohíbe a las Municipalidades Provinciales del país expedir copias de partidas y actas de hechos vitales y matrimonio, no inscritas en su jurisdicción.
4	Resolución de Gerencia de Operaciones N°188-2001-GO/RENIEC	28.12.2001		Aprueban formato del Certificado de Nacido Vivo; para uso a partir del 01 de Enero de 2002.
5	Resolución Jefatural N°869-2002-JEF/RENIEC	27.12.2002	31.12.2002	Aprueba el ROF del Reniec y la estructura orgánica 2003, por el cual, se crea la Escuela Nacional de Registro del Estado Civil (ENRECI).
6	Resolución de Gerencia de Operaciones N°05-2003-GO/RENIEC	30.01.2003	12.03.2003	Adiciona al reverso del formato de Certificado de Nacido Vivo, aprobado con Resolución de Gerencia de Operaciones N°188-2001-GO/RENIEC el campo destinado a capturar la impresión pelmatoscópica del recién nacido.
7	Resolución de Gerencia de Operaciones N°007-2003-GO/RENIEC	08.04.2003		Aprueba el Formato de Actas que conforman los Libros Registrales para la inscripción del nacimiento en las Oficinas de Registros de estado Civil de la República, Oficinas Consulares del Perú en el exterior y Comunidades Nativas.
8	Resolución de Gerencia de Operaciones N°GO/ DIEC-01	10.04.2003		Se aprueba el Instructivo de Asiento Registral.
9	Oficio Múltiple N°002-2003-GO/RENIEC	03.09.2003		Dispone que, al momento de la inscripción del fallecimiento, el Registrador Civil recabe y perfore el DNI o la Libreta Electoral del fallecido; cuya información y sustentos serán enviados

				cada mes o dos meses al Reniec.
10	Resolución Jefatural N°453-2003-JEF/RENIEC	01.10.2003	01.10.2003	Creación de la Base de Datos de los Registros Civiles del Perú.
11	Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC	24.12.2003	25.12.2003	Creación de la "Comisión Especial encargada de estudiar, analizar y proponer a la JNAC, en un plazo de noventa días útiles, los mecanismos, pasos y procedimientos requeridos por la Institución, para la incorporación real y efectiva, y en forma progresiva, de los registros de estado civil de las municipalidades del país al Reniec"
12	Resolución Jefatural N°453-2003-JEF/RENIEC	01.10.2003	01.10.2003	Creación de la Base de Datos de los Registros Civiles del Perú; remplazada por la Resolución Jefatural N°492-2010-JNAC/RENIEC (publicada el 03.06.2010)
13	Resolución Jefatural N°170-2004-JEF/RENIEC	06.04.2004		Aprueba la Directiva DI-006-GO/001 de la GOR "Reconstitución y Regularización de Inscripciones en los Registros de Estado Civil".
14	Resolución Jefatural N°172-2004-JEF/RENIEC	06.04.2004		Aprueba la Directiva DI-007-GO/002 "Regularización de Inscripciones Asentadas en Acta distinta de la que le corresponde".
15	Resolución Jefatural N°174-2004-JEF/RENIEC	06.04.2004		Aprueba la Directiva DI-008-GO/003 "Regularización Administrativa de Inscripciones asentadas en Libros de Nacimiento, Matrimonio y Defunción que conforman el Archivo Local y Archivo Físico Nacional de los Registros de Estado Civil":
16	Resolución Jefatural N°176-2004-JEF/RENIEC	06.04.2004		Aprueba la Directiva DI-009-GO/004 "Supervisión de Gestión y Archivo de las Oficinas de Registro de Estado Civil", con el fin de fortalecer la gestión de los procedimientos relacionados con el

				registro civil y preservar su seguridad jurídica.
17	Resolución Jefatural N°384-2004-JEF/RENIEC	11.07.2004	11.07.2004	Créase como un órgano de línea, a la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social-GRIAS.
18	Resolución Jefatural N°437-2004-JEF/RENIEC	23.08.2004		Aprueba la Directiva DI-010-GO/005 "Depuración-Registros del Estado Civil", correspondiente a la Gerencia de Operaciones-Subgerencia de registros del Estado Civil.
19	Resolución Jefatural N°945-2005-JEF/RENIEC	27.09.2005		Aprueba la Directiva DI-036-GO/007 "Transferencia de los Registros Civiles".
20	Resolución Jefatural N°954-2005-JEF/RENIEC	30.09.2005		Aprueba la conversión de las Actas Registrales incorporadas desde las OREC, al sistema de micro archivos, con el fin de otorgarle mayor seguridad al archivo registral.
21	Resolución Jefatural N°971-2005-JEF/RENIEC	04.10.2005		Aprueba la Directiva DI-031-GO/001 "Procesamiento de Actas Registrales".
22	Resolución Jefatural N°1082-2005-JEF-RENIEC	31.10.2005		Aprobación de la Guía de Procedimientos GP-113-SJEF/ 001 Producción de Microformas Digitales, 1ra, versión.
23	Guía de Procedimientos N°101-GO/026	14.09.2005		Aprobación de la GP que regula el proceso de transferencia documental de las OREC al RENIEC.
24	Resolución Jefatural 924-2005-JEF/RENIEC	13.09.2005	14.09.2005	Conformación de la "Comisión de Transferencia de las Oficinas de Registros Civiles del país al RENIEC",
25	Resolución Jefatural 932-2005-JEF/RENIEC	14.09.2005	14.09.2005	Aprueba la GP-110-GO/028 sobre expedición de copias certificados de actos registrales y extractos.
26	Resolución Jefatural N°933-2005-JEF/RENIEC	14.09.2005	14.09.2005	Guía de Procedimientos GP-101-GO/026 que regula el proceso Transferencia del Acervo Documentario de las Oficinas de Registros Civiles al RENIEC
27	Resolución Jefatural N°940-	26.09.2005	30.09.2005	Autorizó el funcionamiento de la

	2005-JEF/ RENIEC			primera Oficina Registral del RENIEC en el distrito de San Borja
28	Resolución Jefatural 1010-2005-JEF/ RENIEC	10.10.2005	10.10.2005	Aprobó la Guía de Procedimientos GP-115-GO/031 sobre "Unidad de Calificación de Títulos".
29	Resolución Jefatural N°1180-2005-JEF/ RENIEC	02.12.2005	02.12.2005	Registro de firmas de Registradores de Estado Civil regulado con la Guía de Procedimiento GP-1180-2005-JEF/RENIEC
30	Resolución Jefatural N°1130-2006-JEF/ RENIEC	16.11.2006	23.11.2006	Crean el Registro Civil Itinerante para la inscripción de nacimientos de la población indocumentada.
31	Resolución Jefatural N°1132-2006-JEF/ RENIEC	16.11.2006	23.11.2006	Aprueban documento oficial de consulta la "Guía Básica del Registrador Civil".
32	Resolución Jefatural N°354-2007- JEF/RENIEC	12.04.2007	12.04.2007	Se crea el Programa de Atención de Hechos Vitales en Hospitales, en la Gerencia de Operaciones Registrales.
33	Resolución Jefatural N°523-2007-JEF/ RENIEC	14.06.2007	15.06.2007	Conformación de la "Comisión Especial encargada de estudiar y proponer a la Jefatura Nacional, el procedimiento a seguirse para el repliegue y procesamiento de las Actas Registrales obrantes en Oficinas Registrales Consulares.
34	Resolución Jefatural N°439-2007/JEF/RENIEC	14.05.2007	16.05.2007	Autorizan la implementación de Oficinas Registrales Reniec en hospitales MINSA y EsSalud para el registro de nacimientos y defunciones ocurridos.
35	Resolución Jefatural N°868-2007/JEF/RENIEC	16.10.2007		Se faculta a los Jefes de las Agencias en cuya jurisdicción se han implementado ORAS y que no media revocatoria de facultades registrales a las OREC, a efectuar actos administrativos registrales derivados de la inscripción de actas ordinarias de nacimiento y defunción; a propuesta de la Subgerencia de Registros del Estado Civil.

36	Resolución Jefatural N°1006-2007-JNAC/RENIEC	12.12.2007	12.12.2007	Creación de la Gerencia de Registros Civiles, a través del cambio del ROF.
37	Resolución Jefatural N°847-2009-JNAC/RENIEC	18.12.2009	22.12.2009	Precisan que las incongruencias del nombre que aparece en el DNI y el Acta de Nacimiento, obligan al titular a efectuar la rectificación correspondiente, conforma a los procedimientos establecidos en el TUPA del Reniec.
38	Resolución Jefatural N°896-2009/JNAC/RENIEC	30.12.2009		Modifica la estructura orgánica y establece como unidades de la Gerencia de Registros Civiles: Subgerencia de Integración de Registros Civiles, Subgerencia de Gestión Técnica de Registros Civiles, Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles y Subgerencia de Depuración de Registros Civiles. La ENRECI cambia de nombre por Centro de Estudios Registrales (CAER).
39	Resolución Jefatural N°660-2010-JNAC/RENIEC			Dispone repliegue de las actas registrales de reserva desde 1997, que obren en las OREC de municipalidades y comunidades nativas; hasta el 17.08.2010; en el contexto del D.U.044-2010
40	Resolución Jefatural N°771-2010-JNAC/RENIEC	01.09.2010	03.09.2010	Precisa que la inscripción de la defunción registrada en las OREC, Oficinas Registrales y Oficinas Registrales Auxiliares no están sujetas a plazo.
41	Resolución Jefatural N°855-2010/JNAC/RENIEC	29.09.2010		Modifica estructura de la Gerencia de Registros Civiles. Crea la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles, y escinde de ella, las Subgerencias de Procesamiento de Registros Civiles y Depuración de Registros

				Civiles y formen la Gerencia de Procesos de Registros Civiles. Cambia el nombre del CAER por Escuela Registral.
42	Resolución Jefatural N°858-2010/JNAC/RENIEC		05.10.2010	Se amplía hasta el 31.12.2010 el plazo de repliegue de las actas duplicadas de las OREC, desde el año 1997.
43	Resolución Jefatural N°159-2011-JNAC/RENIEC	22.03.2011		Las OREC, Oficinas Registrales y Oficinas Registrales Auxiliares son competentes para inscribir defunciones de peruanos ocurridas en el exterior, cuando la solicitud de inscripción sea presentada por los interesados en territorio nacional, sustentado en partida o certificado de defunción expedida por alguna autoridad competente del país donde ocurrió el fallecimiento, siempre que la firma del funcionario emisor esté legalizada por el Ministerio RREE.
44	Resolución Jefatural N°116-2013/JNAC/RENIEC	05.04.2013		Autoriza con eficacia anticipada, a partir del 10 de mayo de 2012, el proceso de automatización de las actividades delegadas a las OREC que funcionan en las municipalidades del país para realizar registros en línea de hechos vitales y actos modificatorios del estado civil, utilizando el SIRCM.

Fuente: Reniec (2006)

4.6. Incorporación de Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC de municipalidades

De acuerdo con el procedimiento aprobado al interior del Reniec, la revocación de funciones de registro y la incorporación del acervo documental de la OREC

de una municipalidad hacia la entidad, se inicia con una Resolución Jefatural que lo dispone; debidamente publicada. En su redacción, se disponía, dejar sin efecto la delegación de las funciones derivadas del artículo 44° de la Ley 26497.

Por sugerencia de la Comisión Especial de Estudio designada en diciembre del 2003, se desarrolló un procedimiento estándar, previo al inicio del proceso de incorporación, que comprendía una comunicación a cursarse al Alcalde de la municipalidad, de cargo del Gerente de Operaciones Registrales; por la cual, éste señalaba la intención del Reniec, de proceder a incorporar el acervo documentario de dicha Oficina; por lo que, presentaba a los integrantes de la Comisión de Transferencia de la entidad, y le solicitaba que hiciera lo mismo; como parte del procedimiento técnico archivístico normado por el Archivo General de la Nación; a ese respecto. De mediar la aceptación de la autoridad edil, el equipo archivístico de la Comisión de Transferencia del Reniec apoyaría al personal de la Municipalidad, en los subprocesos de organización y preinventario de los Libros de Actas Registrales y documentos de sustento de las inscripciones. Como tal, organizaba el acervo, por series documentales, años y secciones registrales; revisando una a una, todos los documentos a transferirse próximamente -actas registrales y documentos de sustento de la inscripción-; desarrollándose un preinventario con información exacta de los Libros de Actas a ser transferidos, desde el local de la Municipalidad hacia el archivo de la sede administrativa San Borja. Cuando el trabajo estuviera concluido, se emitía la Resolución Jefatural correspondiente, iniciándose el traslado ordenado de los documentos identificados; hacia la entidad.

Uno de los efectos importantes de esta Resolución Jefatural era que revocaba de forma absoluta, las funciones registrales delegadas a la municipalidad en cuestión -desde el año 1996-, por lo que el RENIEC pasaba a avocarse directamente a las mismas, quedando la municipalidad impedida de emitir copias certificadas de las actas registrales, antes a su cargo. Incluso, aquellas imágenes de actas registrales digitalizadas, contenidas en cualquier soporte informático administrado por algún aplicativo de la municipalidad quedaba impedido de usarse, para la emisión y certificación de copias, para uso del ciudadano; debido a que, revocada la delegación, la municipalidad quedaba desprovista de las actas físicas que daban fe material de la inscripción, y por tanto sin facultad legal para emitir las. Por entonces, las imágenes digitalizadas contenidas en los programas informáticos adquiridos de terceros por las municipalidades no se generaban bajo el modelo de microformas digitales.

4.7 Puntos de atención y servicios vinculados a Registros Civiles

Los datos actuales informan que la entidad administra un sistema funcional integrado por diferentes tipos de oficinas, algunas con funciones propias - Reniec- y otras por delegación funcional -municipalidades, comunidades nativas y Oficinas Registrales Consulares-, que prestan servicios al ciudadano. Las oficinas conducidas por el Reniec están ubicadas en Lima y capitales de provincia y suman 54, y a nivel de Oficinas Registrales Auxiliares-ORAS suman 185, en la red hospitalaria del MINSA y EsSalud. Por otro lado, se encuentran

las OREC de municipalidades⁴ y las 473 OREC en Comunidades Nativas⁵; y las 187 Oficinas Registrales que dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el exterior; integran una red de 5,285 puntos de atención.

Por tanto, el Reniec regula procedimientos internos que orientan el trabajo de los Registradores Civiles, en aspectos como: distribución y uso de formatos de actas físicas y electrónicas, registro de firma de registradores civiles habilitados y autorizados a emitir copias certificadas, relación de oficinas autorizadas a inscribir; entre otros. Sin embargo, los servicios prestados no son uniformes; fueron concebidos de manera apresurada sin considerar todas sus obligaciones. Hay también puntos de atención no presenciales como: las Plataformas Virtuales Multiservicios-PVM en Reniec; puntos de atención a cargo del Poder Ejecutivo (PCM) en cinco distritos de Lima y uno en Arequipa denominados MAC-Mejor Atención al Ciudadano, y otros cinco, en un formato “MAC Express”; y otros del Programa “Tambos” (MIDIS) no operativos.

⁴ La información procede del INEI. El artículo periodístico se denomina “Alcaldes entregarán información estadística para actualizar registro de municipios”; sitio web: <https://gestion.pe/peru/inei-alcaldes-entregaran-informacion-estadistica-para-actualizar-registro-de-municipios>. Actualizado el 29/03/2019 a las 13:46. Consultado el 08/07/2020 a las 20:15

⁵ La información procede del INEI. El artículo periodístico se denomina “En Perú existen más de 9 mil comunidades nativas y campesinas”. Sitio web: <https://www.rembominero.com/noticias/economia/inei-en-peru-existen-más-de-9-mil-comunidades-nativas-y-campesinas>. Consultado el 08/07/2020 a las 20:26 –

TABLA 13

Oficinas y puntos de atención y servicios que se prestan

ITEM	Total	Nacimiento	matrimonio	defunción	Copias
A. *En territorio nacional (NO RENIEC)					
Municipalidades provinciales	181	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Municipalidades distritales	1624	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Municipalidades de Centros Poblados	2518	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Oficinas Auxiliares de Centros Poblados	39	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Comunidades Nativas	473	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
B. En territorio nacional (RENIEC)					
<i>Oficinas Registrales</i>	61	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<i>ORAS-Hospitales MINSAL/ESSALUD</i>	185	SÍ	NO	SÍ	SÍ
<i>Plataformas Virtuales Multiservicios (PVM)</i>	11	NO	NO	NO	SÍ
<i>MAC (PCM)</i>	6	NO	NO	NO	SÍ
C. Fuera del territorio nacional (NO RENIEC)					
Oficinas Consulares	187	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Número de oficinas:	5,285				

Fuente: elaboración propia con base en datos del Reniec (GRC y GOR). Al 30.06.2020.

4.8. Situación de las Oficinas Registrales Auxiliares-ORAS.

Las Oficinas Registrales Auxiliares son oficinas de carácter auxiliar, no realizan todas las funciones del artículo 44 de su Ley Orgánica, que están reservadas a una Oficina Registral, que por mandato legal, cuenta con un ensamblaje de áreas y puestos a su disposición, como el funcionamiento de una mesa de partes para la recepción de documentos, una unidad de calificación de títulos, un área legal, otra para el diligenciamiento de las notificaciones.

La implementación de una ORA Reniec en un hospital tenía como justificación para las municipalidades, el poder apoyar el trabajo de las OREC, desde el lugar de ocurrencia de los hechos vitales; en un intento de optimizar la

inscripción de nacimientos. Según el Código Civil de 1936 (artículo 33), el plazo de registro del nacimiento era de solo ocho días calendarios. Si no se hacía la inscripción al término del mismo, se debía de solicitar el registro de nacimiento, a través de un proceso judicial promovido ante el Juez de Paz Letrado, exponiendo la información pertinente que debía de contener los datos requeridos para el registro de la identidad de esa persona: prenombre(s) asignado(s) y apellidos, lugar y ocurrencia del nacimiento. A ese respecto, el Código de Procedimientos Civiles de 1912 (vigente del 28.07.1912 hasta el 01.08.1993) regulaba el procedimiento judicial de inscripción fuera del plazo legal, bajo la forma de un “no contencioso”, debido a que, su solicitud no contenía ningún tema litigioso o de conflicto, por decidir. Entre sus disposiciones se encontraban las siguientes:

Art. 1321°.- Para inscribir los matrimonios, **nacimientos** y defunciones cuyas partidas no se sentaron dentro del término legal, los interesados se presentarán ante el juez del lugar donde debe hacerse la inscripción, expresando los datos que deben anotarse y la personería con que proceden (*resaltado mío*).

Art. 1323°.- La inscripción de los **nacimientos** puede solicitarse por el padre o la madre, y a falta de éstos, por cualquiera de los parientes hasta el sexto grado.

Si la persona cuyo nacimiento se trata de inscribir es mayor de edad, sólo ella, y por su fallecimiento, sus parientes dentro del sexto grado, pueden pedir la inscripción(*resaltado mío*).

Este plazo fue ampliado posteriormente, de ocho a treinta días calendarios, a razón del Decreto Ley 18788 (16.02.1971), cuyo artículo 2 se incorporó al artículo 46 de la Ley de creación de la entidad, hasta su ampliación a sesenta días calendarios, mediante su modificación, a propuesta del propio Reniec; a través de la Ley 29462 (publicado el 28.11.2009).

Sin embargo, la existencia de las Oficinas Registrales Auxiliares de algunas municipalidades de la capital, cumplían antes del proceso de revocatoria de funciones, efectuaban labores de registro de nacimiento y defunción; como verificó la Comisión de Transferencia de Registros Civiles (CTRC-Reniec), tras el repliegue de los acervos documentales procedentes de las OREC de la ciudad: Hospital San Bartolomé (Municipalidad Metropolitana de Lima), Hospital Edgardo Rebagliati Martins (Municipalidad Distrital de Jesús María), Hospital Santa Rosa (Municipalidad Distrital de Pueblo Libre), Hospital Guillermo Almenara Irigoyen (Municipalidad Distrital de La Victoria), Hospital María Auxiliadora (Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo), Hospital EsSalud Alberto Sabogal y Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión (Municipalidad Distrital de Bellavista-Callao) y Hospital Hogar de la Madre (Municipalidad Distrital de Miraflores).

La primera revocatoria de funciones con atenciones establecidas en un nosocomio del país, se produjo tras la publicación de la RJ N°1161-2006-JEF/RENEC (27.11.2006), con la cual, la entidad revocó las funciones delegadas a la OREC de la Municipalidad Distrital de Jesús María, limitando con dicha decisión, las actividades de registro de nacimientos y defunciones que se venían realizando en el propio Hospital Edgardo Rebagliati Martins. Se le asignó entonces, como función temporal a la OREC, la emisión de copias certificadas de las inscripciones que mantenía en su acervo documental. Recién el 22 de mayo de 2008, la Comisión del Reniec transfirió a la entidad la sección Nacimientos, y el 30 de mayo de 2008 hizo lo propio con las secciones Matrimonios y Defunciones.

Luego de ello, la entidad creó con la Resolución Jefatural N°354-2007-JEF/FRENIEC (12.04.2007), el “Programa de Atención de Hechos Vitales en Hospitales”, ubicándolo en la subestructura de la Gerencia de Operaciones Registrales. De forma simultánea, la Resolución Jefatural N°439-2007/JEF/RENIEC (14.05.2007) autorizó a esa gerencia, la implementación de ORAS en hospitales del MINSA y EsSalud, para el registro de nacimientos y defunciones, a partir del 17 de mayo del 2007; señalándose allí, lo siguiente:

Artículo Tercero.- Autorizar la tramitación y emisión gratuita del DNI a los recién nacidos y menores de edad que concurren por atención facultativa a los hospitales del MINSA durante el año 2007, en las cantidades programadas y a través de las oficinas registrales que se instalen en dichos nosocomios.

Artículo Cuarto.- Autorizar la tramitación y emisión gratuita del DNI a los recién nacidos en la red de los Hospitales de EsSalud durante el año 2007, en las cantidades programadas y a través de las oficinas registrales que se instalen en dichos nosocomios.

Artículo Quinto.- Los gastos relacionados a la implementación, mantenimiento y acciones de registro serán afectados a la Fuente de Financiamiento N°00G-1040789, Componente 3117660 y Meta 33161.

Durante el año 2007, el Reniec tenía implementado veintidós (22) ORAS (Soltau, *et ál.*, 2009, p.13); y, a partir del año 2008, se puso en marcha el programa presupuestal “Acceso de la Población a la Identidad”, bajo una orientación a resultados. Se señalaba que la estrategia era tener más puntos de atención a nivel nacional con el fin de cerrar la brecha de personas indocumentadas (Reniec, 2015, p. 39).

A octubre de 2009, el número de ORAS se había elevado a veintisiete (27) a nivel nacional, y al término del año 2010, la entidad contaba ya con cuarenta y nueve (49) ORAS operativas en hospitales del país (Carlos Loyola, Lima, p.23).

Por otra parte, cuando el investigador ejercía el cargo, por segunda vez, de Jefe Regional 10-Lima, debió de dar cuenta de su gestión como tal, al disponerse el término de su designación en el cargo (RJ N°007-2010-JNAC/RENIEC del 08.01.2010). El informe señalaba a dicha fecha, el debido funcionamiento de diez (10) ORAS en Lima y el Callao.

Para la formulación e implementación del plan de ruta de las incorporaciones, la Jefatura Nacional tuvo en cuenta las recomendaciones de la “Comisión Especial encargada de estudiar, analizar y proponer a la Jefatura Nacional, en un plazo de noventa días útiles, los mecanismos, pasos y procedimientos requeridos por la institución, para la incorporación real, efectiva y progresiva de las Oficinas de Registros de las municipalidades del país al Reniec” (2014), que fue conformada por la Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC (24.12.2003):

Recomendación cuarta.- Se proceda a instalar a partir del año 2005, Registradores Civiles del RENIEC en los hospitales del Ministerio de Salud y ESSALUD a nivel nacional para la atención y registro en línea, de los nacimientos y defunciones que allí se produzcan, con una innovación en el proceso de incorporación de los Registros Civiles (Reniec, 2014., Lima, p.184).

En paralelo al desarrollo de este escenario, cuando la entidad estaba incorporando el acervo documental de la oficina de la Municipalidad Distrital de San Miguel, a razón de la Resolución Jefatural N°544-2010-JNAC/RENIEC (25.06.2010); el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia N°044-2010 que dictaba soluciones y apoyo, en el plano económico y financiero, para facilitar la entrega del DNI a los menores de edad de zonas urbanas y rurales comprendidos hasta los catorce años, de forma gratuita en el período fiscal

2010-2011; con la flexibilización de algunos requisitos señalados en su TUPA, para la inscripción de nacimientos. El Reniec “convino” en aceptar el uso de fotocopias de las actas de nacimiento empleadas en el proceso de matrícula escolar de los menores, que obrasen en los archivos de los colegios. A través de su artículo 2, numeral 2.3, se permitió también a la entidad, establecer los mecanismos y procedimientos para el otorgamiento del DNI, a aquellos niños que nazcan con posterioridad a la vigencia de la norma. Sin embargo, dicha decisión no tomó por sorpresa al Reniec, porque con el Memorando N°347-2004-JEF/RENIEC (06.09.2004), había conformado años atrás, una “Comisión Especial para que en diez días útiles, realice un estudio preliminar, orientativo a la implementación de la identificación de los recién nacidos”.

Es así como, en base a la segunda disposición del Decreto de Urgencia 044-2010, la entidad comprometió un importe no menor de Veinte Millones y 00/100 Nuevos Soles de su presupuesto para el financiamiento de las actividades y el inicio del Plan de Acción 2011–Programa Presupuestal Estratégico “Acceso de la Población a la Identidad” (21.02.2011). Estuvieron comprendidos los recursos directamente recaudados y las transferencias de partidas realizadas por el Poder Ejecutivo, hasta un importe no mayor a Once Millones y 00/100 Nuevos Soles. Se inició así, una etapa de crecimiento de las ORAS en los hospitales de las redes del MINSA y EsSalud, a lo cual se sumó un año después, el aporte económico de los fondos de la cooperación europea, llamado también “Convenio European”.

El Convenio European se inició en el año 2012 y finalizó el 2014. Los fondos ofrecidos ascendían hasta un máximo de 60,8 millones de euros (Reniec, 2015, p.13), pero no todos fueron dirigidos al Reniec. En su administración y asignación, la Ley del Presupuesto facultó al MEF a disponer que los fondos del convenio sean asignados a las entidades públicas, a fin de que, ellas los empleen bajo un marco de acreditación de resultados. A partir del año 2015, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas asumió el financiamiento del programa, suscribiendo lo que se denominó el “Convenio MEF-Reniec”. En un período de siete años, la entidad pudo sumar a su cartera de Oficinas Registrales Auxiliares, un total de 184 ORAS, instaladas en diferentes distritos del país, al 04 de octubre de 2020 (Fuente: Gerencia de Operaciones Registrales).

En su desarrollo, la Escuela Registral del Reniec (2015, pp.26-27) señalaba que el programa tenía en sus objetivos, dos productos claramente definidos; pero que el **producto 2** del Marco Lógico (**población con DNI**), se habría adecuado mejor a los criterios establecidos por el Convenio European, para priorizar la disposición de los recursos:

TABLA 14

Marco Lógico del Programa Presupuestal Acceso a la Identidad

Objetivos	Indicadores	Medios	Supuestos
Resultado Final Acceso de la población a la identidad.	Porcentaje de población identificada	Estadística de RENIEC. Reporte diario, quincenal, mensual.	Se ha establecido a nivel público y privado que el DNI es el único documento de identificación que permite a la población acceso a los trámites y servicios públicos y privados, así como a los programas sociales.
Resultado específico: Incrementar cobertura de los servicios de identificación y hechos vitales a través de la emisión del DNI y el acta de nacimiento; así como cumplir con las actividades relacionadas con el sistema electoral y la certificación digital.	% de mayores de edad identificados con el DNI. % de menores de edad identificados con el DNI. % de la cobertura de registro de nacimientos en OR.	Estadística de RENIEC, informes de ejecución de trámites de las gerencias operativas.	Se cuenta con el apoyo de las entidades del Gobierno Nacional e instituciones privadas en la difusión de la importancia de la identificación. Se dispone de espacios públicos para las campañas de registro e identificación. Se cuenta con la cooperación de Gobiernos Locales para congregar y sensibilizar a la población.
PRODUCTOS:			
Acta Registral	Cantidad de nacimientos inscritos en Oficinas registrales del RENIEC.	Estadística de RENIEC. Reporte diario, quincenal, mensual.	Se incrementa la cobertura de inscripciones en OR de RENIEC y ORAS.
Documento Nacional de Identidad	Cantidad de DNI de mayores de 18 años, Cantidad de DNI de menores de 6 a 17 años emitidos. Cantidad de DNI de menores de 0 a 5 años emitidos.	Estadística de RENIEC. Reporte diario, quincenal, mensual.	Se brinda atención al público para trámites de DNI relacionados con las primeras inscripciones, emisión de duplicados, renovaciones por caducidad, rectificaciones de datos en OR y a través de desplazamientos.

Indicadores y metas del Programa

Indicador		Línea de base	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014
1	Proporción de niños y niñas menores de 12 meses, provenientes de los 120 distritos priorizados, que cuentan con DNI.	51%	52%	55%	60%
2	Proporción de niños y niñas recién nacidos menores de 30 días, provenientes de los 120 distritos priorizados, que cuentan con DNI.	12%	15%	20%	30%

Fuente: Reniec (2005)

Primer aspecto importante a analizar:-

La página de transparencia del Reniec, en el “Portal Estadísticas” <https://portales.reniec.gob.pe/web/estadistica/mef> -consultado el día 04 de octubre de 2020 a horas 16:36- informa que el convenio tenía tres objetivos: a) el aumento del porcentaje de niños y niñas menores de doce meses identificados, b) que los recién nacidos provenientes de los distritos comprendidos en el quintil 1 y 2 de los departamentos priorizados, obtengan su DNI en las ORAS, y c) que la entidad adopte instrumentos de gestión.

En ese contexto, el Reniec cambió el 21 de marzo del 2012 (Resolución Jefatural N°085-2012-JNAC/RENIEC) su visión institucional aprobada en el 2006, dando mayor relevancia al DNI frente a otros productos. Este nuevo texto se mantuvo en vigor durante siete años. Véase el mismo, a continuación:

<p>VISIÓN.- Fortalecer la ciudadanía y el desarrollo equitativo del país como la entidad de registro del Estado Peruano que garantiza a las personas su condición de sujetos de derecho; genera confianza y seguridad jurídica; y promueve el gobierno electrónico a través de la tecnología de información y comunicaciones.</p>
--

En su ejecución, las actividades contempladas en el convenio requerían apoyarse en el registro de los nacimientos verificados en hospitales, porque otorga reconocimiento legal al ser humano; por tanto, constituye un requisito exigido por el TUPA de la entidad, para la obtención del DNI. Pero, para que ello sea factible, era necesario que las tres instituciones vinculadas a la administración de los datos derivados del nacimiento de los peruanos: MINSA, INEI y Reniec, compartieran una metodología que hiciera posible, compartir dicha información en tiempo real. Ello fue posible, por el desarrollo colaborativo

del Certificado de Nacido Vivo Electrónico, identificado en su forma abreviada, por la sigla “CNVe”.

A dicha línea de proceso colaborativo, se sumó el Sistema Integral de Salud (SIS) para afiliar a los niños cuyos nacimientos fueran registrados en esos nosocomios (Reniec, 2015, p. 24). Respecto del cumplimiento de las metas establecidas durante la vigencia del convenio, la publicación de la Escuela Registral antes mencionada, señalaba en su introducción:

El logro de los resultados obtenidos durante la ejecución del Convenio se ha reflejado en la ampliación de la cobertura geográfica de 6 a 16 Gobiernos Regionales mediante la firma de una adenda entre el MEF y el RENIEC suscrita el 28 de abril de 2015. Habiéndose realizado la primera etapa de esta experiencia, que para RENIEC ha significado no solo el logro de gran parte de las metas propuestas, sino también la mejora de un conjunto de procesos institucionales; la institución se ha propuesto, desde las áreas involucradas, un ordenamiento y compilación de la información de los procesos y actividades más relevantes desarrolladas en el marco del Convenio. Esperamos que ello sirva como insumo esencial de un proceso de análisis, reflexión y evaluación de esta experiencia, que permita extraer lecciones aplicables a los procesos de mejora continua que realiza el RENIEC. (Reniec. 2015, p. 13).

En los resultados señalados, ejecutados durante el periodo 2012-2014 -Meta 1: menores de doce meses provenientes de los 120 distritos priorizados por el convenio y, Meta 2: niños que obtuvieron su primer DNI dentro de los treinta días de nacidos- se aprecian logros importantes en materia de identificación a nivel país, que se grafican a través de diferentes enfoques -gráficos que enfatizan las capturas de trámite en función a los avances en las metas por años y sus porcentajes, desarrollo de metas por departamentos, modo de captura del formulario de inscripción del DNI del recién nacido mediante trámites de captura semiautomáticos o manuales-; pero lo que interesa aquí, es apreciar a “*contrario sensu*”, el total de trámites realizados y el número total

de menores identificados con el DNI de color amarillo; porque ello reflejará el número de personas sin registro de nacimiento en las OREC de las localidades donde nacieron, pertenecientes a 120 distritos de zonas urbanas y rurales de los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Huánuco; sin que medie una revocatoria de funciones:

TABLA 15

Resultado de metas del Convenio MEF-RENIEC (Europan)

Ítem	Concepto	Período del Convenio		
		2012	2013	2014
1	Meta 1	----	----	-----
2	Meta 2	3,498	11,055	11,873

Fuente: Reniec (2005)

El resultado práctico de este convenio para la entidad, circunscrito a la materia de la investigación, es que todos los trámites conducentes a la emisión del DNI a los recién nacidos, deben de haber conllevado un número significativo de actas de nacimiento procesadas a nivel de microformas digitales, en la Base de Datos de los Registros Civiles; para posibilitar la emisión de certificaciones registrales desde los puntos de atención. Sin lugar a duda, el éxito para estas cuatro instituciones en torno a un objetivo común, ayudaron a situar al país y al Reniec, en una posición de interés, debido al rápido incremento de la población debidamente identificada.

El Reniec situaba al 2016, en un 99% de personas documentadas, restando solo 333,566 personas por documentar (El Peruano, Política, 2016, p.2)⁶, pero, quepan dudas sobre, si la ejecución del convenio y la operatividad del programa presupuestal del Reniec señalando las metas del período, fortalecieron al Sistema de Registros Civiles o contribuyeron al proceso de incorporación de los acervos documentarios de las OREC de las municipalidades. Los resultados del Convenio European celebrado en el 2011 y su continuación a cargo del MEF no dan signos que apoyen la eficiencia del Reniec como entidad responsable de los registros civiles; al interior del Sistema Electoral creado por el Congreso Constituyente Democrático en 1993. Así también, por lo señalado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM, publicado el 09.01.2013). Al respecto, sus considerandos cuarto y quinto afirman lo siguiente:

Que, la Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional “Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”, establece el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y los servicios públicos.

Que, mediante la Ley N°27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado se declara al Estado peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, estableciéndose que el proceso de modernización del Estado debe ser desarrollado de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM) y el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con la participación de otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario.

⁶Sin embargo, si se contrasta el dato proporcionado por una funcionaria del Reniec, que recoge el Diario Oficial El Peruano en la página 2 de su edición del 10 de febrero de 2016, con el señalado en el documento: INEI: 11 de julio-Día Mundial de la Población-Estado de la población peruana 2020; (recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf), puede verse que al 30 de junio del presente, la población peruana alcanza los 32 millones 626 mil habitantes.

Ciertamente, la lectura de las cifras obtenidas en base al análisis de los indicadores del convenio MEF-Reniec (European) aportan información importante y concluyente, en relación con los índices de identificación logrados en el país, en zonas de acceso distante, difícil y con poca presencia del Estado; pero la razón de ser de la entidad no se limita solo a la emisión del DNI; por el contrario, va más allá de éste.

Segundo aspecto importante a analizar.-

El modelo de Oficina Registral Auxiliar Reniec implementado con la incorporación de la OREC autorizada de Jesús María, tiene dos antecedentes manifiestos; el primero, se encuentra, a saber, en el tipo de formato operativo propuesto por altos funcionarios de diferentes países y regiones del mundo, en los documentos de trabajo emitidos entre 1989 y 1991, por la División de Estadística del organismo mundial (2000, p.vii), el Fondo de Población Mundial de la Salud y el Instituto Internacional del Registro Civil y Estadística Vitales; el segundo, en la práctica de las municipalidades de replicar en sus oficinas en hospitales, sin muchos recursos técnicos, algo parecido al modelo; en apoyo a las labores de sus Oficinas autorizadas

Hay elementos entonces que analizar, como parte de la propuesta de valor de esta investigación. Hay que verificar si la interacción de estas tres instituciones: Ministerio de Economía y Finanzas, Reniec y DIRESAS (MINSA), coadyuvan hoy estratégicamente, para que el segundo continúe y concluya con las actividades iniciadas, para la incorporación total de los acervos documentales

de las OREC de las municipalidades faltantes; o reflexione seriamente, en torno a la viabilidad del actual Sistema de Registros Civiles que ayudó a crear.

Tercer aspecto importante a analizar.-

¿Qué explicación basada en su norma de creación, justificaría que el Reniec contravenga lo señalado por el artículo 78, numeral 78.5 del Texto Único Ordenado de la LPAG, que señala que, cuando la entidad delegante se avoca a desarrollar las actividades delegadas, aun cuando sea solo en parte; la delegación de funciones se extingue por cualquiera de estos dos motivos que regula: a) revocación o avocación, o b) cumplimiento del plazo o la condición previstos en el acto de delegación?

Cada vez que el Reniec dispuso la implementación de una ORA suya, bajo el auspicio del Convenio European o del Convenio de Apoyo al mismo y sus adendas, en un hospital de la red del MINSA o de ESSALUD, donde se encontraba en vigor las funciones registrales referidas al artículo 44 de la Ley N°26497⁷; las Resoluciones Jefaturales emitidas colocaron al Reniec y a las OREC de las municipalidades, e incluso al propio ciudadano, en una posición de enfrentamiento, que denota problemas de gobernanza; porque frente al ciudadano, dos entidades del Estado competían por capturar los hechos vitales.

⁷ Artículo 44°.- Son inscribibles en el Registro del Estado Civil: a) Los nacimientos; c) Las defunciones; l) Las sentencias de filiación; m) Los cambios o adiciones de nombre; n) El reconocimiento de hijos; o) Las adopciones y q) (...), las resoluciones judiciales o administrativas susceptibles de inscripción y los demás actos que la ley señale.

a) Una de estas normas inobservadas por el Reniec y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF sería la Ley 27658 sobre modernización de la gestión del Estado, que fue modificada por el Decreto Legislativo 1446 (16.09.2018); donde su artículo 6, literales a), b) y c) establecen criterios de observancia obligatoria para las entidades del Estado, en lo que respecta a la arquitectura de diseño de la Administración Pública. Señala dicha norma que las funciones y actividades que realizan deben de justificarse en sus propias normas, no debiendo de realizar las mismas funciones o prestar los mismos servicios, que ya sean brindados por otras entidades; mientras que, la exigencia de cumplimiento del principio de especialidad, para el diseño de las estructuras orgánicas, obliga a tener claramente asignadas sus funciones y competencias afines. Se suma a lo señalado, lo dispuesto por la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” (artículo 2, numeral 4); y el “Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública”, aprobado con el Decreto Supremo 123-2018-PCM (19.12.2018), cuyos artículos 3 (principios) y 7 (Sistema Administrativo) destacan los siguientes medios: simplificación administrativa, calidad en las regulaciones, gobierno abierto y coordinación interinstitucional.

b) Por otra parte, se han dado muchos casos que no se han documentado por falta de acceso a la información, en la que los padres de un menor nacido en un centro hospitalario, con residencia física declarada en un lugar diferente donde funciona la ORA Reniec, buscaba registrar a su

recién nacido en la OREC de su municipalidad por un vínculo familiar y social; pero el deber de cumplimiento local de las metas del convenio, obligaban a las DIRESAS y a la entidad, a desestimar la voluntad de los progenitores y registrar al menor en la ORA hospitalaria; para emitir gratuitamente el DNI del recién nacido darle el alta del nosocomio.

- c) Del mismo modo, en su ejecución, sobre todo en provincia, a donde los medios de atención no presencial como las Plataformas Virtuales Multiservicios no han sido implementados, el ciudadano ha padecido las consecuencias de la existencia de una barrera burocrática, que conlleva, que el mismo, no pueda ejercer libremente su derecho a la obtención de un certificado de inscripción que de publicidad al registro público; debido a que los hechos vitales registrados en la ORA del Reniec, solo pueden ser obtenidos en una Oficina Registral (OR) de la entidad; como resultado del diseño e implementación de los servicios.

Para una mejor comprensión de este punto, se recurre al siguiente ejemplo: en la ciudad de Huánuco no funcionó ninguna OR administrada por el Reniec, sino a partir del mes de marzo del 2018, mientras tanto, las funciones de registro eran compartidas por la Municipalidad Provincial, las OREC distritales y la ORA del Hospital Hermilio Valdizán ubicadas en la capital del departamento. Las OREC se encuentran conectadas mayoritariamente a la Base de Datos de los Registros Civiles, mediante el aplicativo informático SIRCM del Reniec para el registro en línea, sin embargo, frente a la necesidad de corregir algún

dato mal consignado en el acta de nacimiento o de defunción; para realizar el trámite de rectificación, el titular, tutor, curador o apoderado del primero o tercero interesado con derecho a ello, debía de trasladarse hacia otra localidad en la que funcione una OR⁸ del Reniec; no pudiendo realizar el trámite de rectificación en línea, en ninguna de las otras oficinas autorizadas. Lo mismo ocurría con la obtención de copias certificadas de las inscripciones realizadas en una Oficina Registral Auxiliar, donde el ciudadano tenía la necesidad creada, de tener que trasladarse desde Huánuco, hasta las ciudades de Tarapoto o Pucallpa. Lo mismo puede decirse de la ciudad de Chimbote, donde hasta el año 2018, funcionaba una ORA y no se había implementado una Oficina Registral; en consecuencia, para los casos antes señalados, el ciudadano debía de trasladarse a Lima o a la ciudad de Trujillo o Chiclayo para hacer esos trámites.

- d) Por último, cuándo se lee la Resolución Jefatural N°023-96-JEF, se está realmente frente a una delegación de facultades registrales, o se trata de una resolución fallida en su definición? Ocorre que el artículo 72, numeral 72.1 del TUO de la LPAG señala, que ninguna entidad de la administración pública puede delegar en otra, las funciones esenciales que justifican su existencia. La competencia registral del Reniec tiene su origen en la Constitución del país y su Ley de creación; he allí la duda sobre, si los alcances de la Resolución Jefatural que delegó funciones a

⁸ De acuerdo a la información estadística elaborada por la Gerencia de Operaciones Registrales funcionaban, al año 2013: 50 OR, año 2014 : años 2015-2016: 53 OR, año 2017:53, año 2018: 61 OR y año 2019: 64 OR

las municipalidades en el año 1996, cumplían con el principio de legalidad. De no ser así, sería interesante revisar la autorización que confirió la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 26497, para que las municipalidades pudieran celebrar convenios, para facilitar que la entidad preste el servicio registral a los ciudadanos, desde sus instalaciones y con su mobiliario y personal; previa la capacitación requerida para el manejo y suministro de los equipos y aplicaciones tecnológicas debidas.

4.9 Procesamiento de las actas registrales transferidas

El proceso contempla una segunda etapa, desde la recepción del acervo documental transferido hasta la incorporación de la data y la generación de las imágenes de las actas procesadas. En su desarrollo integra siete componentes descritos en la Directiva DI-031-GP/001 “Procesamiento de Actas Registrales”, aprobada con Resolución Jefatural N°971-2005-JEF/RENIEC (04.10.2005) y son: etiquetado, registro, generación de órdenes de producción, control de calidad, digitación y microformas digitales.

Esta forma de articular la generación de imágenes para la publicidad registral debía de permitir a cualquier OREC con acceso a la base de datos (“Oficinas Afiliadas u ORAF”), prestar el servicio de expedición de copias certificadas; sin diferenciación de tipos de oficinas, en razón a un criterio de seguridad tecnológica que se invocó como justificación del proyecto. No obstante, hay un detalle que no se ha visualizado detenidamente, y es que el mandato de

incorporar los acervos documentales, involucra a las municipalidades de Centros Poblados, que suman 2,557 en el país.

TABLA 16

Oficinas de Registros del Estado Civil de Gobiernos Locales y cantidad de actas pendientes de ser incorporadas al Reniec

Municipalidades (Gobiernos Locales)	Acervos documentales por incorporar año 2020		
	Por categorías	Por tamaño	Promedio actas
Provinciales	181	1,804	15,000,000
Distritales	1,624		25,000,000
Centros Poblados-CP	2,518	2,557	No se tiene información ⁹
Auxiliares de CP	39		
TOTAL:	4,361	4,361	40,000,000

Fuente: elaboración propia con base a datos del Reniec (2020). A diciembre de 2020.

4.10 Procedimiento de transferencia de los acervos documentales:

La transferencia del acervo documental es un procedimiento archivístico, regulado por el Archivo General de la Nación, conforme a la Ley 25323 (26.06.1992). Constituye la primera etapa del proceso de incorporación documental de las OREC de municipalidades con funciones delegadas, hacia el RENIEC. Al inicio del proceso de incorporación (2005) el procedimiento

⁹ El segmento: OREC de Municipalidades de Centros Poblados y Oficinas Auxiliares de Centros Poblados es el segmento más dinámico de las OREC autorizadas a funcionar. La entidad no cuenta con información precisa respecto al número de Libros de Nacimiento, Matrimonio o Defunciones o Actas Registrales a replegarse al Reniec; debido a que muchas de estas OREC fueron autorizadas a funcionar antes del 13 de julio de 1995. La Subgerencia Técnico Registral es la unidad orgánica de la Gerencia de Registros Civiles encargada funcionalmente de procesar esa información, en base a las órdenes de despacho de Libros de Actas Registrales en formato Reniec, emitidas desde la impresión y distribución de los formatos autorizados por la Resolución Jefatural N°019-1999-JEF/RENIEC (19.01.1999), publicado el 05 de febrero de 1999, hasta la declaración de la emergencia sanitaria y la inmovilización social -el pasado 18 de marzo de 2020-.

estaba regulado por la Directiva 005/86-AGN-DGAI “Normas para la transferencia de documentos en los Archivos Administrativos del Sector Público Nacional” (18.11.1986) que fue reemplazada el 30 de enero de 2019 por una nueva Directiva aprobada con la Resolución Jefatural N°002-2019-AGN/J.

En el período investigado, la Comisión de Transferencia de los Registros Civiles del RENIEC, sucedida por la Subgerencia de Integración de los Registros Civiles, tras la modificación de la estructura orgánica de la entidad (Resolución Jefatural N°1006-2007-JNAC/RENIEC); transfirió a la entidad un aproximado de quince millones (15´000,000) de actas registrales, procedente de setenta (70) municipalidades del país, incluidas la ciudad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Tras 15 años del inicio del proceso de revocatoria de facultades e incorporación de acervos documentales, se conoce por información documental¹⁰ de la propia entidad, que la Gerencia de Registros Civiles tenía al 2019, más de cuatro millones de actas registrales transferidas de municipalidades, pendientes de trabajarse en la estación digitación, desde el año 2007, que aún no se encontraban disponibles para la publicidad registral: emisión de copias certificadas a nivel nacional; debido a la falta de incorporación de sus imágenes procesadas, a la Base de Datos de los Registros Civiles. El cuadro siguiente lo explica mejor, y justifica la formulación del proyecto denominado

¹⁰ La Gerencia de Registros Civiles elaboró el documento “*Trabajo remoto de digitación y calificación de la información de actas registrales durante el estado de Emergencia Sanitaria Nacional por el COVID 19*”, que importó un proyecto de desarrollo de actividades para reducir el stock de actas registrales pendientes de trabajo en dicho órgano de la entidad.

TABLA 17

Actas registrales pendientes de digitalización en el Reniec

OFICINAS DE REGISTRO DEL ESTADO CIVIL - OREC			Cantidad ACTAS
DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	
LIMA	LIMA	LA VICTORIA	119
LA LIBERTAD	TRUJILLO	EL PORVENIR	427
LIMA	LIMA	EL AGUSTINO	790
HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	469
LIMA	LIMA	SAN JUAN DE LURIGANCHO	1,622
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO		CARMEN DE LA LEGUA-REYNOSO	25,682
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CHICLAYO	55,005
CAJAMARCA	CAJAMARCA	CAJAMARCA	62,019
LIMA	LIMA	LURIGANCHO	72,398
LIMA	LIMA	CHORRILLOS	99,035
LIMA	LIMA	SAN JUAN DE MIRAFLORES	128,981
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO		BELLAVISTA	141,313
LIMA	LIMA	VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	147,542
LIMA	LIMA	MIRAFLORES	214,368
PIURA	PIURA	PIURA	224,798
CUSCO	CUSCO	CUSCO	237,244
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO		CALLAO CERCADO	260,871
LA LIBERTAD	TRUJILLO	TRUJILLO	439,321
LORETO	MAYNAS	IQUITOS	471,915
LIMA	LIMA	LIMA	2,110,103

Fuente: Reniec (2020). SGPRC al 04.04.20

TOTAL

4,694,022

La falta de generación de microformas digitales tiene un impacto directo en la prestación de servicios por la entidad, porque la base de datos requiere del alojamiento de las imágenes de las actas registrales transferidas y procesadas bajo estándares técnicos de confiabilidad y seguridad, para la publicidad registral, de forma presencial o remota. Ello involucra a todos los medios de atención implementados por la entidad, los módulos MAC (“Mejor Atención al Ciudadano”) desarrollados por la Presidencia del Consejo de Ministros, y los “Tambos”, del Programa Nacional PAIS, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; ubicados en zonas rurales. Ni siquiera el último servicio de medios digitales implementado el 2019 durante la pandemia, por el malogrado Gerente de Tecnología de la Información, don Danilo Alberto Chávez Espíritu,

que hace gala de un código de verificación QR y va asociado al DNI Electrónico, accesible desde la plataforma digital de atención del Reniec; soluciona esta necesidad insatisfecha de los ciudadanos post Covid 19¹¹.

4.11 Afiliación de OREC en torno al aplicativo de registro en línea.

El sitio web "<https://www.reniec.gob.pe/portal/html/agencia/ofiyafiliadas.html#>" consultado el 04 de octubre del 2020, se refiere a ello, como "una estrategia alternativa – desarrollada- para lograr la integración de las OREC a nivel nacional", con la finalidad de conectar estas oficinas autorizadas de municipalidades con la entidad, y permitir a ésta, en base a su interconexión con aquellas, el acceso a información en la forma de datos e imágenes, desde el registro de las inscripciones. Un segundo argumento expuesto por el proyecto fue su búsqueda de la reducción significativa de los errores cometidos en el registro de datos relevantes al titular del acta. Por las razones expuestas, el medio tecnológico idóneo a utilizar es un aplicativo desarrollado por la Gerencia de Informática de la entidad para uso interno: el Sistema Integrado de Registros Civiles y Microformas (SIRCM).

La estrategia rebautizó a las OREC del Sistema, bajo la denominación de "ORAF", que significa: "Oficina de Registros del Estado Civil Afiliada" o bajo una denominación más sencilla "Oficinas Automatizadas". Esta nomenclatura no

¹¹ A manera de ejemplo, el suscrito no ha podido obtener por los canales señalados, una copia certificada de las partidas de defunción de sus abuelos paternos: Félix Balarezo Paredes, inscrito el día 06 de setiembre de 1957, en la partida N°200 del Libro de Defunciones-Hospital Obrero del año 1957, y Teodelinda Barba viuda de Balarezo, inscrito el 22 de julio de 1967, en la partida 305 del Libro de Defunciones-Hospital Obrero del año 1967; no obstante su incorporación al Reniec el día 24 de setiembre de 2010, a través de la Resolución Jefatural N°786-2010-JNAC/RENIEC.

forma parte del marco normativo de la entidad y fue un convencionalismo establecido por la subgerencia de línea que impulsó entonces el proyecto, para diferenciarlas de las oficinas con registro manual, incluidas en municipalidades y Comunidades Nativas.

¿Qué observaciones se presentan a esta estrategia alternativa?

Los objetivos de esta estrategia dejan en claro, el desarrollo colaborativo de un proyecto, contrario al modelo de desarrollo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497; lo cual motiva estos cuestionamientos:

- ¿Por qué construir una estrategia alternativa, si el mandato referido a la incorporación de acervos documentarios de las OREC es claro?
- ¿Qué valores dan sustento a su implementación en la organización?
- ¿Por qué se habla de “afiliar” OREC, si en la mayoría de los casos, ellas fueron reconocidas con Resolución Jefatural delegativa de funciones registrales e integran el Sistema a cargo del Reniec?
- ¿Puede la entidad, de cara al mandato de su Ley Orgánica, proceder a “afiliar” e incorporar los acervos documentarios de las municipalidades de las provincias de Contralmirante Villar y Zarumilla -que suman doce, en el departamento de Tumbes; sin revocar previamente las facultades registrales que se les delegó?
- ¿Ese proceder, importa acaso, una falta de debido diligenciamiento en el desarrollo de las funciones, a cargo de los funcionarios responsables?

La primera observación que cabe formular, es preguntarse ¿qué significa aquí “afiliar”? El Diccionario de la Real Academia de la Lengua señala en el sitio <https://dle.rae.es/afiliar#0y1E40L> que “afiliar” es un verbo transitivo que significa, “incorporar o inscribir a alguien en una organización o en un grupo” Por lo que, puede decirse de “afiliada” que es un adjetivo que atribuye una calidad o condición a una persona, de la cual se dice algo, en relación a “corporación o sociedad”; revisado el sitio <https://dle.rae.es/afiliado#otras>.

¿Cuál sería entonces el sentido de tener que “afiliar” a una OREC de municipalidad que, en virtud a una disposición legal precedente a la creación del Reniec o que con posterioridad al mismo, siguió un trámite señalado en el TUPA Reniec, para ser integrado al Sistema a su cargo? La explicación brindada desde <https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=597> es que la estrategia es una herramienta (consultado el 01.12.2020), que le permite hacer un registro semi automático, que reemplaza a las actas físicas o manuales, reduce el nivel de errores en el acto de inscripción y posibilita que los datos se alojen en la base de datos en tiempo real:

- Que Reniec tome conocimiento de los registros realizados por ellas.
- Prescinda de la información contenida en las actas duplicadas remitidas cada mes por las OREC; que a veces, vienen con datos inexactos, en blanco o incompletos.
- Solucione el problema legal de no poder emitir copias certificadas de las actas registrales duplicadas; cuya información es de resguardo.

- Expida copias certificadas de las nuevas inscripciones en las OREC, a las cuales tiene acceso, a través del aplicativo de registro en línea.
- El ciudadano se beneficie porque obtiene copias certificadas de las actas, en la misma OREC o en cualquier punto de atención Reniec.
- La entidad perciba una mayor recaudación como recursos propios.

¿Cuántas OREC de municipalidades y Comunidades Nativas del Sistema se han “afiliado” a este aplicativo? De acuerdo a la información que proporciona la entidad, son un total de 1,369 OREC; conforme a los dos cuadros explicativos siguientes:

TABLA 18

Implementación del Registro en Línea en OREC de municipalidades automatizadas-
"ORAF", período 2012-2019; por departamentos

Item	Departamento	Provincial	Distrital	Centro Poblado	Comunidad Nativa*	Total
1	Amazonas	7	65	8		80
2	Ancash	20	112	16		148
3	Apurímac	7	24	2		33
4	Arequipa	8	71	7		86
5	Ayacucho	11	55	1		67
6	Cajamarca	12	105	24		141
7	Cusco	12	79	2		93
8	Huancavelica		34	1		35
9	Huánuco	11	69	9		89
10	Ica	5	33	2		40
11	Junín	9	75	3		87
12	La Libertad	11	40	11		62
13	Lambayeque	2	27			29
14	Lima	7	31			38
15	Loreto	7	18			25
16	Madre de Dios	2	6			8
17	Moquegua	3	15	5		23
18	Pasco	3	25			28
19	Piura	6	55	2		63
20	Puno	13	45	6		64
21	San Martín	8	64	8	1	81
22	Tacna	4	11	5		20
23	Tumbes	2	10			12
24	Ucayali	3	11	3		17
TOTAL		173	1080	115	1	1369

Fuente: Reniec (2020). Sub Gerencia de Integración al 30.05.20.

*Las Comunidades Nativas no son Gobiernos Locales.

TABLA 19

Implementación del Registro en Línea en OREC de municipalidades automatizadas-
“ORAF”, período 2012-2020 (anualizado)

AÑO	Provincial	Distrital	Centro Poblado	Comunidad Nativa	Total	Acumulado
2012	71	9		0	80	80
2013	72	179		0	251	331
2014	26	282	9	0	317	648
2015	3	274	24	0	301	949
2016	1	183	40	1	225	1174
2017	0	69	24	0	93	1267
2018	0	43	9	0	52	1319
2019	0	40	8	0	48	1367
2020	0	1	1	0	2	1369
TOTAL	173	1080	115	1	1369	

Fuente: Reniec (2020). Sub Gerencia de Integración al 30.05.2020

*Las comunidades nativas no se consideran Gobiernos Locales

¿Las inscripciones registradas a través del aplicativo SIRCM posibilitan la emisión de copias certificadas?

La respuesta es sí, en la medida que las imágenes de las actas generadas bajo las características técnicas de una microforma digital, se alojen en la Base de Datos de los Registros Civiles. Las características internas del aplicativo desarrollado no permiten la generación automática de imágenes para uso a voluntad. Es necesario seguir un proceso técnico, para que el Reniec pueda publicitar las imágenes de las actas inscritas y almacenadas. El esquema de aprovechamiento del dispositivo se desarrolló para el uso de las Oficinas Registrales de la entidad, que hasta agosto del año 2019 sumaban 63 en todo el país. Luego su uso fue extendido a las ORAS implementadas en los hospitales del MINSA y EsSalud, en base a los convenios celebrados con dichas entidades.

El uso de la misma estrategia para aprovechar su uso en las OREC de municipalidades, significó tener que estandarizar el sistema de repliegue de documentos empleado tradicionalmente por la entidad, para recibir las actas duplicadas y reportes estadísticos físicos, que mensualmente deben de enviar los Registradores Civiles de las Oficinas Registrales y Oficinas Registrales Auxiliares; sin observar el contexto cultural diferente del país, lo cual, de por sí crea una alta situación de riesgo, no previsto en algún estudio requerido durante la formulación del proyecto.

Por otra parte, esta estrategia alternativa, señala prescindir desde la data contenida en las actas registrales físicas remitidas por los Registradores Civiles de municipalidades y Comunidades Nativas, por ser una fuente de errores y situaciones de riesgo. Sin embargo, el diseño del mecanismo de repliegue de la información procesada tras una inscripción realizada en una OREC “Afiliada” hacia un punto de atención del Reniec, para la remisión a Lima de los documentos de sustento que dieron lugar a la emisión del asiento registral; ha demostrado estar sometido a muchos riesgos operativos y no ser eficiente. Sus formuladores, establecieron como parte del procedimiento técnico, la elaboración de órdenes de producción que contengan físicamente, de forma organizada, los documentos de sustento correspondientes a cada inscrito. Así, para que la Gerencia de Registros Civiles proceda a dar tratamiento a las inscripciones generadas “en línea”, primero debe de recibirlas; y compartir los problemas de logística que

afectan a la entidad, a través de sus canales de distribución y recojo de documentos -propios o tercerizados-, en su acopio y traslado.

Esto ha generado, que el ciudadano, luego de efectuada la inscripción registral y recibida su primera copia gratuita, deba de esperar varios días, a veces más de una semana, para poder solicitar una copia certificada del acta registrada en línea, hasta su procesamiento a microforma y alojamiento en la Base de Datos de Registros Civiles. ¿Pero qué sucede cuando las órdenes de producción no arriban al lugar de destino o llegan de forma incompletas, con responsabilidad o no del Registrador Civil? Para conocer dicha situación, se ha tenido a mano, con carácter informativo, tres documentos¹² de la Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles, emitidos entre los años 2017 y 2019; donde se muestran los tipos de observaciones que se detectan en la línea de procesos implementada.

Estos documentos, que proveen mucha información en relación al tema, muestran que no existe entre esta Subgerencia y las oficinas “afiliadas”, canales oficiales y estandarizados para la comunicación de la entidad con los Registradores Civiles. Y se comprueba, que las Unidades de Fiscalización, se encuentran excluidas de cumplir sus funciones de supervisión posterior de la legalidad y monitoreo de las actividades de los Registradores Civiles; en el caso de la estrategia que reúne a las “ORAF”.

¹² Se trata de los Informes N°000098-2017/GRC/SGPRC/RENIEC (04.04.2017), N°000238-2017/GRC/SGPRC/RENIEC (17.07.2017), N°002346-2018/GRC/SGPRC/RENIEC (14.12.2018) y N°000303-2019/GRC/SGPRC/RENIEC (18/11/2019).

El Informe N°000098-2017/SGPRC/RENIEC (04.04.2017) señaló a su turno:

II. ANÁLISIS

2.1 Las observaciones que se vienen hallando durante los meses de Enero – Febrero 2017 en las actas registrales y sustentos (CNV y CDEF) y que son remitidas a la SGPRC por las Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF), Oficinas Registrales Reniec (OR) Oficinas Registrales Auxiliares Reniec (ORA), son reportadas a través del correo institucional, teléfono IP, correo personal del registrador civil de ORAF (Hotmail, gmail, yahoo, otros) y teléfono celular personal del registrador civil de ORAF; considerando para ello la oficina registral de origen.

2.2 Se informa que la Actividad de DCCI, durante los meses de Enero y Febrero del 2017, se mantuvo un trabajo coordinado con las Unidades Orgánicas de la GOR [*Gerencia de Operaciones Registrales*] y la GRC [*Gerencia de Registros Civiles*] (SGINT, SGPRC y SGD) [*Subgerencia de Integración, Subgerencia de Procesamiento de Registros Civiles y Subgerencia de Depuración*], efectuando el control y seguimiento a los registradores civiles de las OR, ORA y ORAF, así como la atención de sus solicitudes y absolución de consultas que nos remitieron a través de los correos: Informes RRCC informesrrcc@reniec.gob.pe y Atención de Solicitudes OR solicitudesor@reniec.gob.pe; igualmente se brinda atención por medio del teléfono IP asignado a la Actividad de DCCI [*Actividad de Digitalización y Control de Calidad de Imágenes*] de la SGPRC y a través de las videoconferencias que programa a SGINT periódicamente [*Agregado mío*].

2.3 Asimismo, en conformidad a los acuerdos pactados en la reunión entre las unidades orgánicas SGINT, SGPRC y SGD, realizada el 12 de febrero del 2014 y en coordinación permanente; se viene subsanando las observaciones que corresponden a la omisión de sello y firma del registrador civil y de aquellas que requieren regularización o modificación en la Base de Datos del SIRCM. Acta de reunión N°008-2014 (12FEB2014).

2.7 Considerando el total de Actas Registrales y Sustentos Observados durante los meses de Enero y Febrero 2017, se puntualiza que el mayor número de incidencias corresponden a las **Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF), con un acumulado de Mil ciento veintitrés (1123) observados**; en los siguientes cuadros se grafica lo descrito.

OBSERVADOS ATENDIDOS Y PENDIENTES DE ATENCIÓN OREC – OR/ORA										
ENERO – FEBRERO 2017										
ESTADO	ENERO			TOTAL	FEBRERO			TOTAL	TOTAL GENERAL	%
	ORAF	ORA	OR		ORAF	ORA	OR			
ATENDIDO	190	11	24	225	98	3	19	120	345	28.40
PENDIENTE	232	12	7	251	603	5	11	619	870	71.60
Total	422	23	31	476	701	8	30	739	1215	100%

La situación expuesta, se mantuvo hasta noviembre de 2019, como se aprecia del Informe N°000303-2019/GRC/SGPRC/RENIEC (18.11.2019). Véase algunos extractos de este segundo documento:

2.6 Durante los años 2011 hasta Octubre del 2019, se ha identificado un total de Cincuenta y cuatro mil setecientos (54700) observaciones, entre Actas Registrales y Sustentos (CNV-CDEF), provenientes de las OR, ORA y Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF), de los cuales se brindó atención a Treinta y seis mil novecientos ochenta y cuatro (36984) y se devolvió físicamente a su lugar de origen para su regularización Ochenta y siete (87), quedando un total de Diecisiete mil seiscientos veinte nueve (17629) Observaciones pendientes de atención; el detalle en el siguiente cuadro.

OBSERVADOS ATENDIDOS Y PENDIENTES DE ATENCIÓN											
OREC–OR-ORA (DEL 2011 AL 31/10/2019)											
ESTADO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	%
ATENDIDO	12	9	6456	5760	6931	4693	8023	3496	1604	36984	67.61
PENDIENTE	1	21	163	259	665	4968	6005	3625	1922	17629	32.23
Devuelto c/.documento		2	17	9	4	4	11	14	26	87	0.16
Total	13	32	6636	6028	7600	9665	14039	7135	3552	54700	100%

2.7 Considerando el total de Actas Registrales y Sustentos Observados durante los años 2011 hasta Octubre 2019, se puntualiza que el mayor número de incidencias corresponden a las Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF), con un acumulado de Cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa y cuatro (46494) observados; en los siguientes cuadros se grafica lo descrito.

OBSERVADOS ATENDIDOS Y PENDIENTES DE ATENCIÓN OREC – OR/ORÁ										
DEL 2011 AL 31/10/2019										
ESTADO	SEDE MONTERO ROSAS				ESTACIÓN REMOTA DE AREQUIPA				TOTAL	%
	ORAF	OR	ORA	TOTAL	ORAF	OR	ORA	TOTAL		
ATENDIDO	26526	2476	5223	34225	2709	49	1	2759	36984	67.61
PENDIENTE	4254	232	163	4649	12980			12980	17629	32.23
Devuelto c/. documento	25	37	25	87				0	87	0.16
Total	30805	2745	5411	38961	15689	49	1	15739	54700	100%

2.10 En el cuadro siguiente se identifica las Actas Registrales y Sustentos Observados que se devolvieron para su regularización a las Oficinas Registrales donde se llevó a cabo su registro durante los años 2011 hasta Octubre 2019, considerando para ello la OR, ORA, Oficinas Registrales Afiliadas (ORAF) y Jefatura Regional; la cual corresponde a la Jefatura Regional 1-Piura con Treinta y dos (32) observaciones.

ACTAS REGISTRALES Y SUSTENTOS OBSERVADOS (OREC-OR/OR) DEVUELTOS CON DOCUMENTO DEL 2011 AL 31/10/2019										
JEFATURA REGIONAL	SEDE MONTERO ROSAS – ESTACION REMOTA AREQUIPA								TOTAL	%
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Jefatura Regional 1		9	2	3	3	7	2	6	32	36.78
Jefatura Regional 5		1	6				1	3	11	12.64
Jefatura Regional 9		3	1					3	7	8.05
Jefatura Regional 10						1	2	3	6	6.90
Jefatura Regional 2						1	3	1	5	5.75
Jefatura Regional 6		2						2	4	4.60
Jefatura Regional 15					1		1	2	4	4.60
Jefatura Regional 3		1		1				1	4	4.60
Jefatura Regional 4	2						2		4	4.60
Jefatura Regional 14								2	2	2.30
Jefatura Regional 7							1		2	2.30
Jefatura Regional 12							1	1	2	2.30
Jefatura Regional 16							1	1	2	2.30
Jefatura Regional 13								1	1	1.15
Jefatura Regional 8		1							1	1.15
Total general	2	17	9	4	4	11	14	26	87	100%
	2.30%	19.54%	10.34%	4.60%	4.60%	12.64%	16.09%	29.89%	100%	

Fuente: SGPRC/GRC Reniec

Como resumen, se puede concluir, que la mayor cantidad de observaciones provienen de las actividades de registro procedentes de las OREC de las municipalidades que se “afiliaron” y rebautizaron como “Oficinas Registrales Afiliadas-ORAF”, seguido de las ORAS impulsadas por el “Convenio European” y el “Convenio MEF-RENI EC”.

4.12 Problemas en la capacitación de los Registradores Civiles de OR y ORAS.

El ROF actual de la entidad, en vigor desde el 01 de enero de 2017, cambió la estructura orgánica diseñada desde abril de 2013 (Resolución Jefatural N°124-2013/JNAC/RENIEC). En materia de supervisión de los registros civiles, el cambio fue importante porque permitió el traslado de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles desde la Gerencia de Registros Civiles descrito por el artículo 107°, hacia la Gerencia de Operaciones Registrales:

(ROF 2013) Artículo 107°.- La Sub Gerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles es la Unidad Orgánica encargada de planificar, organizar y realizar las actividades de fiscalización de las Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC, a través de las unidades de fiscalización adscritas a las Jefaturas Regionales, asegurando la calidad e integridad de los procesos, fortaleciendo los procedimientos y estableciendo los controles en todas las actividades relacionadas a los registros civiles a fin de alcanzar, los objetivos institucionales.

Bajo el artículo 164 del ROF del 2017, la Subgerencia cambió su denominación a Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, siendo señalado como un órgano de línea de la Gerencia de Operaciones Registrales. Las funciones asignadas superaron a las asignadas en el período 2010 a 2016, porque al adicionar a sus funciones anteriores, las de planeamiento, organización, dirección, ejecución, supervisión y control respecto de todas las oficinas autorizadas, propias y por delegación, dentro y fuera del territorio nacional, y el desenvolvimiento de las Jefaturas Regionales en materia registral y de supervisión realizada a las OREC, se hacía posible que la entidad acate la disposición del artículo 6 de la Ley 26497; que establece los deberes del Reniec, en dichos extremos.

A esos efectos, la Subgerencia ejercería una mejor acción de planeamiento y control de la legalidad de las inscripciones registrales de las oficinas autorizadas, a través de las Unidades de Fiscalización, incluyendo a las Oficinas Registrales Consulares, cuya formulación quedó pendiente al 2019.

TABLA 20

Funciones asignadas a la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles
(Gerencia de Operaciones Registrales-ROF 2017)

Artículo 171.- La Sub Gerencia de Fiscalización de los Registros Civiles es la Unidad Orgánica encargada de verificar los controles existentes, en todas las actividades relacionadas a los registros civiles y de proponer la implementación de los mismos, a fin de asegurar la calidad e integridad de los procesos, y el cumplimiento de los procedimientos registrales; para alcanzar los objetivos institucionales.

Artículo 172.- Son funciones específicas de la Sub Gerencia de Fiscalización de los Registros Civiles:

- a) Planificar, organizar y realizar las actividades de fiscalización de las Oficinas Registrales-OR, Agencias - AG, Oficinas de Registros del Estado Civil -OREC, Oficinas Registrales Consulares y Oficinas Registrales Auxiliares -ORAS;
- b) Disponer que los fiscalizadores, que laboran en las sedes administrativas descentralizadas de la Gerencia, cumplan con ejecutar el programa de Visitas de supervisión de gestión y archivo, que apruebe anualmente la Gerencia de Operaciones Registrales;
- c) Supervisar la legalidad de las inscripciones y la prestación de los servicios registrales, por los Registradores Civiles, en las Oficinas Registrales OR, Oficinas de Registros del Estado Civil - OREC, Oficinas Registrales Consulares y Oficinas Registrales Auxiliares — ORAS;
- d) Elaborar anualmente y presentar al Gerente de Operaciones Registrales el Programa de Visitas de Supervisión de gestión y archivo de las Oficinas de Registros del Estado Civil - OREC y verificar la eficacia de los servicios registrales prestados en las Oficinas Registrales-OR, Oficinas Registrales Auxiliares-ORAS, efectuando un seguimiento de la ejecución del mismo;
- e) Verificar durante las visitas de supervisión realizadas en territorio nacional, que las OR, OREC y ORAS cumplan con las disposiciones y procedimientos establecidos en las normas legales y documentos normativos correspondientes;
- f) Verificar que los informes de reporte de visitas, emitidos por los fiscalizadores de las Jefaturas Regionales, cuenten con las recomendaciones pertinentes a las OR, OREC y ORAS, según el caso;
- g) Consolidar y procesar los informes de visitas reportados periódicamente por las Jefaturas Regionales;
- h) Verificar que las OR, OREC y ORAS, ejecuten las acciones correctivas o de regularización recomendadas;
- i) Proponer, a través de la Gerencia de Operaciones Registrales, las acciones de capacitación requeridas por los Registradores Civiles; para consideración de la Escuela Registral;
- j) Mantener actualizada la información de los sistemas informáticos implementados en el ámbito de su competencia; y;
- k) Las demás funciones que se le asignen en el ámbito de su competencia.

Fuente: Reniec (2017)

Como parte de su deber funcional y un proceso de mejora continua, la Subgerencia realizó entre el 10 de noviembre y el 14 de diciembre del 2017, una verificación del nivel de conocimientos de los registradores civiles que laboran en las OREC, sobre aquellas materias básicas para el desarrollo de la actividad registral; mediante la administración de un cuestionario de preguntas denominado “Formato de Evaluación de Conocimientos”, compartido a través del correo institucional y correos personales señalados por los propios evaluados, consistente en veintiséis (26) preguntas de conocimiento teórico-práctico, claves para el desarrollo del trabajo registral.

La muestra estuvo compuesta por ciento cuarenta y cuatro (144) Registradores Civiles a ser evaluados, sometiéndose voluntariamente a la misma y compartiendo sus respuestas, un total de 138 Registradores Civiles, pertenecientes a cincuenta y cinco (55) Oficinas Registrales (OR), de diez (10) Jefaturas Regionales del Reniec, de un total de dieciséis. Los resultados fueron puestos en conocimiento de la Gerencia de Operaciones Registrales, con el Informe N°000054-2017/GOR/SGFRC/RENIEC (29.12.2017).

La evaluación de resultados determinó, la necesidad de afianzar la capacitación de los Registradores Civiles de las OR; en temas prioritarios:

- Inscripción de matrimonio -hubo 240 personas que respondieron de forma incorrecta;
- Reconocimiento posterior de paternidad -102 personas respondieron de forma equivocada; e,
- Inscripción de nacimiento -hubo 104 respuestas incorrectas-.

Sin embargo, más allá de los resultados de la Tabla 21, se pudo establecer, a qué Jefaturas Regionales pertenecían los Registradores Civiles que respondieron el cuestionario evaluador de forma errada; toda vez que, en muchas de las 10 Jefaturas Regionales participantes, solo contaban con una Oficina Registral (OR) y uno o dos registradores civiles para sus actividades.

TABLA 21

Materias abordadas por el cuestionario de evaluación y resultados

Muestra	Rubros evaluados	Temas	preguntas por tema	Subtemas- respuestas equivocadas	Evaluados	Evaluados - Respuestas erradas x subtema	%	
Evaluación de conocimientos de registradores Civiles de 55 Oficinas Registrales (OR) Reniec	Inscripción de hechos vitales	Nacimientos	6	Declarante más de 14 años	138	5	4%	
				Ocurridos en el exterior		13	9%	
				Identificación del Declarante extranjero		6	4%	
				Menor en abandono		20	14%	
				Admisión de tercero-Hijo de mujer casada		60	43%	
		Defunciones	1					
	Reconocimiento posterior de paternidad		4	Se genera nueva acta nacimiento		1	1%	
				Plazo de generación		7	5%	
				Reconocimiento por Escritura Pública		10	7%	
				Reconocimiento en extranjero		84	61%	
	Inscripción de adopción		1					
	Inscripción de actos modificatorios del estado civil	Matrimonios	5			Matrimonio celebrado-Perú	50	36%
						Matrimonio celebrado en el exterior	62	45%
						Validez del matrimonio extranjero	67	49%
						Eficacia del matrimonio extranjero	3	2%
						Fijación de domicilio en el Perú	58	42%
		Divorcio	1					
Anotaciones textuales		4						
Rectificación administrativa		1						
Inutilización de actas registrales		1						
Reposición de actas registrales		1						
Depuración registral		1						

Fuente: Reniec (2018) - SGFRC

TABLA 22

Necesidades de capacitación de Registradores Civiles de Oficinas Registrales (OR) evaluados – período 2018

ITEM	JR1-Piura	JR2-Trujillo	JR3-Tarapoto	JR4-Iquitos	JR8-Arequipa	JR9-Cusco	JR10-Lima	JR11-Pucallpa	JR14-HcVca	JR16-Amazonas
Número Oficinas Registrales (OR)	07	06	02	03	01	01	24	01	07	02
#Registradores Civiles en OR	18	17	06	03	03	03	80	03	09	02
Necesidades (indicador: temas con respuestas incorrectas)										
Inscripción de matrimonio	19	37	16	04	06		131	05	17	37
Inscripción de nacimiento	10	05	02	02	03	01	71	01	08	05
Reconocimiento de paternidad	06	15	06	01	04		62	01	05	15
Anotaciones textuales	01	02	02		03		25		01	02
Inutilización de actas registrales	04	03		01			15	01		03
Reposición de actas	04	04					5		01	04
Adopción	02			01			4			
Rectificación administrativa	04	01					4			01
Inscripción de defunción	04		02				3			
Divorcio		01					3			01
Depuración registral							2		01	
Respuestas mal contestadas	54	68	28	09	16	01	325	08	33	68

Fuente: Reniec (2018) - SGFRC

Como resultado de ello, se aprecia de forma más precisa, los temas que deben de ser materia de reforzamiento por la Escuela Registral, en cada Jefatura Regional; para un mejor funcionamiento del Sistema de Registros Civiles; en la parte conducida por la propia entidad.

4.13 Problemas de interacción del Reniec con las OREC de municipalidades y Comunidades Nativas, y el monitoreo de la gestión operativa delegada.

Se ha acabado de describir, una parte de la problemática operativa de las Oficinas Registrales del Reniec y de sus Registradores Civiles, y como impacta la falta de un adecuado planeamiento del trabajo conjunto, que deberían de realizar los órganos de línea de la entidad; y es que las funciones referidas a los temas de registro están a cargo de cuatro gerencias: Gerencia de Operaciones Registrales (GOR) que ve los aspectos operativos de la atención a usuarios a través de las ORAS y Oficinas Registrales, verifica la legalidad de las inscripciones a través de la supervisión posterior de las mismas, la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS) que forma separada, realiza atenciones a personas consideradas en estado vulnerable o aquellas en zonas de pobreza y extrema pobreza conforme a los objetivos del Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021; la Gerencia de Registros Civiles (GRC) que es el área normativa, lleva el registro de Registradores Civiles habilitados, incorpora OREC al Sistema, despacha material registral a dichas oficinas y reúne información producida por el Sistema; y la Escuela Registral que es la llamada a establecer los programas y contenidos de capacitación a corto, mediano y largo aliento, sobre la base de la información compartida por las gerencias anteriores. A lo que se suma, en calidad de apoyo, la Gerencia de Tecnología de la Información, que es el órgano responsable de desarrollar los aplicativos requeridos por las áreas del Reniec, para enlazarse en tiempo real, con las OREC que conforman el Sistema de Registros Civiles, y no sucede.

Pero esta situación, lo que hace es poner en evidencia, que no obstante dirigir la entidad el Sistema a su cargo, pese al tiempo transcurrido, presenta una

estructura orgánica poco eficiente, que no la ayuda a responder a las necesidades de desarrollo del Sistema, propuesto por su marco normativo. Los cambios introducidos desde el 2005 no formularon una estructura funcional concebida para responder transversalmente a los problemas que confronta el Reniec, como resultado de tener que asumir en dicho año, la rectoría del Sistema de Registros, bajo una visión integradora, cuyo objetivo sea, favorecer al ciudadano reuniendo todos los servicios registrales posibles para su uso, desde cualquiera de los canales de atención; sin importar su ubicación o no en el país o su afiliación o no al aplicativo informático SRCM.

Creación de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles

De acuerdo al diagnóstico realizado, las áreas funcionales de la entidad como son las gerencias (órganos) y subgerencias (unidades orgánicas) involucradas en materia de Registros Civiles, iniciaron desde el año 2005, un trabajo aislado o desarticulado que no se proyectó hacia el futuro de la entidad; pese a los esfuerzos dedicados en el tiempo por la Gerencia de Planificación y Presupuesto, para adecuarla a los lineamientos contenidos en la Ley de Modernización de la Gestión Pública. No obstante, un caso real de articulación con las OREC de municipalidades y Comunidades Nativas, se produjo en julio de 2010, tras la creación de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles, un órgano de línea incorporado a la estructura orgánica de la novel Gerencia de Registros Civiles, que buscaría coadyuvar a los objetivos de la misión de la entidad, fortaleciendo la función de supervisión de la legalidad de las inscripciones registrales en el país,

vinculándose en su planificación, con el trabajo espontáneo y sin articulación entre sí, realizado por las Unidades de Fiscalización, desde el 12 de abril de 2003 (Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC del 11.04.2003).

Ambas unidades orgánicas de línea estuvieron reguladas por distintas disposiciones, pero la visualización de un objetivo común en favor del aseguramiento de las inscripciones realizadas en las OREC, permitió el desarrollo planificado, en el período 2010 a 2016, de un trabajo coordinado por la Subgerencia y las Jefaturas Regionales. Cada una de las responsabilidades diferentes de estas unidades orgánicas, privilegiaron la elaboración de planes operativos y el monitoreo continuo de las actividades de supervisión sobre las OREC, estableciendo un lazo fuerte entre estas áreas vinculadas y los Registradores Civiles de las OREC; para lo señalado en el artículo 6 de su Ley Orgánica.

A consecuencia de esta armonización de funciones y trabajo cohesionado de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles - que en del año 2017 cambió su denominación a Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles-, se elaboró entre los años 2011 y 2019, nueve documentos oficiales de trabajo, que establecieron una programación anual de vistas aleatorias a las OREC de municipalidades y comunidades nativas, basadas en criterios diseñados previamente en el trabajo en gabinete; con indicadores de medición y productividad mensual contenidos en lo que se denominó el “Programa de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo de las Oficinas de Registros del Estado Civil – OREC”, con una vigencia anual; regulada por la

Directiva DI-242-GRC/011 "Supervisión de Gestión y Archivo e Inspección de las Oficinas de Registros del Estado Civil"; que desde el 29 de noviembre de 2014, estrenó su cuarta versión.

Dentro del período 2010 y 2019, sin la asignación de algún presupuesto específico para el desarrollo de desplazamientos, ambas unidades orgánicas aprovecharon debidamente los pocos recursos, y programaron 3,194 visitas a oficinas autorizadas en municipalidades y Comunidades Nativas. Al término del período señalado, las visitas de supervisión ejecutadas por ambas unidades fueron del 89% (2,846 visitas), no pudiendo ejecutarse el total programado, por diferentes motivos; como los siguientes:

- Recorte en los recursos asignados por concepto de “anticipos por encargo” para cubrir los gastos de desplazamiento programados por las Jefaturas Regionales.
- Desastres naturales padecidos en los primeros meses del año, a consecuencia de los Fenómenos del Niño y la Niña.
- Falta de reemplazo de abogados fiscalizadores para las Unidades de Fiscalización, renunciantes o promovidos a otras posiciones.
- Solicitudes de otras unidades orgánicas (GRI y GRC) para que las Unidades de Fiscalización realicen “visitas inspectivas” a OREC lejanas, para la solución de sus procedimientos; sin transferencia de presupuesto. Lo que reducía el importe de sus fondos por encargo.
- Solicitud de colaboración de la Escuela Registral para capacitar a Registradores Civiles de OREC, cuando no contaban con docentes.

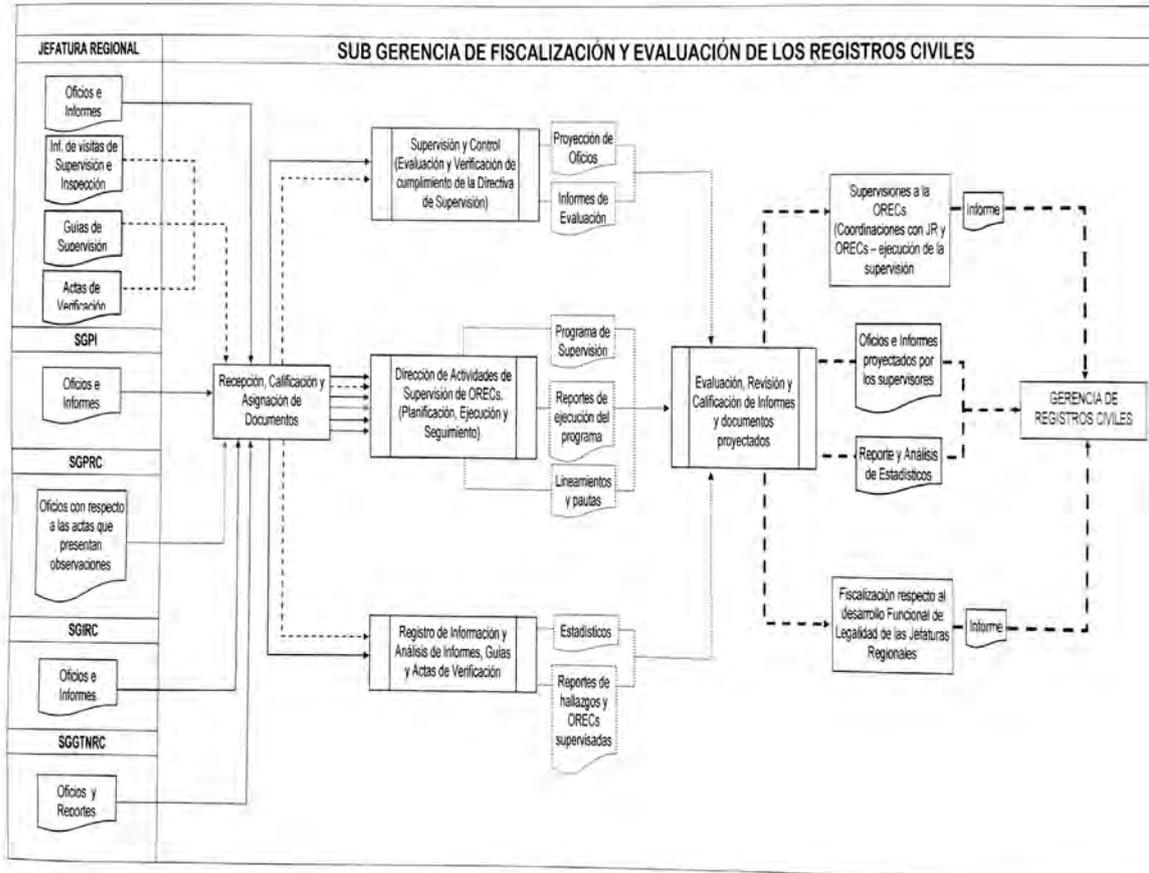
- Apoyo a la GRIAS en desplazamientos suyos a localidades de zona de selva, para capacitar a Registradores Civiles de Comunidades Nativas.

Lo cierto es que, pese a estos inconvenientes, el trabajo de supervisión practicado en las OREC, permite apreciar, de primera mano, la realidad de cada una de ellas, su problemática y las deficiencias en los servicios que conlleva la actividad registral, a través de la emisión de informes por cada oficina visitada; donde se detallan los principales hallazgos realizados, y los errores de registro contenidos en las actas revisadas.

La Tabla 21, presenta a continuación, un diagnóstico general de la revisión de 6´788,962 actas registrales, muchas de ellas, cotejadas manualmente con los documentos físicos de sustento y archivadas en las OREC, que dieron mérito a su emisión—certificado de nacido vivo, certificado de defunción, expediente matrimonial, u otros documentos de sustento-; y de 689,025 actas de nacimientos, matrimonios y defunciones, en conjunto, que presentan diferentes tipos de errores de naturaleza registral, cometidos por los Registradores Civiles, por desconocimiento o inobservancia de las disposiciones que regulaban entonces, la forma cómo asentar las inscripciones. Ello fue posible, porque la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles procesó 2,549 Informes de visitas de supervisión remitidos por las Unidades de Fiscalización y la propia área, entre el 2010 y el 2019, bajo los lineamientos de la Directiva DI-242-GRC/011; adecuando la visión de trabajo de sus servidores y responsables de los mismos, a este nuevo objetivo, entre el 2011 y 2015:

Figura 18

Flujograma temprano de distribución de actividades de la Subgerencia



Fuente: Reniec (2012). SGFERC/GRC al 2015

TABLA 23

Tipos de errores de Registradores Civiles de municipalidades supervisadas (2010–2019)

TIPOS DE HALLAZGOS	AÑOS DE VISITAS										TOTALES
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD							
ACTA EN BLANCO	14,881	16,318	12,811	13,619	4,985	10,375	22,136	7,504	8,783	0	111,412
ACTA INSERTA	137	340	510	624	170	357	1,012	351	439	0	3,940
ACTA SUSTRADA	93	0	84	102	228	3,046	343	232	251	0	4,379
ACTO SUSPENDIDO	2,015	3,223	1,190	2,732	3,212	2,693	3,952	2,149	1,135	0	22,301
ADULTERACION	33	163	227	2,065	2,171	232	539	436	907	0	6,773
CERTIFICACIÓN INDEBIDA	45	2,781	1,924	4,037	3,482	758	322	0	0	0	13,349
DATO MAL CONSIGNADO	23	789	3,601	2,766	2,979	4,152	2,443	1,894	3,469	0	22,116
DECLARANTE NO AUTORIZADO	894	1,080	758	423	1,380	640	552	368	163	0	6,258
DESGLOSE DE LIBRO	244	1,183	2,125	1,574	240	435	4,199	6,637	2,240	0	18,877
DETERIORO	15,397	32,787	15,469	16,384	31,424	16,945	20,464	4,058	6,660	0	159,588
DUPPLICIDAD DE REGISTRO	0	14	193	151	1,251	62	46	46	20	0	1,783
EIMENDADURA	6,683	10,845	15,260	8,429	8,123	6,109	6,698	4,171	2,534	0	68,852
FORMATO NO CORRESPONDE	0	0	872	0	0	0	0	0	0	0	872
HALLAZGO NO AMERITA OBSERVACION	2	284	4,543	4,484	1,518	984	2,451	4,187	349	0	18,802
INSCRIPCIÓN ORDINARIA O JUDICIAL INDEBIDA	8	16	37	8	1,061	215	631	475	1,144	0	3,595
INSCRIPCIÓN SIN SUSTENTO	175	1,883	18	12	34	1	1	0	0	0	2,124
INSERCIÓN DE DATOS	0	2	41	494	143	116	111	59	173	0	1,139
INUTILIZACIÓN SIN ASIENTO	2,696	487	336	0	0	0	0	0	0	0	3,519
INUTILIZACIÓN/ANULACIÓN INDEBIDA	626	3,806	4,450	5,842	3,077	1,359	4,881	2,348	1,253	0	27,642
LEY ESPECIAL FUERA DE VIGENCIA	0	0	114	2	0	0	0	39	0	0	155
LIBRO NO OFICIAL	4,687	2,382	188	8,102	3,366	1,948	20	0	1,629	0	22,322
MATRIZ BLANCO/RESERVA ASIENTO	0	41	1	52	36	501	11	0	0	0	642
MÚLTIPLE INSCRIPCIÓN	0	65	44	801	17	18	76	7	1,019	0	2,047
NO PRECISA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
NORMA NO VIGENTE	14	1,376	1	42	0	0	456	0	0	0	1,889
OMISIÓN	6,535	20,370	17,952	12,190	10,803	8,880	11,424	16,987	6,798	0	111,939
OTROS	10,630	12,289	11,636	4,900	3,616	435	96	2,496	0	0	46,098
PERDIDA DE LIBROS Y/O ACTAS	0	92	4	0	0	0	0	0	0	0	96
RECTIFICACIÓN ILEGAL o IRREGULAR	119	137	214	1,751	697	354	560	143	57	0	4,032
REINSCRIPCIÓN NO AUTORIZADA	14	0	0	2	60	23	33	99	0	0	231
REPRODUCCIÓN ILEGAL DE ACTAS	207	0	3	2	6	115	700	155	139	0	1,327
RESERVA BLANCO/MATRIZ ASIENTO	43	3	0	0	0	0	0	0	0	0	46
SUSCRIPCIÓN ACTA EN BLANCO	415	128	57	2	0	0	0	0	0	0	602
TOTAL DE ACTAS OBSERVADAS	66,893	112,884	94,663	91,593	84,079	60,753	84,157	54,841	39,162	0	689,025
TOTAL DE ACTAS REVISADAS	226,540	927,868	1,397,324	1,107,712	920,797	468,142	538,950	840,844	360,785	0	6,788,962
TOTAL INFORMES PROCESADOS	212	282	374	401	349	264	258	243	166	0	2,549
TOTAL DE INFORMES POR PROCESAR	0	0	0	0	0	0	1	1	68	0	70
TOTAL INFORMES PENDIENTES DE ENVÍO A SGFRC (EX SGFERC)	0	0	11	8	22	52	44	44	69	0	250
NÚMERO DE VISITAS DE SUPERVISIÓN EJECUTADAS / PROGRAMADAS	212 / 339	282 / 361	385 / 412	409 / 442	371 / 387	316 / 318	303 / 339	288/299	281/297	0	2847/3194

César Igor Conza Córdova

13/09/2020

CUADRO RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE SUPERVISIÓN EN OREC'S

TIPOS DE HALLAZGOS	AÑOS DE VISITAS										TOTALES
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
TOTAL DE ACTAS OBSERVADAS	66,893	112,884	94,663	91,593	84,079	60,753	84,157	54,841	39,162	0	689,025
TOTAL DE ACTAS REVISADAS	226,540	927,868	1,397,324	1,107,712	920,797	468,142	538,950	840,844	360,785	0	6,788,962
TOTAL INFORMES PROCESADOS	212	282	374	401	349	264	258	243	166	0	2,549

Fuente: Reniec (2020). SGFRC/GOR

Los datos contenidos en la tabla 23 son importantes, porque grafican de manera resumida, la situación real de un total de 2,631 OREC supervisadas más de una vez, en el período 2010-2020; como parte de un total mayor de 4,840 visitas de supervisión realizadas a nivel nacional, en el mismo, por los fiscalizadores de las dieciséis (16) Jefaturas Regionales.

TABLA 24

Consolidado de Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC supervisadas por las Unidades de Fiscalización, a nivel nacional período 2010-2020

JEFATURAS REGIONALES	Provincias			Distritos			Centros Poblados			Auxiliares			Comunidades Nativas			Total General
	1. Total	2. Visitadas	3. Por visitar	4. Total	5. Visitadas	6. Por visitar	7. Total	8. Visitados	9. Por visitar	10. Total	11. Visitado	12. Por visitar	13. Total	14. Visitado	15. Por visitar	
Piura	15	12	3	143	110	33	212	76	136	0	0	0	0	0	0	370
Trujillo	18	17	1	124	109	15	255	123	132	1	0	1	0	0	0	398
Tarapoto	11	11	0	73	73	0	91	88	3	3	2	1	65	43	22	243
Iquitos	4	4	0	28	19	9	13	10	3	17	12	5	83	15	68	145
Chimbote	20	20	0	140	110	30	199	99	100	0	0	0	0	0	0	359
Huancayo	9	9	0	115	102	13	145	36	109	5	1	4	95	7	88	369
Ayacucho	10	10	0	104	83	21	207	97	110	3	1	2	10	7	3	334
Arequipa	15	15	0	142	134	8	65	53	12	0	0	0	0	0	0	222
Cusco	20	18	2	152	73	79	137	26	111	1	0	1	36	1	35	346
Lima	11	11	0	129	129	0	53	52	1	0	0	0	0	0	0	193
Puno	13	13	0	97	73	24	316	158	158	0	0	0	0	0	0	426
Ica	8	8	0	74	66	8	23	18	5	0	0	0	0	0	0	105
Pucallpa	6	6	0	21	18	3	28	18	10	2	0	2	91	52	39	148
Huancavelica	0	0	0	93	91	2	313	67	246	2	0	2	0	0	0	408
Huánuco	13	9	4	96	72	24	318	35	283	0	0	0	30	2	28	457
Amazonas	9	8	1	94	54	40	146	21	125	5	1	4	63	1	62	317
TOTAL	182	171	11	1625	1316	309	2521	977	1544	39	17	22	473	128	345	4840

Fuente: Reniec (2020) SGFRC/GOR

TABLA 25

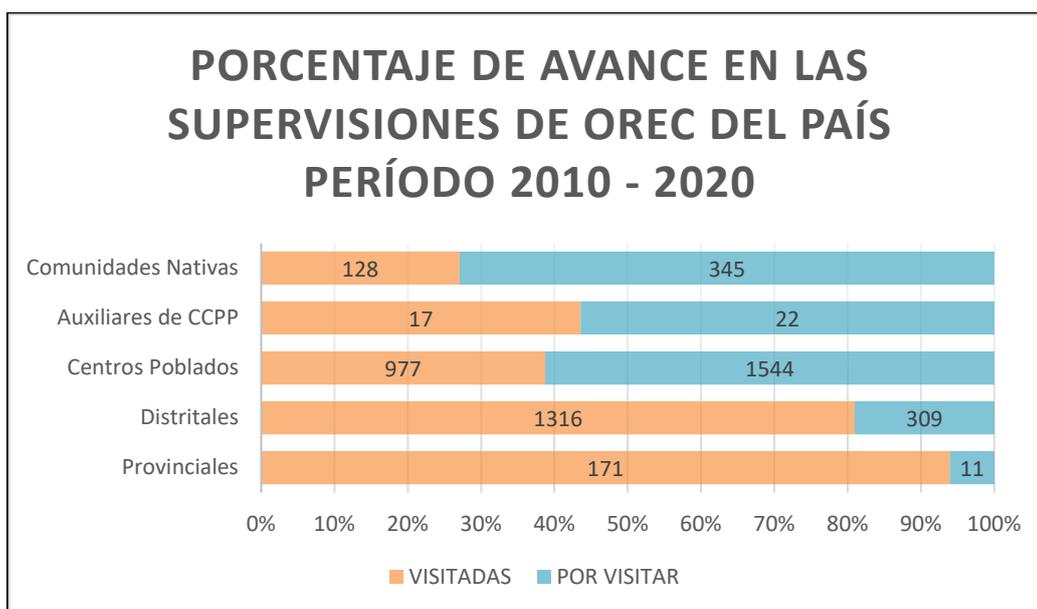
Consolidado de Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC supervisadas
una vez – período 2010-2020

ITEM	Jefaturas Regionales	Provincias	Distritos	CENTROS POBLADOS		Comunidades Nativas	TOTAL GENERAL
				Centros Poblados	Oficinas Auxiliares		
1	JR1-Piura	12	109	76	0	0	197
2	JR2-Trujillo	18	111	124	0	0	253
3	JR3-Tarapoto	11	73	88	2	43	217
4	JR4-Iquitos	4	19	10	12	15	60
5	JR5-Chimbote	20	110	99	0	0	229
6	JR6-Huancayo	9	102	36	1	7	155
7	JR7-Ayacucho	10	83	97	1	7	198
8	JR8-Arequipa	15	134	53	0	0	202
9	JR9-Cusco	18	73	26	0	1	118
10	JR-10-Lima	11	139	53	0	0	203
11	JR11-Puno	13	74	161	0	0	248
12	JR12-Ica	8	66	18	0	0	92
13	JR13-Pucallpa	6	18	18	0	52	94
14	JR14-Hcvtlca	4	91	67	0	0	162
15	JR15-Huánuco	9	72	35	0	2	118
16	JR16-Amazonas	8	54	21	1	1	85
TOTAL		176	1328	982	17	128	2631

Fuente: Reniec (2020). SGFRC/GOR actualizado al 17.07.2020

Ambas tablas muestran el nivel de avance de la supervisión de las OREC de municipalidades y Comunidades Nativas que integran el Sistema de Registros Civiles, haciéndose mención, que en el período 2010-2019, la línea base de OREC que integraron el Sistema fue dinámico. La Subgerencia de Integración de la Gerencia de Registros Civiles no la tiene información sistematizada para establecer su porcentaje de avance periódico, medido en meses, trimestres, semestres o años; por lo que, la gráfica de avance que se presenta a continuación, es solo una fotografía del momento.

Figura 19



Fuente: Reniec (2020). SGFRC/GOR actualizado al 17.07.2020

4.14 Problemas en la capacitación de los Registradores Civiles de las OREC.

El órgano de capacitación de la entidad fue creado en el año 2002, bajo la denominación de “Escuela Nacional del Registro de Estado Civil e Identificación”, llamada de forma abreviada por la palabra “ENRECI”. En el 2008, pasó a denominarse “Centro de Altos Estudios Registrales” (“CAER”), para finalmente, pasar a denominarse “Escuela Registral”, en el año 2013.

Su labor de capacitación brindada a Registradores Civiles de municipalidades, fue realizada desde un inicio, de forma descentralizada, con muy buenos resultados. Me correspondió ser testigo de excepción en el año 2004, de una capacitación realizada en la ciudad de Arequipa, donde la clase desarrollada el nivel formativo y el ímpetu de los docentes, convocó la presencia de muchos capacitados, procedentes de la zona sur del país. En su conversión hacia

Escuela Registral, esta gerencia amplió su gama de actividades y perdió orientación, peso relevante, presupuesto, motivación y liderazgo. Sus contratiempos impactaron negativamente en la función de capacitación dirigida a los Registradores Civiles de las OREC; no hubo planificación para abordar la realidad compleja de la alta rotación de los Registradores Civiles de municipios, al término de cada elección municipal.

Como parte de la fiscalización del registro de inscripciones, las Unidades de Fiscalización tienen el deber de reportar a detalle, el resultado de las visitas programadas y los hallazgos encontrados, al término de las mismas. Dichos informes deben de enviarse mediante documento electrónico a la Subgerencia, en un plazo de quince días, después del retorno del fiscalizador a su sede regional. La práctica determinó, sin embargo, la necesidad de crear al interior del Sistema de Fiscalización, desde el año 2012, una cultura de sensibilización hacia el cumplimiento, la cual requirió de tiempo para internalizarse y de la estandarización de procedimientos y formatos para el recojo de la información, compartimiento de ideas y soluciones, e inclusión de datos de interés para la toma de decisiones. Ello empezó a rendir frutos, a partir del año 2017, cuando la remisión de informes de años anteriores, empezaron a remitirse, completándose los ciclos anuales de los programas; y posibilitándose su análisis en el caso de cada Jefatura Regional; poniéndose en valor dicha información, con los aportes que fueron compartidas a diferentes áreas de la entidad.

Pero, lo más importante fue, que a través de los mismos, se pudo tener una idea clara de la situación de las OREC y las necesidades de los Registradores Civiles; no informadas por otros canales con acceso al Registrador Civil; como la Gerencia de Registros Civiles, que implementó en 2012, una forma de contacto, en apoyo a sus actividades; no compartida con otras áreas:

Figura 20
Datos de contacto para uso de los Registradores Civiles con la GRC

Si usted tuviera alguna duda o consulta adicional, no dude en comunicarse con nosotros, que gustosos absolveremos todas sus inquietudes, siempre pensando en brindar un mejor servicio a todos los peruanos.

Nuestro horario de atención es:

De lunes a viernes de 08:30 am a 01:00 pm y de 02:00 pm a 05:00 pm, a través de los siguientes medios puestos a su disposición:

1. Vía telefónica:

☒ Consultoría de Registros Civiles – Lima

- (01) 3154000 anexos 1763 - 1868

- (01) 2243639

☒ Distribución de Material Registral

(01) 3154000 anexo 1769

☒ Registro de Firmas

(01) 3154000 anexo 1764

☒ Estadísticas de Hechos Vitales

(01) 3154000 anexo 1712

2. Vía internet o correo electrónico:

☒ Consultoría de Registros Civiles – Lima:

- consultasrrcc@reniec.gob.pe

- <http://sisweb.reniec.gob.pe/PortalRegCivil/login.htm>

- <http://www.reniec.gob.pe/portal/intro.htm> : Ingresar al link denominado Chat RENIEC Dudas y Consultas.

☒ Distribución de Material Registral:

despachodelibros@reniec.gob.pe

☒ Registro de Firmas:

registrodefirma@reniec.gob.pe

☒ Estadísticas de Hechos Vitales:

kbarrantes@reniec.gob.pe

3. Visítenos:

En Av. Javier Prado Este N°2392 distrito de San Borja, provincia y departamento de Lima – Tercer Piso de lunes a viernes de 08:30 am a 01:00 pm y de 02:00 pm a 05:00 pm.

Fuente: Reniec (s.f.). Sitio web de la entidad.

Fue en el desarrollo de sus propios procedimientos y actividades a nivel presupuestal, que la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles emitía un informe a la Gerencia de Operaciones Registrales, dando cuenta del logro de las metas alcanzadas en cada período anual, teniendo en cuenta el indicador de medición respectivo: meta trimestral -número o cantidad de informes- procesamiento de informes recibidos, por período anual y por cada Jefatura Regional-, junto a las recomendaciones pertinentes. El Informe N°000024-2018/GOR/SGFRC/RENIEC (13.06.2018) permite apreciar, la evaluación consolidada sobre las necesidades de capacitación de los operadores de las OREC de las diferentes sedes regionales.

Pero también, la Subgerencia podía emitir informes correctivos dirigidos a los Jefes Regionales, cuando advertía algunas deficiencias en el trabajo de evaluación realizado por los abogados y personal a cargo de la supervisión en las Unidades de Fiscalización; que debían de ser comunicadas y corregidas por el personal a cargo, establecido por la primera -un claro ejemplo de ello, es el Informe N°000020-2017/GOR/SGFRC/RENIEC (15.05.2017) dirigido a la Jefatura Regional 3-Tarapoto, por la forma inadecuada con que la Unidad de Fiscalización trabajó los informes emitidos, correspondientes al Programa de Visitas del año 2015.

Finalmente, la Gerencia de Operaciones Registrales tomaba conocimiento de la situación informada, de cada parte del país, y debía de adoptar las acciones pertinentes, para con la Escuela Registral, suministrarle la información comunicada para que proceda a priorizar las acciones pertinentes dentro de

su programa y mapa formativo de capacitaciones anuales; y para fortalecer el funcionamiento del Sistema de Registros Civiles. Sin embargo, desde el año 2015 en adelante, los responsables de la gerencia carecieron de esa visión estratégica, y fue muy poco lo que impulsaron al respecto, en localidades donde no existen Oficinas Registrales u Oficinas Registrales Auxiliares.

Cuando la Subgerencia buscó apoyar a la Escuela Registral, en un intento por hacer más eficiente su aproximación a los Registradores Civiles, organizando a las Unidades de Fiscalización para que sus informes incidieran en el diagnóstico de las necesidades de capacitación local, que permita internamente implementar una base de datos de apoyo, cuya información habría de cruzarse con la que tuviera implementada la Escuela Registral desde el año 2002 sobre los Registradores Civiles capacitadas y los cursos a los que habían éstos asistido; ella se topó con que, la Escuela Registral no contaba entonces con una base de datos actualizada de sus capacitaciones, por cada OREC conformante del Sistema.

En consecuencia, la entidad no disponía como fuente de consulta, de información reciente o pasada sobre los anteriores beneficiarios de las capacitaciones, así como su oportunidad, temática, nivel formativo (básico o avanzado) y oportunidades de acceso a los mismos, del Registrador Civil.

4.15 Situación de las Unidades de Fiscalización.

Desde su creación, estas unidades orgánicas que integran las Jefaturas Regionales y coordinan acciones permanentemente con la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, han constituido el recurso más efectivo, en el relacionamiento del Reniec con las OREC del país. Su trabajo en el proceso de aseguramiento de la legalidad de las inscripciones registrales, tiene como base legal, el artículo 6 de la Ley 26497 y la Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC (11.04.2003) vigentes y obliga a un trabajo articulado en campo y gabinete, con una adecuada programación de actividades anuales, evaluación de riesgos, monitoreo de la información y situaciones reportadas, administración inicial de “big data” producida y propuesta de desarrollo de aplicativos informáticos internos que comuniquen al Registrador Civil con el marco normativo de la entidad y los responsables de la supervisión en dieciséis Jefaturas Regionales.

El ROF 2013 (RJ N°124-2013-JNAC/RENIEC) le otorgó estas funciones:

Artículo 102°.- La Unidad de Fiscalización estará a cargo de las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar la legalidad de las inscripciones, en materia de registros civiles, efectuadas en las Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC en base a su Programa de Visitas Inspectivas;
- b) Elaborar informes para la Jefatura Regional en asuntos relacionados a temas de Registros Civiles que tengan incidencia en el orden jurídico, remitiendo copias de los mismos a la Sub Gerencia de Sistematización Jurídica;
- c) Absolver consultas formuladas por las Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC, Agencias u Oficinas Registrales RENIEC y Puntos de Atención en materia de Registros Civiles, en coordinación con la Gerencia de Asesoría Jurídica;
- d) Verificar, durante las visitas inspectivas, que las Oficinas de Registros del Estado Civil – OREC hayan cumplido con remitir oportunamente la información estadística de las inscripciones;
- e) Informar oportunamente a la Jefatura Regional respecto de las irregularidades detectadas en las visitas inspectivas;

- f) Brindar orientación a los ciudadanos en materia de registros civiles; y,
- g) Otras que por la naturaleza de sus funciones le sean requeridas.

Sin embargo, el ROF 2017 cometió el error de retirar de su texto, a las Unidades de Fiscalización, de la estructura orgánica de las Jefaturas Regionales, por recomendación de la Gerencia de Operaciones Registrales; no obstante encontrarse vigente la Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC (11.04.2003) que las creó. Las Unidades de Fiscalización, unidades operativas de éxito del Reniec, han quedado invisibilizadas por la voluntad de la persona que ocupaba entonces la Gerencia de Operaciones Registrales; con mella de su autoestima y en un camino a medio andar, sin precisar en la herramienta de gestión, sus competencias funcionales; y dejando latente, sin decidir, su traslado natural hacia la estructura de la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, para adecuarse como áreas operativas descentralizadas de la misma, que desarrollen localmente sus funciones; en la tarea de supervisar la legalidad de las inscripciones de las oficinas autorizadas del país.

El desempeño de las Unidades de Fiscalización puede ser dividida en tres etapas: a) primera: desde 1993 hasta el 2010; b) segunda: desde el 2011 hasta el 2014 y c) tercera: desde el 2015 en adelante.

Primera etapa: Desde 1993 hasta el 2010, o también denominada, “de implementación”, de la que no se cuenta con información sistematizada, respecto a los resultados de las supervisiones realizadas en las OREC.

Concernía solo a las primeras once Jefaturas Regionales que funcionaban antes del año 2010. Sus desplazamientos respondían a la necesidad de satisfacer los requerimientos de verificación de actas específicas en determinada OREC, solicitado por la Subgerencia de Registros Civiles - Gerencia de Operaciones-, o la verificación del estado de Libros de Actas Registrales en cada oficina en el lugar de prestación del servicio registral. No había otra unidad orgánica que planifique y racionalice los desplazamientos hacia las OREC y monitoree y sistematice los resultados obtenidos. Sin embargo, el año 2010 es un año que sirve de bisagra a una especialización del trabajo, porque dió inicio, a la primera reunión de coordinación de los fiscalizadores de las UFIS con la Gerencia de Registros Civiles, en Lima, los días 03 y 04 de setiembre de 2010; a razón del repliegue de actas registrales duplicadas comprendidas entre 1997 y 2010, y la casuística generada.

Segunda etapa: Desde el 2011 hacia el 2014, porque la supervisión de las OREC empezó a desarrollarse, en base a una planificación previa y el consenso con otras áreas vinculadas al quehacer de los registros civiles, de estos órganos de la entidad: Gerencia de Operaciones Registrales (con las Jefaturas Regionales y las Unidades de Fiscalización), Gerencia de Registros Civiles (con la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles), Gerencia de Procesos de Registros Civiles (con la Subgerencia de Integración de Registros Civiles) y Gerencia de Registros de Identificación (con la Subgerencia de Depuración e Identificación); y la Escuela Registral.

Esta propuesta de trabajo, introducida por la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de los Registros Civiles, buscó aclarar las funciones operativas señaladas a estas unidades orgánicas, integrantes de la GOR y la GRC, vinculadas al quehacer de los Registros Civiles; para a partir de competencias claramente comprendidas, desarrollar un trabajo colaborativo.

Figura 21

Programas de periodicidad anual aprobados por la Alta Dirección del Reniec para la supervisión de la legalidad e las inscripciones en las OREC



Entre los años 2010 y 2019 se aprobaron nueve (09) Programas de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo a las OREC, entre los meses de diciembre y enero, con participación de la Alta Dirección; de con una vigencia anual.

*Fuente: Reniec (2015). SGFERC/GRC

En esta etapa, se aspiró a supervisar en pocos años, el mayor número de las OREC de municipalidades y comunidades nativas, empezando por las ciento noventa y cuatro (194) oficinas de las municipalidades provinciales, asociado al proceso de incorporación de las mismas a la entidad; mediante la formulación de programas anuales de visitas de supervisión, que aleatoriamente, establezcan una ruta a seguir para la verificación mensual *in situ*, del cumplimiento de los procedimientos registrales aprobados por la entidad, la legalidad de las inscripciones y, la gestión del Registrador Civil y

sus archivos documentarios. Desarrollando un trabajo que aporte valor adicional a las actividades de la entidad, como el verificado tras el contacto realizado por la Oficina de Administración Documental de la Secretaría General del Reniec con los Archivos Regionales de San Martín y Ancash; a consecuencia del procesamiento de los informes de visitas de supervisión.

Incluso, se adecuó el formato de Programa de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo, con el cual se había empezado a trabajar en el año 2010, para hacerlo más flexible y adaptable a las disposiciones de la Alta Dirección; como lo ocurrido durante la planificación del Programa de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo del año 2013, propuesto por la Subgerencia con el Informe N°000006-2013/GRC/SGFERC(RENIEC (21.01.2013); que debió de adecuarse una vez implementado, a los objetivos señalados por el Decreto Supremo N°074-2012-PCM (10.07.2010), con el que el Poder Ejecutivo obligó a las entidades, programas y proyectos del Estado, a adecuar sus estrategias, para priorizar sus actividades en la zona VRAEM.

A razón de ello, las áreas de fiscalización de cuatro Jefaturas Regionales: 6-Huancayo, 7-Ayacucho, 9-Cuzco y 14-Huancavelica, de la Gerencia de Operaciones Registrales, modificaron sus programas respectivos de visitas de supervisión, para priorizar la fiscalización y apoyo de las oficinas autorizadas de los dos ámbitos de influencia de la zona VRAEM, llegando a realizar el 2013, diecisiete visitas de fiscalización posterior a igual número de OREC de municipalidades de la zona; aportando su cuota de colaboración con los objetivos señalados; que se reproduce en las Tablas 24 y 25, a continuación:

TABLA 26

Distritos que forman parte de la zona del *ámbito de intervención* directa del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Departamento	Provincia	Ítem	Distrito	Centro Poblado	Supervisado por la UFI	Fecha de la visita	Acciones
Ayacucho	Huanta	1	Llochegua	Corazón Pata	SÍ	Octubre	Se visitó en 2010 pero no hay acta ni informe de la visita.
		2	Sivia		SÍ	Marzo	
		3	Santillana		SÍ	Agosto	Primera visita
		4	Huanta		SÍ	Febrero	
	*La Mar	5	Ayna		SÍ	Marzo	Desconocimiento de técnicas de registro de asientos de actas y calificación registral
		6	Santa Rosa		SÍ	Marzo	
		7	San Miguel				Primera visita
		8	Anco	Lechemayo	SÍ	Junio	
				Anchihuay	SÍ	Junio	
		9	Samugari		SÍ	Marzo	Primera visita
10	Chungui		SI	Abril	Primera visita		
Hcvlca.	Tayacaja	11	Surcubamba				
12		Huachocolpa					
13		TintayPuncu					
14		Colcabamba					
Cuzco	La Convención	15	Kimbiri		SÍ	Marzo	Primera visita
		16	Pichari		SÍ	Marzo	Primera visita
		17	Vilcabamba				
Junín	Satipo	18	Mazamari				
		19	San Martín de Pangoa				
		20	Río Tambo				
	Huancayo	21	Santo Domingo de Acobamba				
		22	Pariahuanca				

Fuente: Reniec (2013). SGFERC/GRC.

* Las visitas de supervisión se realizaron a las OREC de las Municipalidades Provinciales de Huanta y La Mar, del departamento de Ayacucho.

TABLA 27

Distritos que forman parte de la zona del *ámbito de influencia* del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Dpto.	Provincia	Ítem	Distrito	Centro Poblado	Fiscalizados	Fecha de visita	Acciones	
Ayacucho	La Mar	1	Luis Carranza					
		2	Tambo					
		3	Chilcas		SÍ	Abril	Primera visita	
Hcvlca.	Churcampa	4	Chinchihuasi					
		5	Pachamarca					
		6	San Pedro de Coris					
	Tayacaja	7	Acostambo					
		8	Daniel Hernández					
		9	Pazos					
		10	San Marcos de Rochac					
		11	Acraquia					
		12	Pampas	Quichuas	SÍ	Enero	Múltiples enmendaduras por cambios de Registrador Civil	
		Mantacra		SÍ	Enero	Registrador Civil abandonó la función		
		13	Quishuar					
		14	Aguacha					
		15	Salcabamba					
		16	Huaribamba					
		17	Salcahuasi					
		18	Ñahuimpuquio					
		Junín	Concepción	19	Andamarca			
		Apurímac	Andahuaylas	20	Andárapa			
21	Kaquiabamba							
22	Pacobamba							
Chincheros	23		Huaccana					
	24		Ongoy					
	25	Ocobamba						
Cuzco	La Convención	26	Echarate		SÍ	Julio	Rectificaciones administrativas y adopciones irregulares	

Fuente: Reniec (2013). SGFERC/GRC.

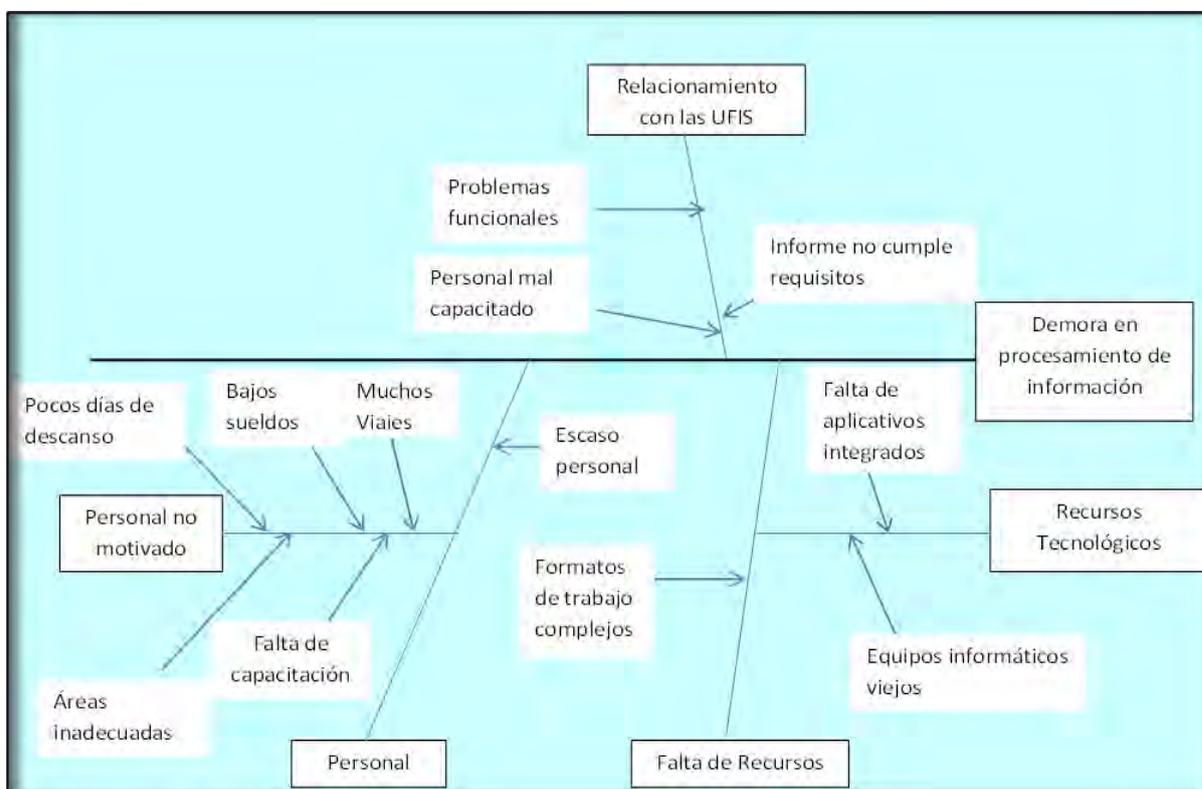
En esta etapa, se desarrollaron también cuatro reuniones de capacitación y coordinación en la ciudad de Lima – a) días 03 y 04 de Setiembre de 2010; b)

días 01, 02 y 03 de setiembre de 2011; c) días 23, 24 y 25 de mayo de 2012; d) días 26,27, 28 y 29 de noviembre de 2012; y e) días 10, 11 y 12 de setiembre de 2013- que reunió a los fiscalizadores de las dieciséis Jefaturas Regionales con la Subgerencia, en la sala de reuniones del piso 33 de la Torre Centro Cívico, contando como invitados, a los gerentes y subgerentes de otras áreas, para disertar sobre temas formativos o informativos, de interés para la entidad. ¿Cuál era el diagnóstico de las Unidades de Fiscalización entonces?

El análisis del estado situacional de esta parte de la institución graficó un árbol de problemas, que fue materia de atención desde el año 2012, en adelante:

Figura 22

Árbol de problemas:
Dificultades de relacionamiento con las Unidades de Fiscalización al año 2011



Fuente: Reniec (2012). SGFERC/GRC

Frente a ello, la Subgerencia propuso junto al Informe N°00033-2011/GRC/SGFERC/RENIEC (13.09.2011) emitido al término del encuentro realizado en setiembre de dicho año, con los abogados de las Unidades de Fiscalización; modificar la Directiva DI-242-GRC/011 Tercera Versión, (Resolución Jefatural N°898-2010-JNAC/RENIEC del 12.10.2010). que regulaba entonces, de forma imprecisa, los procedimientos a seguir para los desplazamientos de los fiscalizadores hacia las OREC autorizadas; en esta materia. Pero además, también, la elaboración de nuevos formatos a ser incluidos en los desplazamientos, para recoger información valiosa, hasta entonces, no recogida ni aprovechada debidamente, acerca del funcionamiento del Sistema de Registros Civiles en cada localidad visitada.

Tercera etapa: Desde el 2015 en adelante, podría describirse una etapa de incertidumbre para las Unidades de Fiscalización, debido a la poca importancia que desarrolló en los planes organizacionales y misionales de las personas designadas para conducir la GOR. La programación de las metas contenidas en los programas anuales empezó a verse afectado severamente, por la reducción de los fondos por encargo destinados mensualmente a las Jefaturas Regionales de las que dependen administrativamente; para el desarrollo de sus desplazamientos. Sus servidores renunciando o trasladados a otras áreas de la entidad no eran reemplazados a tiempo, o era sustituido por personal aún no calificado para esa compleja labor. La Gerencia de Operaciones Registrales del Reniec perdió un valioso tiempo, para plantear una jerarquía meritocrática alrededor de las Unidades de Fiscalización: coordinador, abogado, asistente legal, auxiliar UFI y asistente administrativo;

apelando a la especificidad de sus funciones, realmente únicas en la institución. Y también, de pedir una estandarización de la remuneración de estos servidores entre sí, pertenecientes a un cuarto nivel organizativo; reconociendo la complejidad de su trabajo, mediante los desplazamientos que realizaban y las responsabilidades asumidas como parte del trabajo de verificación de la legalidad de las inscripciones registrales en las OREC.

La disminución paulatina de abogados fiscalizadores especializados en los procesos de supervisión posterior de las OREC es un tema que compromete la sostenibilidad de las Unidades de Fiscalización, porque los nuevos fiscalizadores requieren formarse bajo la guía de un fiscalizador experimentado. La Escuela Registral no imparte estos cursos y no cuenta con docentes especializados que hayan realizado trabajo de campo.

TABLA 28

Directorio de las Unidades de Fiscalización de JJRR - período 2011-2019

JJRR	Tipos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Estado (A+B+C)
JR1-Piura	(A. COORDINADOR), (B. ABOGADO FISCALIZADOR), (C. ASISTENTE LEGAL), (D. AUXILIAR UFI), (E. ASISTENTE ADMINISTRATIVO)		A:1 B:0 C:2 D:0 E:2	A:1 B:0 C:2 D:2 E:0	A:1 B:0 C:2 D: E:	A:1 B:2 C:0 D:0 E:1	A:0 B:2 C:0 D:1 E:0		A:0 B:1 C:2 D:1 E:1	A:1 B:2 C:0 D:1 E:1	SIGUE IGUAL
JR2-Trujillo			A:1 B:0 C:3 D:0 E:1	A:1 B:0 C:3 D:1 E:0	A:1 B:0 C:2 D: E:	A:1 B:0 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:3 D:1 E:0		A:0 B:1 C:3 D:1 E:0	A:1 B:0 C:1 D:0 E:1	DECRECIÓ
JR3-Tarapoto			A:0 B:1 C:1 D:0 E:4	A:0 B:1 C:1 D:1 E:0	A:0 B:1 C:1 D:1 E:	A:0 B:1 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:1 D:1 E:0		A:0 B:1 C:1 D:1 E:0	A:1 B:0 C:1 D:1 E:1	SIGUE IGUAL
JR4-Iquitos			A:0 B:1 C:2 D:0 E:0	A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:2 C: D: E:	A:0 B:0 C:1 D:0 E:0	A:0 B:0 C:2 D:0 E:0		A:0 B:0 C:1 D:0 E:0	A:0 B:0 C:1 D:0 E:1	DECRECIÓ
JR5-Chimbote			A:1 B:0 C:2 D:0 E:0	A:1 B:0 C:2 D:0 E:0	A:1 B:0 C:2 D: E:	A:1 B:0 C:2 D:0 E:0	A:0 B:1 C:2 D:0 E:0		A:0 B:1 C:2 D:0 E:0	A:1 B:1 C:2 D:1 E:0	SIGUE IGUAL
JR6-Huancayo			A:0 B:1 C:3 D:0 E:1	A:0 B:1 C:2 D:1 E:0	A:0 B:1 C:2 D: E:	A:1 B:0 C:2 D:0 E:0	A:1 B:0 C:2 D:0 E:0		A:0 B:1 C:2 D:1 E:0	A:0 B:1 C:2 D:0 E:0	SIGUE IGUAL
JR7-Ayacucho			A:1 B:0 C:2 D:0 E:2	A:0 B:1 C:2 D:1 E:0	A:0 B:1 C:1 D: E:	A:0 B:1 C:1 D:0 E:1	A:1 B:0 C:0 D:0 E:1		A:0 B:1 C:2 D:1 E:0	A:1 B:0 C:1 D:1 E:1	DECRECIÓ
JR8-Arequipa			A:1 B:0 C:3 D:0 E:1	A:1 B:0 C:3 D:0 E:0	A:1 B:0 C:2 D: E:	A:1 B:0 C:1 D:0 E:0	A:1 B:0 C:1 D:0 E:1		A:0 B:1 C:3 D:0 E:0	A:1 B:0 C:0 D:1 E:0	DECRECIÓ
JR9-Cusco			A:0 B:1 C:4 D:0 E:1	A:0 B:1 C:4 D:2 E:0	A:0 B:1 C:1 D: E:	A:1 B:0 C:2 D:0 E:1	A:1 B:1 C:2 D:0 E:1		A:0 B:1 C:4 D:2 E:0	A:1 B:1 C:2 D:1 E:0	SIGUE IGUAL

JR10-Lima			A:1 B:6 C:0 D:0 E:2	A:0 B:1 C:6 D:3 E:1	A:0 B:6 C:0 D: E:	A:1 B:6 C:0 D:0 E:2	A:0 B:4 C:0 D:1 E:0		A:1 B:0 C:2 D:1 E:1	A:1 B:0 C:5 D:0 E:1	CRECIÓ
JR11-Puno			A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:2 C:0 D: E:	A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:2 C:0 D:0 E:0		A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	SIGUE IGUAL
JR12-Ica			A:0 B:1 C:1 D:0 E:0	A:0 B:1 C:1 D:0 E:0	A:0 B:1 C:1 D: E:	A:0 B:1 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:1 D:0 E:0		A:0 B:1 C:1 D:1 E:0	A:0 B:3 C:0 D:0 E:0	CRECIÓ
JR13-Pucallpa			A:1 B:1 C:0 D:0 E:1	A:0 B:0 C:1 D:0 E:1	A:0 B:0 C:1 D: E:	A:0 B:1 C:0 D:0 E:0	A:0 B:0 C:1 D:0 E:1		A:0 B:0 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:0 D:0 E:0	DECRECIÓ
JR14-Hcv/ca			A:0 B:2 C:0 D:0 E:0	A:0 B:1 C:1 D:0 E:0	A:0 B:1 C:1 D: E:	A:0 B:0 C:1 D:0 E:0	A:0 B:1 C:1 D:0 E:0		A:0 B:1 C:1 D:0 E:0	A:0 B:3 C:0 D:0 E:0	CRECIÓ
JR15-Huánuco			A:0 B:2 C:0 D:0 E:1	A:0 B:1 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:1 D:0 E:1	A:0 B:1 C:0 D:1 E:0	A:0 B:1 C:1 D:1 E:0		A:0 B:1 C:1 D:1 E:0	A:0 B:0 C:1 D:1 E:0	DECRECIÓ
JR16-Amazonas					Sin UFI	Sin UFI	A:1 B:0 C:1 D:0 E:0		A:0 B:1 C:1 D:0 E:0	A:0 B:0 C:1 D:0 E:0	DECRECIÓ

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Reniec (2013). SGFERC/GRC.

La tabla informa la evolución registrada en el número de fiscalizadores (coordinadores, abogados y asistentes legales) de cada Unidad de Fiscalización, durante dicho período. Las once primeras Jefaturas Regionales son anteriores al año 2003, las siguientes jefaturas, se crearon y entraron en funcionamiento, posteriormente: Ica (07.07.2006), Pucallpa (19.04.2007), Huancavelica (29.04.2009), Huánuco (28.04.2012) y Amazonas (16.05.2013).

Un segundo aspecto, es el tiempo que demanda formar a un fiscalizador, basado en el proceso de aprendizaje-error. Ello demanda un mínimo de seis meses de aprendizaje supervisado, que posibilite llevar la teoría a la práctica; para su utilización en gabinete y en desplazamientos. ¿Pero, qué relación tiene ello con la eficiencia de cada Unidad de Fiscalización en el proceso de supervisión de OREC?

Para responder a ello, es necesario apoyarse, en la información producida por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.

TABLA 29

Distribución de las OREC con funciones delegadas por Jefaturas Regionales según tipo de clasificación – año 2019

JEFATURA REGIONAL	A NIVEL NACIONAL					TOTAL GENERAL DE OREC	PERSONAL	
	PROV	DIST	CCPP	OFICINA AUXILIAR CCPP	CCNN		ABOG.	ASIST. ADM.
1 - Piura	16	143	186	0	0	345	3	1
2 - Trujillo	19	124	238	0	0	381	2	1
3- Tarapoto	11	73	89	2	57	232	2	1
4- Iquitos	4	26	12	17	83	142	1	0
5- Chimbote	20	140	187	0	0	347	3	0
6- Huancayo	9	114	128	5	92	348	3	0
7- Ayacucho	10	96	193	3	9	311	2	1
8- Arequipa	15	141	65	0	0	221	2	0
9- Cusco	20	150	120	1	34	325	4	1
10- Lima	11	130	52	0	0	193	8	3
11- Puno	13	96	293	0	0	402	2	0
12 -Ica	8	74	21	0	0	103	2	1
13 - Pucallpa	6	19	26	2	88	141	1	0
14- Huancavelica	0	90	263	2	0	355	1	0
15- Huánuco	13	89	305	0	29	436	1	1
16- Amazonas	9	94	141	2	59	305	1	0
TOTAL	184	1599	2318	34	451	4587	38	10

Fuente: Reniec (2019). SGFRC/GOR

Esta información, asociada a la de los índices de producción mostrada - número de visitas ejecutadas en el año, sobre las programadas; número de actas registrales o partidas revisadas al cierre de los años; identificación de actas con errores registrales; informe del estado situacional de los acervos documentales; y, necesidades de capacitación de los Registradores Civiles; además del suministro de las normas y manuales impresos que regulan la actividad de registro, cuando ellos estén desprovistos de los mismos y no cuenten con conexión estable a internet-, constituyen buenos indicadores del desempeño de estas unidades orgánicas de la GOR, en su desempeño al interior del Sistema de Registros Civiles.

Es importante velar por un adecuado funcionamiento de las Unidades de Fiscalización porque son la pieza sensible, sobre la cual, se ha articulado el relacionamiento del Reniec con las OREC; hasta su incorporación.

En consecuencia, es importante garantizar la continuidad de los profesionales que laboran en ellas, generar un clima laboral de confianza, de desarrollo y promoción de capacidades, habilidades blandas y oportunidades para su personal, y procurar que las experiencias desarrolladas sean recogidas oportuna y cuidadosamente por la entidad, para documentarlas y promover fuente informativas de consulta sobre la variada realidad geográfica del país y de sus habitantes; que sirva de estímulo a nuevos candidatos a fiscalizadores, procedentes de las facultades de Derecho de las ciudades que albergan las sedes regionales; con miras a intensificar la actividad de supervisión; y que ella pueda ser informada y replicada en tiempo real,

mediante el uso intensivo de tecnología de fácil manejo, que no demande muchos recursos de conexión a internet; que se aplica en el desarrollo estratégico de sus labores.

4.16 Relación del Reniec con las Oficinas Registrales Consulares.

Un tema interesante, aunque poco analizado, es el impacto de las nuevas competencias asignadas al Reniec por la Constitución Política vigente, en la regulación de las funciones a cargo de las Oficinas Registrales Consulares, para el registro de las inscripciones fuera del territorio nacional.

Según Paredes (2006, p.51), el Ministerio de Relaciones Exteriores empezó a relacionarse con los Registros Civiles, con el Código Civil peruano de 1852, cuyo artículo 430 recogía en su primera parte, el principio de la "*lex fori*", como criterio de validez de los actos de registro practicados por una autoridad extranjera competente, siempre que los mismos, hubieran sido ejecutados según la norma del país en que se practicó la inscripción; y para el caso de la segunda parte, la posibilidad de que el peruano residente o de tránsito en el exterior, acuda ante un funcionario consular del Perú, para practicar una inscripción en su calidad de declarante, cumpliéndose para ello, lo establecido en la norma de derecho privado peruano. Al efecto, decía:

Art. 430.- Las partidas formalizadas en territorio extranjero son fidedignas en el Perú, si se han llenado las solemnidades requeridas en el país donde se extendieron, o si se han hecho observando las disposiciones de este código ante un Agente diplomático o consular del Perú.

Pero agrega Paredes (2006, p.52), que fue luego el Reglamento Consular, aprobado con Resolución Suprema del 06 de Agosto de 1987, la norma administrativa que internalizó y desarrolló la función del Artículo 430 del Código Civil de 1852. Ya en vigor el Código Civil de 1936, su artículo 29 numeral 2 -modificado al año siguiente por la Ley N°8554 (07.07.1937) que le asignó una tercera ubicación entre sus numerales, señaló de forma categórica, “Habrá registros del estado civil: (...) En las legaciones o consulados del Perú, a cargo del respectivo funcionario.”

Esta disposición, fue reproducida literalmente por el artículo 1°, numeral 2 del “ROF”, disposición administrativa expedida el 15 de julio de 1937, por la Corte Suprema de Justicia de la República; y adecuada al Reglamento Consular del Perú con la Resolución Suprema del 18 de julio de 1938.

Posteriormente, el Decreto Ley N°26127 (29.12.1992) que creó el Sistema de Registros Civiles del país incluyó a las Oficinas Registrales Consulares, como parte del mismo, hasta que, con el artículo 11° del Reglamento de las Inscripciones (Decreto Supremo N°015-98-PCM), se incluyó a dichas Oficinas como órganos de línea del Sistema.

La situación de la entidad con estas oficinas, está definida por la coordinación que sostiene la Gerencia de Registros Civiles -órgano normativo y última instancia administrativa en materia registral- y la Gerencia de Operaciones Registrales -órgano responsable del funcionamiento de las oficinas propias del Reniec, la calidad de las atenciones a nivel nacional y la prestación de los

servicios registrales y emisión de copias y certificaciones señaladas en el TUPA institucional-; con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

a) Deber de coordinación para el Reniec:

El marco normativo del Reniec (artículo 8, literal d, de la Ley 26497) establece que la entidad tiene el deber de coordinar con las Oficinas Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con lo publicado en el sitio web del Ministerio, el país cuenta con ciento ocho (108) **Oficinas Consulares**, distribuidos en cinco continentes:

ITEM	Direcciones Regionales	Subregiones	# Oficinas Consulares	Ubicación/países
1	AMÉRICA	América del Norte	18	Estados Unidos, Canadá y México
		América Central y el Caribe	09	Guatemala, Cuba, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Honduras.
		América del Sur	29	Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, , Uruguay, Venezuela
2	EUROPA		34	Portugal, España, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Italia, Suecia, Polonia, Austria, República Checa, Noruega, Rusia, Suiza, Rumanía, Turquía, Grecia, Azerbaiyán
3	ASIA Y OCEANÍA		09	Tailandia, Australia, Emiratos Árabes, China, Vietnam, Indonesia, Malasia, Japón, India, Corea del Sur y Singapur.
4	ÁFRICA, MEDIO ORIENTE Y PAÍSES DEL GOLFO		09	Ghana, Argelia, Qatar. Egipto, Kuwait, Sudáfrica, Marruecos, Israel y Arabia Saudí.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (2020)

Pero, acreditadas ante el Reniec, existen ciento ochenta y siete (187)

Oficinas Registrales Consulares que se encargan de las actividades de

registro, integradas por Consulados Generales, Secciones Consulares y Consulados Ad Honorem, para asistir a las comunidades peruanas:

ITEM	Direcciones Regionales	Subregiones	Subtotal	#Oficinas Registrales Consulares	Ubicación/países
1	AMÉRICA	América del Norte		84	Estados Unidos, Canadá y México
		América Central y el Caribe			Guatemala, Cuba, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Honduras.
		América del Sur			Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, , Uruguay, Venezuela
2	EUROPA			64	Portugal, España, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Italia, Suecia, Polonia, Austria, República Checa, Noruega, Rusia, Suiza, Rumanía, Turquía, Grecia, Azerbaiyán
3	ASIA Y OCEANÍA	Asia	22	30	Tailandia, Australia, Emiratos Árabes, China, Vietnam, Indonesia, Malasia, Japón, India, Corea del Sur y Singapur.
		Oceanía	8		
4	ÁFRICA, MEDIO ORIENTE Y PAÍSES DEL GOLFO	África		6	Ghana, Argelia, Qatar, Egipto, Kuwait, Sudáfrica, Marruecos, Israel y Arabia Saudí.
		Medio Oriente			
		Países del Golfo			
Total Oficinas Registrales Consulares: 187					

Fuente: Reniec (2020). GRC actualizado al 20.02.2020

El artículo 11°, literal b), del Decreto Supremo 015-98-PCM – Reglamento de las Inscripciones del Reniec-, señala también que “el Sistema de Registros del Estado Civil está integrado por los órganos de línea, que incluyen a las Oficinas Registrales Consulares, los cuales, dependen administrativa y económicamente del Ministerio de Relaciones Exteriores, y están a cargo de los respectivos Cónsules”. No obstante, la Ley Orgánica del Ministerio, que fue aprobada con posterioridad -promulgada el 12.05.2009-, no establece ningún deber de coordinación interinstitucional para con el Reniec; como sí lo prevé explícitamente para con otras entidades de gobierno, como se aprecia del texto del Título Cuarto, en los Artículos 15 y 16.

Artículo 15.- Relaciones intersectoriales

El Ministerio de Relaciones Exteriores establece instancias de relaciones eficaces y eficientes con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y con las demás entidades intervinientes en las relaciones internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores puede coordinar con personas naturales o jurídicas nacionales para el óptimo cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 16.- Coordinación con otros niveles de gobierno

El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina con los otros niveles de gobierno subnacionales conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y la respectiva evaluación de su cumplimiento, en particular de la política nacional de fronteras e integración fronteriza, en concordancia con la política exterior.

Existe una falta de sincronía y reciprocidad entre ambas normas, que debiera de ser analizada, en base a otras fuentes de información con las cuales, no se cuenta para la presente investigación.

b) Competencia constitucional:

Históricamente, ha sido el Ministerio de Relaciones Exteriores la primera institución pública, en asumir la función registral en el exterior; tras la aprobación de la Ley 8554 (07.07.1937) que modificó el artículo 29° del Código Civil de 1936, que señalaba “Habrán registros del Estado Civil en las Legaciones o Consulados del Perú a cargo del respectivo funcionario”.

Hoy en día, el Ministerio se sigue encargando de las actividades de registro concerniente a los peruanos, que suceden bajo las jurisdicciones administrativas de las Oficinas Registrales Consulares; aunque en una relación de coordinación con el Reniec, a quien le reconocen una función de carácter normativa, como ente rector del Sistema. A ese respecto, su

Ley de Organización y Funciones (Ley 29357) prevé dos disposiciones, en los numerales 5) y 26) de su artículo 6; que merecen revisarse:

Artículo 6.- Funciones específicas

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
2. Dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento.
3. Conducir los procesos de integración política, representando al Estado en las entidades correspondientes.
4. Formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política de protección y asistencia a los nacionales en el exterior.

5. Brindar servicios en el exterior en representación del Estado.

(...)

26. Normar, coordinar y controlar las inscripciones en el Registro Militar Consular y **en los Libros de Registro de Estado Civil** y de Instrumentos Públicos que se llevan en las oficinas consulares y la tramitación del Documento Nacional de Identidad peruano en el exterior **-resaltado mío-**.

Estas funciones se plasmaron en el artículo 6 del Reglamento Consular del Perú (Anexo del Decreto Supremo N°076-2005-RE), que ha conducido en la práctica, la coordinación interinstitucional con la entidad; dando por hecho, una coexistencia de funciones de la actividad registral en el exterior. La Gerencia de Asesoría Jurídica del Reniec no ha interiorizado esta situación como para discernir respecto de lo que debería de sugerir a la entidad; como órgano de asesoramiento. Por su parte, la Ley 29357, otorgó al Ministerio, en su artículo 6°, numeral 26, atribuciones similares a las del ente rector, en aspectos referidos a Registros Civiles en el exterior; que a la fecha, no ha merecido ningún análisis de la entidad, no obstante que ello podría ser contrario al porqué de la creación del Reniec.

Véase algunas precisiones necesarias, para la comparación de ambas normas y la comprensión de esta afirmación, que podría dificultar la integración del Sistema de Registros Civiles, conducido por el Reniec:

Ministerio de Relaciones Exteriores - Ley 29357	Reniec - Ley 26497
<p>Artículo 37°- La jurisdicción consular es el atributo de autoridad otorgada por el Estado a los funcionarios consulares para ejercer funciones en asuntos de su competencia, definida por las leyes, en un ámbito territorial delimitado al cual se denomina circunscripción consular</p>	<p>Artículo 6.- Al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, le corresponde planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas señaladas en la presente Ley, el Reglamento de las inscripciones y normas complementarias.</p>
<p>Artículo 42°.- Las Oficinas Consulares, sin excepción de clase o categoría, están subordinadas a la respectiva Jefatura de los Servicios Consulares, la misma que puede hacerse cargo de las actuaciones consulares de las oficinas dependientes, ante la ausencia temporal del funcionario consular responsable o circunstancias que así lo requieran.</p>	<p>Artículo 8.- Para el ejercicio de sus funciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil mantiene estrecha y permanente coordinación con las siguientes entidades: literal d) Consulados del Perú (<i>resaltado mío</i>).</p>
<p>Artículo 283° Las Oficinas Consulares tienen a su cargo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en el exterior (<i>resaltado mío</i>). Solamente se podrá inscribir en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil los actos o hechos que se refieren a nacionales peruanos.</p>	<p>Artículo 7.- Son funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: a) Planear, organizar, dirigir, normar (<i>resaltado mío</i>) y racionalizar las inscripciones de su competencia;</p>
<p>Artículo 284°- Las Oficinas Registrales Consulares integran, el Sistema Registral en calidad de Oficinas Registrales Consulares, que dependen económica y administrativamente del Ministerio de Relaciones Exteriores (<i>resaltado mío</i>). En su actividad registral deberán observar las normas contenidas en el presente capítulo y lo dispuesto en el Código Civil, la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Reglamento de inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y las demás normas legales nacionales sobre la materia.</p>	<p>Reglamento de las Inscripciones del Reniec (D.S. 015-98-PCM)</p> <p>Artículo 11.- El sistema Registral está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Alta Dirección b) Órganos de Línea c) Órganos de Asesoramiento d) Órganos de Apoyo e) Órganos de Control f) Archivo Único Centralizado
<p>Artículo 292°- Cualquier persona puede solicitar copias certificadas de las inscripciones efectuadas en la respectiva Oficina Consular como de los títulos archivados que las sustentan, así como de los Archivos Personales, las que serán expedidas de acuerdo a lo establecido en la Sección Segunda del capítulo IV del Reglamento de las Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p>	

Pero hay otros subprocesos, en los cuales, la coordinación entre ambas instituciones tampoco parecería ser eficiente, por razones que resulta conveniente identificar; para fortalecer los servicios que presta el Sistema de Registros Civiles en el exterior, en favor del ciudadano.

c) Acervo documentario:

La Ley 26497 no ha señalado, si el acervo documentario de las Oficinas Registrales Consulares, al igual que las OREC de municipalidades, deben de ser materia también de incorporación a la entidad. El sentido de la creación de la entidad no es propiamente, aprobar los formatos de actas registrales a emplearse en la actividad de registro, imprimirlos y despacharlos a las Oficinas Registrales Consulares, tampoco es solo normar administrativamente los procedimientos registrales a seguirse; es más bien, consolidar la información concerniente a todos los peruanos y procesarla, para posibilitar la labor del Estado peruano y la identificación de las acciones a seguir en el ejercicio de su deber tuitivo en favor del ciudadano. El Reniec como entidad autónoma del Estado, seleccionada por el constituyente de 1993 para que pueda, en base al Artículo 183 de la Constitución, “planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia”, tiene desarrolladas estas funciones en la Ley 26497 (artículos 1 y 7, literal a).

El acervo documental administrado por las Oficinas Registrales Consulares conforma también el Patrimonio Documental de la Nación.

Como tal, el Reglamento Consular del Perú contiene disposiciones que regulan el deber de los funcionarios consulares a cargo de dichas oficinas, de incrementar, conservar y custodiar los documentos que obran en sus archivos periféricos, como unidades del Sistema Archivístico Nacional.

Figura 23

Extracto del Reglamento Consular del Perú

ARCHIVO CONSULAR
<p>Artículo 228°.- El archivo de cada Oficina Consular, de acuerdo a lo dispuesto por las normas generales del Sistema Nacional de Archivos es un archivo periférico. En atención a la complejidad de sus funciones, nivel de especialización y ubicación física, está constituido por todos los documentos que generen o reciban las Oficinas Consulares, sin distinción del material o medio en que se produzcan. Es parte integrante del Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>
<p>Artículo 229°.- Los documentos del archivo consular forman parte del patrimonio documental de la Nación y no podrán ser objeto de transferencia, destrucción, ni enajenación alguna, salvo en los casos previstos por Ley y con sujeción a los procedimientos legales establecidos.</p>
<p>Artículo 230°.- Los documentos que se generen como producto de la función consular, los Libros y Registros, tienen el carácter de valor permanente y por lo tanto su conservación es obligatoria e indefinida, bajo responsabilidad del Jefe de la Oficina Consular. La documentación de tipo administrativo tiene vigencia de acuerdo a su carácter de temporalidad y utilidad, dependiendo del Archivo Central y la autorización previa necesaria, respetando las normas emanadas del Archivo General de la Nación.</p>
<p>Artículo 231°.- El archivo de la Oficina Consular es conservado con las medidas de seguridad correspondientes.</p>
<p>Artículo 232°.- Ninguna persona extraña a la Oficina Consular puede tomar conocimiento del archivo consular, salvo autorización expresa del Jefe de la misma, bajo su responsabilidad. Dicha autorización no incluirá el acceso al Registro de Nacionales, el cual tiene el carácter de</p>

Anexo del Reglamento Consular del Perú, aprobado con Decreto Supremo N°076-2005-RE; publicado el 30.10.2005

Fuente: Boletín de Normas Legales, Diario Oficial El Peruano (2005).

La redacción del artículo 229 del Reglamento Consular podría generar cierta confusión respecto a la prohibición de transferir los archivos obrantes en estas oficinas hacia el Reniec, Sin embargo, el Archivo General de la Nación tiene regulado un procedimiento técnico-administrativo por el cual, posibilita verificar la transferencia de documentos entre dos entidades del Estado. Ese procedimiento es el mismo que ha regulado todas las transferencias de documentos de las OREC de las municipalidades hacia la entidad, en el período 2005-2013; derivados de la aplicación de la Primera Disposición Complementaria de

la Ley del Reniec. El único inconveniente es que ésta, no prevé de manera expresa, lo mismo que estableció para las municipalidades del país.

No obstante ello, es deber del Reniec consolidar la información de los peruanos contenida en las actas registrales históricas que obran en los archivos de las Oficinas Registrales Consulares, y para ello, no se requiere transferir físicamente las actas registrales hasta el país; en el entendido que la entidad puede cambiar su visión operativa, como parte del cumplimiento de su misión constitucional; desarrollada por su Ley de creación. Bastaría con que, en el ejercicio de dicha función, exclusiva y excluyente, disponga la forma cómo deberá de procesarse y transferirse desde sus locaciones actuales, bajo criterios de seguridad tecnológica y jurídica; para que, una vez certificada cuente con valor legal probatorio.

La información obrante en las Oficinas Registrales Consulares debe de obrar en la Base de Datos de los Registros Civiles, sin excepción, a través de microformas digitales o cualquier otro medio tecnológico que la sustituya a satisfacción, que le permita cumplir con los fines de la certificación registral, reposición de actas destruidas, emisión o rectificación de datos errados contenidos en el Documento Nacional de Identidad de los peruanos en el exterior o que se inscribieron en una Oficina Consular y retornaron al país.

d) Reposición de Libros de Actas Registrales destruidas

Donde parece haberse desarrollado una mejor relación de coordinación entre ambas entidades, ha sido en el proceso administrativo de reconstitución de actas registrales por destrucción, ilegibilidad o deterioro parcial de la información contenida en las actas, como consecuencia del tiempo transcurrido o su exposición al sol, la humedad o los insectos; su mal estado de conservación o el uso frecuente de los Libros de Actas Registrales que desgasta progresivamente los folios allí contenidos (Ley 26242) y, en la aplicación posterior del procedimiento legal de reposición de actas registrales, cuando hubiera pérdida o destrucción de actas, de manera total o parcial, por caso fortuito, negligencia o actos delictivos. La Ley 29312 establece para ello, hasta tres procedimientos para la reposición de las actas desaparecidas o destruidas, que conforman tres subprocesos progresivos y excluyentes; todos bajo la responsabilidad del Reniec. Una de ellas, la segunda, incluye la participación del Archivo General de la Nación, siempre que las actas a reponerse sean anteriores al año 1997. Las actas repuestas solo contienen la información básica y los datos que se hubieran consignado en las Actas Registrales obrantes en los Libros Duplicados; y no necesariamente todo lo que se hubiere registrado en las actas destruidas o desaparecidas; a no ser que se hubiera también registrado dicha información en las Actas replegadas.

TABLA 30

Relación de Oficinas Registrales Consulares que tramitaron reposición de Libros Registrales – Ley 29312 – Ley de Reposición

ITEM	PAÍS	CIUDAD	TIPOS DE LIBROS DE ACTAS REGISTRALES REPUESTOS						
			Atención por parte del Reniec – Año 2016						
			Nacimiento		Matrimonio		Defunción		Total
			Cantidad de libros	Año	Cantidad de libros	Año	Cantidad de libros	Año	
1	Canadá	Toronto	1	07/08/1990-05/09/1990					1
2	USA	Miami	2	14/08/1965-11/04/1969; 18/04/1969-05/08/1971	1	09/01/1963-08/05/1972			3
3	Venezuela	Maracaibo	2	19/06/1969-19/06/1969; 30/5/1977-04/06/1969	1	14/06/1964-15/01/1990	1	09/12/1980-06/08/1984	4
4	Filipinas	Manila	1	08/04/1987-27/10/1992					1
5	Suiza	Zúrich	2	06/02/1973-06/05/1981; 13/05/1983-28/12/1984	4	20/11/1969-29/07/1974; 05/08/1974-28/09/1962; 24/11/1962-24/09/1964; 28/09/1984-14/12/1984	1	15/06/1963-12/08/1983	7
6	Suiza	Zúrich	2	06/08/1969-05/02/1973					2

Fuente: Reniec (2020). SGIRC/GRC. Información actualizada al 10.07.2020. Extraído del sitio: <https://www.reniec.gob.pe/portal/registroCivil.htm#>

e) Emisión de copias certificadas:

La entidad no brinda aún el servicio de emisión de copias certificadas ocurridos en el país, que obren en la Base de Datos de los Registros Civiles; a través de las Oficinas Registrales Consulares. En los últimos diez años, la entidad ha venido insistiendo sin éxito, en la posibilidad de ofrecer dicho servicio desde las Oficinas Registrales Consulares, con el objeto de favorecer a nuestros connacionales; sin embargo, la falta de un acuerdo plasmado a través de un convenio interinstitucional, advierten que, no ha mediado un acuerdo entre ambas entidades.

La situación, sin embargo, posibilita que se propongan, algunas alternativas, que deberían de ser analizadas por el Reniec. 1) las copias certificadas son solicitadas, de manera directa al Reniec por los interesados, a través de un aplicativo informático que comunique a los mismos con la entidad, que incluya un medio de pago virtual para el pago de la tasa respectiva, y un enlace para que el usuario seleccione el servicio de Courier internacional con entrega en domicilio, que desea utilizar; encargando al Reniec, la gestión del apostillamiento del acta para su diligenciamiento, si el usuario así lo requiriese; previo a su remisión al domicilio de destino. 2) que las copias certificadas así emitidas, sean recibidas por las Oficinas Registrales Consulares seleccionada (s) por el usuario, y que sea allí donde se efectúe el apostillamiento; 3) que el usuario en el exterior emplee el aplicativo desarrollado por la entidad para la impresión desde su página web, variando las condiciones del servicio: a) que el formato de certificación del acta registral requerido por el usuario, contenga la firma digital del Registrador Civil que lo expide -.porque él dará fe de la veracidad de la certificación-, b) que dicha firma esté registrada en el Ministerio para hacer posible su apostillamiento local -en un Consulado General, Sección Consular o Consulado Ad honorem del Perú-, c) que contenga un código de verificación QR u otro medio técnico que haga sus veces, inserto el documento, para que el funcionario consular o cualquier otra persona o funcionario pueda verificar su autenticidad, no la del contenido del acto registral; d) que además, pueda ser descargado y almacenado

en formato PDF o similar, en cualquier medio de portabilidad, para su uso ante la autoridad local como documento electrónico, o que pueda imprimirse en papel para uso en el extranjero, si la legislación del país permite la impresión del documento electrónico en soporte papel, con valor legal.

En consecuencia, en la construcción de su estrategia de prestación de servicios en Oficinas Registrales Consulares, el Reniec no debería de limitar su despliegue para la emisión de actas registrales solo con la implementación del SIRCM, como lo ha venido proponiendo desde el año 2007, desde los estudios de la Comisión Especial designada por Resolución Jefatural N°523-2007-JNAC/RENIEC (14.06.2007) para el repliegue y procesamiento de las Actas Registrales obrantes en las Oficinas Registrales Consulares del Perú en el exterior, al Reniec”, porque bien puede hacer uso de otras herramientas, que le permitan una mejora en la relación interinstitucional directa con el ciudadano; que lo beneficie, haciendo que éste no tenga que trasladarse hoy desde su lugar de residencia o de trabajo, hacia las Oficinas Registrales Consulares para recabar la copia certificada del acta que necesita.

En relación con todo ello, existen algunos puntos que el Reniec debería de reconsiderar, a los efectos de establecer una nueva política de prestación de servicios, provistos del apoyo de la tecnología:

- Definir el porqué de una relación de colaboración interinstitucional con el citado Ministerio, sin perjuicio de su autonomía, atribuciones y marco de funciones reconocidas por la Constitución Política del Estado, para mejorar los servicios ofrecidos a los peruanos residentes en el exterior, considerando todas las posibilidades técnica y jurídica; anteriormente exploradas.
- Solicitar y obtener para el Reniec, el reconocimiento legal del Poder Ejecutivo, para que pueda apostillar electrónicamente, las copias certificadas solicitadas en el exterior, a través de los canales de contacto a desarrollarse; siempre que el servicio se preste mediante un archivo PDF o recurso similar, con firma electrónica del Registrador Civil, para uso en un entorno digital; o cuando su impresión en papel sea aceptada como medio de prueba por la legislación y autoridades de aquel país.
- Establecer la forma cómo replegar la información de las Oficinas Registrales Consulares, y los procesos de contratación a seguir para la generación de microformas digitales y micrograbación de archivos, con la intervención de fedatarios informáticos, bajo estándares internacionales determinados por el Reniec, que den fe de la veracidad de la información procesada.
- Posibilitar que las Oficinas Registrales Consulares conserven sus Libros de Actas Registrales históricos y los de formato Reniec,

con excepción de los Libros Duplicados; aplicando en su ejecución, las disposiciones técnicas dispuestas por el AGN.

f) Repliegue de actas registrales

En lo que concierne a ello, se ha apreciado muchos inconvenientes entre ambas instituciones; debido a un incumplimiento reiterado de muchas Oficinas Registrales Consulares para replegar al Reniec, los Libros de Actas Registrales Duplicadas obrantes desde el año 1997 en adelante. Dichos temas constituyen la agenda básica de las actividades de ambas instituciones; sin embargo, hay otros elementos que conviene revisar, por su trascendencia, al interior del Sistema.

Los documentos consultados tienen como emisor a la Gerencia de Registros Civiles y se trata de los Oficios N°001523-2010/GRC/RENIEC (03.09.2010), 1855-2010/GRC/RENIEC (23.11.2010) y 000385-2010/JNAC/RENIEC (11.12.2010), que dan cuenta de la falta de envío de las Oficinas Registrales Consulares, de las Actas Duplicada (Actas de Reserva) y los formatos CEHVAMEC¹³.

En el año 2010, la GRC solicitó con el Oficio N°001523-2010/GRC/RENIEC (03.09.2010), a la Dirección de Asuntos Consulares, el envío de los documentos señalados en la Directiva DI-253-GRC/015,

¹³ El procedimiento se encuentra regulado en la Directiva DI-253-GRC/015 (RJ N°472-2010-JNAC/RENIEC del 31.05.2010) y regula el uso de formatos estadísticos de hechos vitales y matrimonios, y su reporte.

porque varias Oficinas Registrales Consulares se encontraban “omisas al envío del CEHVAMEC; y el envío de actas duplicadas cada mes.

Sin embargo, ante su falta de atención, requirió su cumplimiento con los siguientes documentos: Oficio N°001523-2010/GRC/RENIEC (03.09.2010), Oficio N°001855-2010/GRC/RENIEC (23.11.2010), Oficio N°000436-2012/GRC/RENIEC (16.05.2012), Oficio N°000097-2013(GRC/RENIEC (31.10.2013), Oficio N°000089-2014(GRC/RENIEC (11.11.2014), Oficio N°000038-2015/GRC/ RENIEC (15.06.2015) y Oficio N°000096-2016/GRC/RENIEC (29.11.2016). A la fecha, no se ha obtenido una solución definitiva, no obstante haberse celebrado un convenio interinstitucional, que no favorece íntegramente al Reniec.

A consecuencia de ello, la información de los peruanos residentes en el exterior no es fidedigna, porque no se encuentra actualizada; lo cual incide también en la conformación de los padrones electorales, cada vez que el Poder Ejecutivo convoca a Elecciones Generales y referendos. Y, en el caso del registro de matrimonios o la anotación del término o declaración de nulidad o anulabilidad de los mismos -a consecuencia de una disposición administrativa, notarial o judicial en el país donde se produzca-, la modificación del dato anotado en el acta, referido al estado civil de la persona imposibilita que la misma se incorpore a la base de datos, mediante el procedimiento de depuración por cotejo o por aviso registral (Paredes. 2006, p.223-227); perdiéndose de vista, la trazabilidad

de los registros y la verificación de los actos de inscripción o de anotación marginal contenidos al dorso del acta.

Esa situación de incumplimiento revela una debilidad del Reniec, que frente al incumplimiento de un deber funcional de uno de sus órganos de línea, no cuenta con facultades sancionadoras que aplicar en contra del infractor(es), según su Ley Orgánica, y debe recurrir a soluciones conciliadoras para exigir, aquello que en la práctica le es debido por las Oficinas Registrales Consulares.

g) Vistas de supervisión in situ a las Oficinas de Registrales Consulares:

Otro aspecto a revisar, es el referido a la facultad de supervisión por el Reniec, sobre las Oficinas Registrales Consulares, para verificar la legalidad de las inscripciones realizadas; mediante un procedimiento de supervisión *in situ* ya existente; susceptible de mejorarse, en este caso.

El Reniec nunca estableció ninguna disposición sobre el particular, ni siquiera cuando creó la Gerencia de Registros Civiles (2007). No fue sino hasta la vigencia del ROF del 2017, que la entidad contempló por primera vez, a propuesta de la entonces Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles, se asigne como función a la GOR, La función consistente en la planificación de las estrategias pertinentes para la supervisión de todo el Sistema de Registros Civiles del país, incluidas las oficinas autorizadas fuera del territorio patrio.

La importancia de la verificación de las inscripciones *in situ* es múltiple, porque permite saber desde la forma cómo es que el Registrador Civil realiza sus actividades, si las inscripciones se efectúan cumpliéndose las normas establecidas, cuál es su nivel de preparación teórico-práctica en los procedimientos registrales, cuáles son las medidas que adopta para la conservación de los acervos documentales, la oportunidad en que reporta los formatos de estadísticas vitales, entre otros tantos aspectos.

Para ello, el ROF del 2017 previó para la Subgerencia, las siguientes responsabilidades:

Artículo 1724.- Son funciones específicas de la Sub Gerencia de Fiscalización de los Registros Civiles:

a) Planificar, organizar y realizar las actividades de fiscalización de las Oficinas Registrales- OR, Agencias - AG, Oficinas de Registros del Estado Civil-OREC, Oficinas Registrales Consulares y Oficinas Registrales Auxiliares-ORAS;

c) Supervisar la legalidad de las inscripciones y la prestación de los servicios registrales, por los Registradores Civiles, en las Oficinas Registrales OR, Oficinas de Registros del Estado Civil - OREC, Oficinas Registrales Consulares y Oficinas Registrales Auxiliares — ORAS;

Entre el 2017 y el 2019, las actividades de supervisión de la Subgerencia continuaron extendiéndose hacia las oficinas que conduce la entidad, incluidas las que se han implementado en la red hospitalaria del MINSA y EsSalud, fuera de la ciudad de Lima; compartiendo su deber de supervisar *in situ*, las actividades de las Unidades de Fiscalización; maximizando el aprovechamiento de los fondos asignados por la Gerencia de Operaciones Registrales para realizar desplazamientos a provincias; con

trabajo en gabinete para la formulación, implementación y monitoreo de los objetivos y metas referente a los programas de supervisión a las OREC, y el monitoreo y procesamiento de los informes resultantes de las visitas de fiscalización, pendientes de remisión por las Unidades de Fiscalización; que en el año 2019, logró completarse en más de un 80% del stock faltante.

Dicha situación, obligó sin mayores recursos, a tener que suspender los planes y aspiraciones de la Subgerencia, por formular un programa piloto en la subregión América del Sur, para la supervisión *in situ* de las Oficinas Registrales Consulares, en las ciudades con mayor concentración de peruanos, propuesto a la Gerencia de Operaciones Registrales en el 2018; con poca acogida suya. Incapaz, claro está, de comprender su impacto positivo en las actividades a cargo del Reniec; en el marco del proceso de Elecciones Generales 2021.

La Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, en preparación del piloto a formular, había solicitado información a la Subgerencia de Integración y la Subgerencia Técnico Normativa, con copia a la GRC, para solicitarles respectivamente: información requerida para la documentación e identificación de todas las Oficinas Registrales Consulares que se encontraban en situación de mora, en el envío de los formatos CEHVAMEC y el repliegue de las actas registrales de reserva; y la relación a la segunda, de las Oficinas Registrales Consulares con información de los Libros de Actas Registrales que les fueron

despachadas, como una forma de levantar un inventario tentativo sobre la cantidad de actas registrales por revisarse.

Desafortunadamente, la Gerencia de Registros Civiles aprovechó de la oportunidad para impulsar la suscripción de un convenio interinstitucional que atienda sus necesidades de información, sin una visión sistémica. El convenio propuesto por la entidad halló consenso y se celebró el 23 de marzo de 2018; actuando como representante del Reniec, su Gerente General, y por el lado del Ministerio de Relaciones Exteriores, su Secretario General. Con un resultado aislado hacia el 2020, solo el Consulado General del Perú en Miami (USA) replegó las actas duplicadas que conservaba correspondiente al año 1997 en adelante; desaprovechándose la oportunidad, por impericia de los negociadores del Reniec, de incorporar otros temas importantes a las conversaciones.

A la fecha, la entidad ha avanzado muy poco en estrategias efectivas que defiendan su misión constitucional, y en la planificación y monitoreo de los registros ocurridos en el exterior. Ello amerita de parte de la entidad, como parte de su madurez, un análisis exhaustivo de su posición frente a estos hechos, y tener que definir una nueva postura, respecto a su deber postergado de fiscalizar las inscripciones de los Consulados.

h) Función normativa del Reniec:

En el devenir de las actividades de ambas instituciones, el interés del Reniec se ha centrado más en el ejercicio de su función normativa sobre las inscripciones, antes que en desarrollar una estrategia de negocios para favorecer a los ciudadanos peruanos que migraron del país; es menester revisar y revertirlo, mediante soluciones imaginativas o colaborativas.

En lo que más ha incidido, según el contenido de los documentos consultados sobre la materia, ha sido lo referido a lo siguiente: a) la aprobación de dispositivos periódicamente actualizados, en los cuales, se produce una regulación cada vez más frondosa, que es explicada cada vez con mayor complejidad, b) el repliegue de actas duplicadas desde el año 1997 hacia adelante, a las que están obligadas las unidades integrantes de los órganos de línea como las OREC de municipalidades y Comunidades Nativas, y las Oficinas Registrales Consulares (por disposición de la RJ N°660-2010-JNAC/RENIEC, modificada por la RJ N°858-2010-JNAC/RENIEC publicada el 05.10.2010), y c) últimamente, la extensión de servicios a cargo del Reniec, mediante la interconexión de las plataformas informáticas de ambas entidades y la implementación de soluciones informáticas en los consulados, para efectuar registros y expedirse copias certificadas de inscripciones realizadas en el país, que además de las dificultades tecnológicas, presentó algunas faltas de entendimiento respecto al importe de la tasa por cobrar al ciudadano, dado que ambas instituciones cuentan con estructuras de costos diferenciados: las Oficinas Registrales Consulares tienen establecido un

pago de S/6.00 (Seis Y 00/100 Soles consulares -donde un sol consular equivale a un dólar americano-), mientras que el Reniec presta el mismo servicio presencial cobrando una tasa de S/ 12.00 (Doce y 00/100 Soles), y si se obtiene vía internet, para su impresión en casa u oficina, la tasa es de S/10.30 (Diez Y 30/100 Soles) según lo señalaba en la noticia, el diario Perú 21 en su versión web actualizada el 13.12.2019 a las 07:25.

4.17 Condiciones para la publicidad registral.

El Reniec tiene como parte de sus funciones, la de “emitir las constancias de inscripción correspondientes” (artículo 7, literal c). La entidad, por definición de su artículo 1, es autónomo, para decidir la forma de registro de las inscripciones. Es así como, los nacimientos, matrimonios y defunciones, y cambios que incidan en ellos, requieren ser publicitados para su conocimiento, eficacia y reconocimiento por los demás; como elemento fundamental de documento de prueba. Sería inútil, que una declaración de voluntad como la que contiene el registro de nacimiento o de defunción, o la celebración de un matrimonio civil que importa la celebración de un acto jurídico regulado por el Código Civil, se mantenga en secreto y no pueda acreditarse su ocurrencia; para no invocarse las prerrogativas y deberes que los mismos generan frente a la sociedad. A ese respecto, el artículo 62° del Reglamento de las Inscripciones les asigna a las oficinas autorizadas, el deber de emitir “copias certificadas y extractos” que les soliciten.

¿Qué es una copia certificada? ¿Qué es lo que hace que una simple fotocopia no sirva como un medio idóneo de publicidad registral y de eficacia probatorio de los hechos que ella señala, y qué sí, una copia expedida por una Oficina autorizada a registrar nacimientos y defunciones o matrimonios? En el capítulo 1, subcapítulo 1.4 sobre definición de términos, se consignó una definición, acorde a lo que señala el texto del artículo 62 del Reglamento de las Inscripciones: por copia certificada se entiende la copia textual de lo señalado “en el acta de inscripción, en el título archivado y en el archivo personal”; la misma que para su validez, deberá de llevar “la firma y sello del funcionario que la expide” con la mención del lugar y fecha de su emisión; como prueba de su autenticidad. En consecuencia, se trata de un documento formal, que requiere del cumplimiento de requisitos expresos, que debe de verificar el servidor público autorizado para su emisión; considerando lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de las Inscripciones.¹⁴

En consecuencia, estamos frente a actos de la administración que, para su validez y eficacia probatoria, están sujetos a una forma *ad solemnitatem*, de la cual el funcionario no puede sustraerse de cumplir; por cuanto es el resultado de un mandato legal imperativo, que tanto él como las personas que habrán de recibir el documento, están obligados a admitir y acatar, conforme a lo que expresa su contenido.

¹⁴ Artículo 64°.- Las copias certificadas y extractos de inscripción emitidos son documentos públicos y prueban fehacientemente los hechos a que se refieren, salvo que se declare judicialmente la invalidez de dichos documentos, o se rectifique o cancele la información inscrita.

Hasta antes del 03 de octubre de 2005, era requisito obligatorio para una certificación registral, que toda copia certificada de un acta registral, reproduzca fielmente la información contenida en la misma; la cual se tenía siempre como documento fuente. De allí que el Registrador Civil de una municipalidad pudiera utilizar cualquier tipo de papel, sin que exista algún tipo de ISO de uso obligatorio que prescriba el uso de algún gramaje en particular: por ejemplo: hojas de papel Bond A4 de 75 u 80 gramos, o papel bulky u otro, más allá del simple convencionalismo del uso del tipo de papel que requerían las fotocopiadoras o impresoras con las cuales se obtenía el duplicado de la imagen para su certificación física. El funcionario autorizado para su expedición, llamado Registrador Civil, procedía a reproducir de forma fotográfica, el acta de inscripción obrante en su acervo documental en custodia; y en aquellos lugares donde no se tuviera electricidad para el funcionamiento de la impresora, mediante transcripción mecanográfica o manual. Es a razón de ello que, para que una copia certificada de un acto inscribible tenga valor legal, el Registrador Civil debía de conservar el documento fuente en custodia, porque del mismo provenía la información que debía de copiar o transcribir. De allí también, porque el Decreto Ley 19414 aún vigente (16.05.1972) protege a los Libros de Actas Registrales llenos como patrimonio del país.

A partir de la incorporación de la primera OREC municipal de la ciudad, el Reniec buscó diferenciarse del servicio prestado en municipalidades, mediante la inclusión en sus productos, de mayores elementos de seguridad que busquen la adulteración de los datos consignados en las copias

certificadas emitidas. Con ese motivo, desde sus propias Oficinas Registrales empezó a expedirlas en hojas con el logo impreso del Reniec, en la parte superior del encabezado, y el lema alusivo de República del Perú; además de otros datos tramados en el papel de impresión –“formato *in taglio*”-; a un costo no necesariamente justificado. En su proceso de emisión, se sumó el procesamiento de las imágenes de las actas registrales incorporadas de municipalidades o las recién emitidas, mediante el empleo por primera vez de microformas digitales, para hacer posible, que cualquier Registrador Civil de la entidad pueda imprimirlas en sus oficinas y proceder a certificarlas, en cualquier parte del país, como si al efecto, se tratara de un certificador de una OREC de municipalidad; prescindiendo de la remisión de las actas originales para su expedición, o que la solicitud sea atendida acá en la sede del Archivo, como condición primera para su expedición y envío físico al lugar donde fue solicitado; con la consiguiente dilación entre la solicitud y su entrega.

El uso de las microformas digitales importó para entonces, una solución normativa, tecnológica y de procedimiento altamente conveniente, para la atención del problema derivado de la necesidad de un cambio de cultura para desapegar al Registrador Civil, de la custodia de los libros registrales, y reemplazar esa visión tradicional, por otra en la que, el empleo de las microformas digitales, asociadas a una Base de Datos y a un proceso de micrograbación de documentos centralizado y sujeto a certificación por fedatario público juramentado -fedatario informático-, proporcionase un medio técnico de generación de imágenes de las actas emitidas, que hicieran posible su empleo en un servicio público en pronto crecimiento en las Oficinas

Registrales de la ciudad, y posteriormente, de otras locaciones del país, para su certificación mecánica por el Registrador Civil; con el mismo valor probatorio que las emitidas; estando los documentos originales custodiados en un Archivo Central en un lugar diferente al de la expedición.

La Ley 26612 modificó el artículo 1° del Decreto Legislativo 681, sobre el uso de tecnologías, y su texto explica mejor lo que este proceso involucra:

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR CUANTO: El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;
Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1o.- Sustitúyase el texto del artículo 1o del Decreto Legislativo No 681 por el siguiente:

"Artículo 1o.- En esta Ley, las expresiones que a continuación se indica tienen los significados siguientes:

- 1) **MICROFORMA:** Imagen reducida y condensada, o compactada, o digitalizada de un documento, que se encuentra grabado en un medio físico técnicamente idóneo, que le sirve de soporte material portador, mediante un proceso fotoquímico, informático, electrónico, electromagnético, o que emplee alguna tecnología de efectos equivalentes, de modo que tal imagen se conserve y pueda ser vista y leída con la ayuda de equipos visores o métodos análogos; y pueda ser reproducida en copias impresas, esencialmente iguales al documento original. Están incluidos en el concepto de microforma tanto los documentos producidos por procedimientos informáticos o telemáticos en computadoras o medios similares como los producidos por procedimientos técnicos de microfilmación siempre que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley.
- 2) **MICRODUPLICADO:** Reproducción exacta del elemento original que contiene microformas, efectuada sobre un soporte material idóneo similar, en el mismo o similar formato, configuración y capacidad de almacenamiento; y con efectos equivalentes.
- 3) **MICROGRABACION:** Proceso técnico por el cual se obtienen las microformas, a partir de los documentos originales en papel o material similar; o bien directamente de los medios o soportes electromagnéticos, digitales u otros en que se almacena información producida por computador u ordenador.
- 4) **MICROARCHIVO:** Conjunto ordenado, codificado y sistematizado de los elementos materiales de soporte o almacenamiento portadores de microformas

grabados, provisto de sistemas de índice y medios de recuperación que permiten encontrar, examinar visualmente y reproducir en copias exactas los documentos almacenados como microformas."

Pero, por otra parte, el uso del papel "*In taglio*" para imprimir en ellas las imágenes de las actas registrales procesadas, no ofrecía mayores elementos de seguridad a los datos de la inscripción a publicitarse. De acuerdo con la Ley Orgánica del Reniec, lo que da validez a la copia del acta registral es la certificación contenida en la misma, emitida con la firma de puño del certificador autorizado del Registro Civil; y no la copia certificada emitida bajo otros requerimientos técnicos que aseguren la sustitución o adulteración del papel que contiene la certificación. Se daba el caso, entonces, que muchas fotocopias que eran certificadas como auténticas por los Registradores Civiles, no ofrecían confianza o certeza respecto de la veracidad de los datos del titular registrado en la misma. Como un caso que ocurrió antes del término de la década pasada, en la que, a razón de una denuncia pública formulada por una ciudadana de nacionalidad colombiana, casada con un ciudadano peruano, cuyo matrimonio se había registrado en una de las OREC de la ciudad, se descubrió que dicho cónyuge tenía la calidad de bígamo, porque había contraído hasta siete matrimonios adicionales al suyo, con otras personas, permitido por la falta de modificación del dato referido al estado civil, y que su acta de nacimiento ya incorporada al Reniec, no había sido sometida en su momento, al procedimiento de depuración por aviso registral en la OREC antes de su transferencia; al igual que las actas de los demás matrimonios registrados en otras oficinas autorizadas de municipalidades de la ciudad. Por lo tanto, el uso de papel "*in taglio*" impreso no ofrecía ninguna

justificación técnica para su mantenimiento y consideración; además de representar un mayor costo para la entidad.

Con la expansión del servicio de registro de los hechos vitales en la red hospitalaria del MINSA y de EsSalud, la emisión de copias certificadas se encuentra restringida solo a la emisión de la primera copia certificada gratuita, impresa en una hoja Bond A-4, y solo la autenticación del Registrador Civil a cargo de la ORA, quién la imprime desde el aplicativo informático empleado para realizar el registro del nacimiento o de la defunción ocurrida en el hospital, y la certifica incluyendo su firma y sello correspondientes. La forma de trabajo empleada en las ORAS, obliga al interesado, a tener que recurrir a una Oficina Registral, un MAC o una PVM de la ciudad, por si necesita obtener un número mayor de copias certificadas, en adición a la gratuita. Para ello, debe de esperar a que la información e imagen del acta registral llenada a través del aplicativo en dicha ORA sea remitida, junto a la orden de producción del día que habrá de contenerla para ser procesada en la sede de la Gerencia de Registros Civiles ubicada en el distrito de Lince, para una vez convertida la imagen del acta en microforma, pueda ser aprovechada y expedida a través de cualquier punto de atención del Reniec; lo cual puede demandar algunos días de preparación, sino semanas.

Pero, en la búsqueda de la masificación de este servicio en Lima, se implementó el 28 de mayo del 2009, una nueva estrategia consistente en el uso de la Plataforma Virtual Multiservicio-PVM. La primera se instaló en la parte próxima a las escaleras que conducían al segundo nivel del que era

entonces el patio de comidas del Centro Comercial Jockey Plaza en Surco; hoy, se ubica al ingreso de su Centro Bancario. Con ello se evitaría, tener que ir a una agencia bancaria a pagar la tasa, luego a una oficina del Reniec para solicitar la copia certificada del acta registral que requiera.

Figura 24

Distribución de las PVM en Lima y el Callao

¡Ubícalas aquí!
Plataformas Virtuales Multiservicios (PVM)

RENIEC
RENIOPTO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

- 1 Surco:** C.C. JOCKEY PLAZA: Au. Javier Prado Este 4200, Santiago de Surco (Centro Financiero del centro comercial).
- 2 Chorrillos:** C.C. PLAZA LIMA SUR: Prolongación Paseo de la República s/n Urb. Matellini, Chorrillos (Zdo. Niuel).
- 3 Miraflores:** OR MIRAFLORES: Au. Diego Conesco 230, Miraflores.
- 4 San Isidro:** OFICINA EREP RENIEC: Au. Javier Prado Este 990, San Isidro.
- 5 Surquillo:** C.C. OPEN PLAZA ANGAMOS: Cruce Au. Angamos con Tomas Marsano, Surquillo.
- 6 Lima Cercado:** AGENCIA DEL BANCO DE LA NACION: Esquina de Jr. Lampa con Jr. Puno, Lima.
- 7 Lima Cercado:** C.C. REAL PLAZA CENTRO CÍVICO: Au. Garcilaso de La Vega 1337, Lima.
- 8 Jesús María:** OR JESUS MARIA: Jr. Talara 130, Jesús María.
- 9 Independencia:** C.C. MEGA PLAZA: Au. Alfredo Mendiolá 3698, Independencia.
- 10 Bella Vista:** C.C. MALL AVENTURA PLAZA (MAC CALLAO): Au. Oscar Benavides N° 3866, Urb. El Águila - Bella Vista, Callao.
- 11 Ventanilla:** MAC Ventanilla: Au. La Playa s/n, Ventanilla (frente a La Plaza Ciutca).

Fuente: Reniec (2020). Extraído el 02 de noviembre de 2020 del sitio:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjLqc z6luPsAhWLD7kGHdAiAUcQFjACegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.reniec.gob.pe%2Fportal%2Fpdf%2Fubicacion-pvm.pdf&usg=AOvVaw1nIfGJclR8EgPkFQRSMiFz>

Para ello, diseño como solución al problema de la certificación de firma del Registrador Civil en la copia que emitía la PVM, la inserción en el dorso de la misma, de la firma escaneada de alguno de los Registradores Civiles

autorizados mediante Resolución Jefatural, a emitir las en las Oficinas Registrales del Reniec. Eso significó, el uso inicial de la firma escaneada de un Registrador Civil, que es una forma de firma electrónica poco segura pero válidamente aceptada en el entorno digital, que era inserta en las copias certificadas emitidas por el Reniec que eran impresas en formato y papel especial, para darle al producto, una imagen de mayor solvencia y aparente seguridad. Sin embargo, por regulación de nuestro ordenamiento jurídico, la firma electrónica es válida para expresar manifestación de voluntad y permitir la vinculación entre el ciudadano y las entidades públicas; pero no está exenta de las formalidades que la Ley pudiera exigirle, en el caso del cumplimiento de formalidades específicas para su validez. Para la expedición de copias certificadas emitidas con firma electrónica, son plenamente válidas en un entorno digital, pero su validez no puede extenderse hacia el formato papel; por cuanto el Decreto Supremo N°015-98-PCM exige la certificación de la copia del acta registral y la firma proveniente del puño gráfico del certificador:

Artículo 62.- (...) La copia certificada debe estar debidamente autenticada con la firma y sello del funcionario que la expide. En toda copia certificada se indica la fecha y el lugar de expedición.

Las Oficinas Registrales que no cuenten con medios de reproducción fotostática o similar podrán expedir copias certificadas en forma manuscrita, mecanográfica u otro medio semejante.

Sin embargo, en adición al uso de las máquinas de servicio instaladas por el Reniec, ubicadas once en Lima y el Callao, se ha implementado en tiempos de la presente emergencia sanitaria derivada del Covid 19, un nuevo medio tecnológico para el servicio a distancia de emisión de copias certificadas de las actas con que cuenta la entidad, mediante su impresión desde el sitio de internet del Reniec. Las copias certificadas que emite la entidad vienen

acompañadas de un código de verificación de autenticidad QR, que en los hechos, reemplaza la firma y el sello impreso manualmente por el Registrador Civil; para posibilitar el acceso al servicio de emisión y certificación, desde otros medios presenciales y brindar una sensación de seguridad a los usuarios en la información que contienen. Esta nueva forma de emitir el mismo producto, regulado por el Reglamento de las Inscripciones y su TUPA, se promociona como un medio que permite que el usuario, la Autoridad o cualquier destinatario del documento pueda ingresar a la web de la entidad y verificar la autenticidad de los datos que éste contiene; conectándose a través de un enlace electrónico señalado en el mismo, a la información contenida en la imagen del documento original, procesado bajo la forma de una microforma digital. Sin embargo, el servicio enfrenta un problema de índole legal que la entidad no ha sabido atender ni comprender, y está relacionado al valor probatorio de las copias certificadas que se expiden mediante el uso de cualquiera de estos medios publicitados de prestación del servicio de publicidad registral a ser impreso en casa u oficina; es que debe de ceñirse a lo señalado por su Ley Orgánica y el Reglamento de las Inscripciones.

El Reniec, tras implementar el servicio de emisión de copias certificadas desde una Plataforma Virtual Multiservicio, emitía por ejemplo, una Nota de Prensa publicitada el día 16 de noviembre de 2019, en la cual destacaba el beneficio para los usuarios que decidieran obtener una copia certificada; desde esta plataforma tecnológica:

La PVM del RENIEC permite el pago de los servicios en efectivo (billetes de 10 y 20 nuevos soles o monedas de 1, 2 y 5 nuevos soles) y muy pronto con tarjetas de

crédito y débito VISA. Además posee un sistema de autenticación biométrica para validar la identidad del ciudadano que realiza el pago y/o trámite.

Esta especie de cajero automático está ubicado en el segundo nivel del Centro Comercial y su horario de atención es de 9 de la mañana hasta las 10 de la noche de lunes a domingo. Las actas de nacimiento, matrimonio o defunción que obran en RENIEC y que son emitidas por las PVM tienen un código que puede ser validado ingresando al portal institucional del RENIEC www.reniec.gob.pe, opción “Validación de Copias Certificadas” para corroborar la veracidad de la información impresa en el documento, el cual tiene validez legal.

Los servicios brindados en las PVM tienen la característica de ser en línea gracias a la interconexión con la Central de Procesamiento del RENIEC, desde donde se recibe y procesa la información controlada y monitoreada por software creado por profesionales de la Institución.

Este novedoso servicio constituye un paso importante para la modernización de la gestión pública del Estado, en el marco de la aplicación de tecnologías de la información para la optimización de la atención a la ciudadanía, conocida como Gobierno Electrónico y con el consecuente ahorro de horas hombre para la institución y de tiempos y costos al ciudadano, ya que éste no tiene que movilizarse necesariamente a una agencia y esperar ser atendido en ventanilla (Reniec. 2019. Extraído del sitio <https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=377> el 01 de noviembre de 2020).

¿Qué es el código QR? UNITAG lo define (sitio web consultado el día 31 de octubre de 2020) como “un código de barras bidimensional cuadrada que puede almacenar los datos codificados. La mayoría del tiempo los datos es un enlace a un sitio web (URL)”. ¿Cómo funciona? La página consultada explica claramente, las acciones interactivas que pueden realizarse, respecto de un código de verificación QR, desde un instrumento tecnológico de uso múltiple, extendido y fácilmente portable, como lo es un smartphone. Véase la explicación sencilla recuperada, del sitio de UNITAG consultado:

Al escanear un código QR utilizando el teléfono inteligente, se obtiene un acceso inmediato a su contenido. El lector de código QR a continuación, puede realizar una acción, como abrir el navegador web para una URL específica. Otras acciones pueden ser provocados, como el almacenamiento de una tarjeta de visita en la lista de contactos de su teléfono inteligente o conectarse a una red inalámbrica.

Por lo expuesto, desde una posición estrictamente jurídica, se encuentran serios reparos a la decisión de la entidad de facilitar durante la pandemia, la impresión de copias certificadas de los actos y hechos inscribibles para uso del ciudadano y las instituciones, como parte de sus necesidades informativas y de acreditación de determinados actos; de documentos que hubieran sido generados o emitidos desde un entorno digital y llevados a un soporte papel, cuando a través de dichos requisitos, no se cumpla con los estándares -la formalidad- fijada por el Reglamento de las Inscripciones (artículo 62). Ello debió de ser modificado en su momento, a propuesta de la entidad, luego de la publicación de la Ley 27658 y el Decreto Supremo N°123-2018-PCM (modernización de la gestión del Estado), o la Ley 27269 y el Decreto Supremo N°052-2008-PCM (firmas y certificados digitales), o la aprobación de su PEI; para ofrecer alternativas reales de uso al ciudadano.

4.18 Propuesta de mejoramiento de servicios en Registros Civiles -Proyecto BID-

En el año 2013, se exponía en el Reniec, la presentación de un proyecto de modernización de los Registros Civiles ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Era un proyecto donde el organismo ejecutor sería la propia institución y el financiamiento provendría del “Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fondo Social)”, donde el BID aportaría US\$ 130,000,000.00 y el Reniec un importe de US\$15,000,000.00.

Dicho proyecto tendría por objetivos: modernizar el Sistema de Registros Civiles mediante la digitalización, la automatización de los servicios de inscripción y la emisión de certificaciones; durante un período de desembolsos de cuarenta meses. La propuesta fue socializada con el Memorando Múltiple N°000063-2013/GPP/RENIEC (24.04.2013), que expresaba el deseo de actualizar la información que contenía el proyecto inicial, y replantear los componentes y actividades donde fuera el caso; en un plazo que no superaría el día 30 de abril de 2013. Describía así, en la parte referida al capítulo I. Marco de referencia y justificación, literal a) Antecedentes, que al mes de octubre de 2012 estimaba en **4,423** las **OREC** del país, que se habían incorporado 57 de ellas, que 14 OREC tenían funciones revocadas y 36 habían sido automatizadas con el aplicativo de registro en línea; alojándose un total de 8,309,533 de imágenes de actas en el repositorio de Registros Civiles, y registrado 82,825 actas registrales electrónicas, principalmente de matrimonio; quedando de esa cifra general, un total de 4,316 OREC de municipalidades que realizaban todavía registros manuales -que debían de incorporarse al sistema automatizado-, y un aproximado de 50,887,289 actas por incorporarse -entre actas históricas y en formato Reniec- (Loyola, 2013, pp.5-6); según las tablas siguientes:

TABLA 31

Actas digitalizadas en el Sistema de Registros Civiles

	Incorporado		
	HISTÓRICOS	RENIEC	SUB TOTAL
AMAZONAS			
ANCASH			
APURÍMAC			
AREQUIPA			
AYACUCHO			
CAJAMARCA			
CALLAO	1,057,609	150,000	1,207,609
CUSCO			
HUANCAVELICA	275,611	73,264	348,875
HUÁNUCO			
ICA			
JUNIN			
LA LIBERTAD			
LAMBAYEQUE			
LIMA	4,489,736	1,193,474	5,683,210
LORETO	527,737	140,285	668,022
MADRE DE DIOS			
MOQUEGUA			
PASCO			
PIURA	313,880	83,436	397,316
SAN MARTÍN			
TACNA			
TUMBES			
UCAYALI	3,556	945	4,501
Total general	6,668,129	1,641,404	8,309,533

Fuente: Reniec (2013). GPP

TABLA 32

Actas por incorporar al Sistema de Registros Civiles

	Incorporado		
	HISTÓRICOS	RENIEC	TOTAL
AMAZONAS	1,281,317	173,500	1,454,817
ANCASH	2,896,828	463,425	3,360,253
APURÍMAC	1,028,197	196,385	1,224,582
AREQUIPA	1,857,707	421,210	2,278,917
AYACUCHO	1,619,150	309,500	1,928,650
CAJAMARCA	3,834,643	564,775	4,399,418
CALLAO	103,719	17,740	121,459
CUSCO	2,450,533	512,760	2,963,293
HUANCAVELICA	1,430,115	184,356	1,614,472
HUÁNUCO	1,618,634	392,627	2,011,261
ICA	1,010,667	271,635	1,282,302
JUNÍN	2,708,652	560,420	3,269,072
LA LIBERTAD	2,755,207	602,740	3,357,947
LAMBAYEQUE	1,535,678	410,310	1,945,988
LIMA	6,747,286	278,520	7,025,806
LORETO	1,336,616	234,775	1,571,391
MADRE DE DIOS	147,316	44,350	191,666
MOQUEGUA	277,192	51,910	329,102
PASCO	859,730	117,540	977,270
PIURA	2,400,186	550,164	2,950,350
SAN MARTÍN	1,258,280	293,115	1,551,395
TACNA	472,265	95,200	567,465
TUMBES	396,959	74,070	471,029
UCAYALI	545,340	169,935	715,275
Total general	43,376,652	7,510,637	50,887,289

Fuente: Reniec (2013). GPP

A lo expuesto, Loyola siguió señalando, que existen tres conceptos que forman parte de la estrategia del Reniec para enfrentar la problemática relacionada a la incorporación: 1) Oficinas de Registros del Estado Civil, 2) Revocatoria total o Incorporación, y 3) Revocatoria Parcial; procediendo a realizar una breve explicación de ellos. Sin embargo, existen algunos reparos por hacerle al expositor, desde los fundamentos de la presente investigación, porque en la práctica, los dos últimos conceptos que ha señalado, se convirtieron en parte

de las estrategias del proceso central de la incorporación del acervo documental requerido al Reniec, entre el 27 de noviembre del año 2006 (cuando se dispuso la revocatoria de las facultades conferidas a la OREC Distrital de Jesús María) y el año 2016 (con la incorporación del acervo documental de la OREC de la Municipalidad Metropolitana de Lima). Pero dichos conceptos desarrollan herramientas de apoyo para la incorporación documentaria de los registros hacia la entidad, no son el fin en sí mismos; tampoco son los medios para aplicar. Son los recursos con los que se ha contado a la fecha, cuando la actividad de inventario de las actas registrales demanda, por su volumen, de acciones parciales en tiempos preclusivos, que deben de adoptarse progresivamente, para el cumplimiento del objetivo contenido en la respectiva Resolución Jefatural: dejar sin efecto la delegación de facultades y transferir los acervos documentales al Reniec.

Hay, finalmente, una apreciación de Loyola con la cual, la investigación no se encuentra completamente de acuerdo; debido a que hay algunos factores, que antes que un problema, constituyen una oportunidad para desarrollar una organización flexible, acorde a las capacidades organizativas del Sistema en las diferentes subregiones del país; para las cuales, debería de delegar muchas de sus fortalezas en las Jefaturas Regionales, para que el esfuerzo de planificar una visión íntegra del trabajo y la formulación de la estrategia anual a seguirse para brindar servicios, en cada una de las dieciséis Jefaturas Regionales, resida más bien, en los profesionales responsables de conducirlos, que son designados por el(la) Jefe Nacional. Sin embargo, a la fecha, ellas se ubican equívocamente en la estructura orgánica de la Gerencia de Operaciones

Registrales -funcional, administrativa y presupuestalmente-, que es quien lidera, dispone y controla las actividades de las Jefaturas Regionales, con una línea vertical de gobierno, desde una visión centralista y convencional del país, desde su sede ubicada en el Jirón Ancash 336, cuarto piso, Cercado de Lima.

La afirmación de la que se hace mención, y se discrepa porque la investigación apunta a demostrar que los obstáculos se deben más a la falta de eficiencia y eficacia de la propia entidad; es la siguiente:

1.13 Por otro lado, existen barreras estructurales y coyunturales que impiden la documentación oportuna de los peruanos. Estas barreras las constituyen las barreras políticas (niveles de democracia, equidad, niveles de participación ciudadana (administrativas (las oficinas de entidades públicas no tienen acceso a los lugares más remotos donde se ubica la población debido a temas presupuestarios), legislativas (existen normas y leyes que han sido diseñadas en casos urbanos con situaciones particulares que no se adoptan a las situaciones y costumbres de algunas comunidades del interior); casos económicos (familias con niveles de subsistencia mínimos), geográficas (poblaciones que viven en zonas remotas del país).

1.20 El Plan de Reforma de Programas Sociales determinó diversos factores que limitaban la intervención del gobierno en materia social, siendo ellos:

La asignación presupuestal inercial y desconectada de una efectiva gestión por resultados:

- La falta de un sistema de planeamiento que determine objetivos, metas y resultados de corto, mediano y largo plazo;
- La elevada desarticulación de las intervenciones sociales;
- La ausencia de sistemas efectivos de monitoreo y evaluación;
- Los problemas en la identificación de beneficiarios, entre otros. (Loyola, 2013, p.7)

Retornando al Proyecto BID, está compuesto de tres componentes y múltiples actividades que involucran a diferentes áreas de la entidad, como lo expresa el *Anexo Único del Proyecto: Mejoramiento del Acceso a los Servicios de Registros Civiles e Identificación de Calidad a Nivel Nacional*, que se reproduce:

TABLA 33

Descripción de componentes del Proyecto BID Mayor

Ítem	Componentes	Finalidad del componente	Subcomponentes	Costo y financiamiento (en US\$)		Total
				BID	Reniec	
1	Adecuada cobertura de los servicios presenciales	Fortalecer los servicios de las OREC provinciales y distritales, de forma que la proporción de peruanos cuente con SRI de alta calidad aumente significativamente. También procurará mejorar el servicio de identificación a nivel nacional.	-Adecuado dimensionamiento de los centros de servicio. -Mejoramiento de la gestión de la información de las Municipalidades y el Reniec. -Descentralización del sistema de ingreso, evaluación e impresión del DNI -Mejora de la gestión para los procesos organizacionales. Fortalecimiento del personal especializado en registros.	23,039,492	16,908,292	39,947,784
2	Mayor prestación de servicios a población vulnerable.	Hacer efectivo, para comunidades aisladas, el derecho a contar con una identidad legal y servicios registrales de mejor calidad.	-Mejora de los recursos para la cobertura de población vulnerable. -Articulación con Comunidades Nativas y Centros Poblados con Municipalidades. -Adecuados mecanismos para brindar servicios a población vulnerable según lengua originaria.	6,781,766	7,767,337	14,549,103
3	Incorporación de tecnologías para la prestación de los servicios.	Incrementar la eficiencia del Reniec mediante la actualización de sus principales sistemas de información, contribuyendo al funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y a la desconcentración de sus actividades fuera de Lima.	-Desarrollo de los servicios vía Web. -Sistema de información articulados para la prestación de servicios. -Mayores capacidades de los usuarios en el uso de tecnologías.	19,931,599	1,707,133	21,638,732
<i>Sub total componentes</i>				49,752,857	26,382,762	76,135,619
<i>Administración del proyecto, evaluación (intermedia y final), auditorías y estudios</i>				247,143	3,832,000	4,079,143
TOTAL				50,000,000	30,214,762	80,214,762

Fuente: BID (s.f.).

En relación con ello, la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de los Registros Civiles dirigió en su momento a la Gerencia de Registros Civiles, órgano al cual perteneció hasta el 31 de diciembre del año 2016, el Informe N°000079-2013/GRC/SGFRC/RENIEC (09.05.2013) sobre el proyecto de modernización comunicado por la Gerencia de Planificación y Presupuesto; con el que señalaba la Subgerencia, haber revisado de forma acuciosa el texto del proyecto, compuesto de treinta y seis (36) páginas, su Formato N°1 y el Resumen Ejecutivo y el documento de justificaciones y explicaciones propias del proyecto, que sustentaban las necesidades de apoyo financiero y la forma de la propuesta; expresando finalmente, su falta de coincidencia con algunas afirmaciones colocadas como sustento del mismo, en las partes referidas a: “En cuanto al marco de referencia y justificación”; “Árbol causa-efecto”; y “El programa”; documento que se inserta como anexo.

Señaló entonces la Subgerencia, que el componente N°1 del Proyecto denominado “Digitalización de 50 millones de Actas Registrales correspondientes a las OREC provinciales y distritales del Perú”, en el que se preveía realizar un diagnóstico situacional de las actas y su inventario posterior en 195 OREC de municipalidades provinciales y 1,838 distritos del país, su sistematización estadística. Así como la identificación de los casos de error en las actas de nacimiento, estableciendo una línea base para su registro y la casuística de errores en el Registro de Actas, que estaba siéndole encargado a la entonces Gerencia de Procesos de Registros Civiles -órgano de línea encargada del procesamiento de las actas registrales, la generación de microformas digitales y su alojamiento y administración- ; contenía un error,

debido a que, no contemplaba la experiencia de áreas como la Subgerencia y las Unidades de Fiscalización, cuyo conocimiento físico y real de las OREC está acreditado con los resultados de los Programas de Visitas de Supervisión de Gestión y Archivo a las OREC, desarrolladas desde el año 2010 en adelante, con un informe detallado del estado situacional de cada OREC y de sus acervos documentarios supervisados en dicho período. No era concebible, que la entidad no aprovechara la experiencia, el conocimiento y la información reportada por los fiscalizadores, sobre dicho particular a la entidad; por lo que entendía, el componente N°1 debería de contener la participación de estas áreas de supervisión de la legalidad de las inscripciones; lo cual, nunca fue considerado parte del mismo.

Posteriormente, con el Oficio N°6616-2016-EF/63.01 de fecha 23 de diciembre del 2016, la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas comunicó al RENIEC, la viabilidad del PIP “Mejoramiento del Acceso a los Servicios de Registros Civiles e Identificación de Calidad a Nivel Nacional”, que describe su Primer Componente, Producto 3, Acción 1.2.1.1: Inventario y traslado de actas registrales de nacimiento, matrimonio y defunción; y en el Segundo Componente, Producto 13, Acción 2.2.2: Delegar funciones a cuatrocientos doce OREC de Comunidades Nativas; que motivó la publicación del Decreto Supremo N°319-2018-EF (28.12.2018), que aprobó las condiciones del endeudamiento externo entre la República del Perú y el BID.

El Contrato de préstamo N°4297/OC-PE derivado de las negociaciones, que financiaría el citado proyecto, fue suscrito en fecha 06 de febrero de 2019, por

ambos sujetos de Derecho Internacional; estableciendo entre otros, el objeto del préstamo, el desembolso económico, la ejecución del contrato y su vigencia. El costo del proyecto asciende a US\$80,000,000.00, donde, CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS deberán de ser desembolsados por el BID en un plazo de cuatro años, mientras que al Reniec le corresponde desembolsar la suma de TREINTA MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS, como contrapartida del proyecto.

Para su ejecución, la entidad emitió la Resolución Jefatural N°104-2019/JNAC/RENIEC aprobando el Manual Operativo del Proyecto (MOP); señalando también, una unidad ejecutora del convenio, con funciones autónomas respecto de la entidad. Desde su suscripción, han transcurrido más de doce meses, y es muy poco lo que se ha avanzado en las actividades comprendidas en cada uno de los componentes más importantes: 1 y 2. Prácticamente, el plazo de ejecución establecido, al que debe de sujetarse contractualmente la entidad, está por vencer en el 2020, y todo hace presagiar, una situación de inejecución de las obligaciones contraídas.

Quepa señalar, como objeciones de fondo, los errores que existen en la identificación de ambos componentes y la definición del problema, referido a las actas por incorporar. El Proyecto suscrito, solo asegura el financiamiento para decidir la revocatoria total, seguida de una incorporación de los acervos documentales, de un total de ciento setenta y nueve (179) OREC de municipalidades provinciales con un promedio de 73,828 Libros de Actas Registrales a ser transferidos conteniendo un promedio de 14,973,199 actas

registrales; pero el universo de OREC del país que forman parte del Sistema de Registros Civiles es mucho mayor; por lo tanto, la inversión podría ser ineficiente e inoficiosa, a los efectos de asegurar el cumplimiento del mandato contenido en la Ley 26497.

4.19 Desarrollo del Registro Civil bilingüe.

La experiencia sobre el desarrollo e impresión de formatos de actas registrales en idiomas o lenguas originarias del país, ha sido un gran aporte de la entidad al desarrollo cultural del Perú, y una fuente de prácticas inclusivas, que han tenido como justificación de su desarrollo, la inclusión de sociedades ancestrales del país, en peligro de perderse. Antes de ello, ninguna otra entidad del Estado había asumido un compromiso tan importante, de aproximación a sus ciudadanos; apostando por la revalorización de la identidad cultural de los mismos; como parte de su trabajo tuitivo señalado por la norma fundamental y la legislación interna del país. Esta buena práctica desarrollada, ha motivado en el tiempo, la cosecha de innumerables premios y reconocimientos nacionales e internacionales, que merecen seguirse felicitando y apoyando, en aras de construir y lograr el desarrollo de un país pluricultural e integrado.

El primer paso fue dado para el caso de la lengua Jakaru, una lengua originaria en las serranías de la parte sud oriental de la provincia de Yauyos (Lima), que es hablada y compartida por una comunidad aproximada de seiscientos habitantes (Reniec. Se estima, que puede ser, la lengua más antigua del Perú, contemporánea incluso con el idioma quechua, hablada por los conquistadores

cuzqueños, en la expansión y consolidación del Tahuantinsuyo. Le han seguido a ello, la traducción de formatos de Actas Registrales aprobados por el Reniec y los manuales de atención para uso de los Registradores Civiles y los ciudadanos responsables del acto de registro, del castellano a otras lenguas originarias, según la zona geográfica y cultural del país donde el Sistema de Registros Civiles las emplee; llegando a comprender por el momento, servicios hasta en trece lenguas originarias del país, como lo grafican las imágenes recuperadas del sitio web de la entidad:

Figura 25

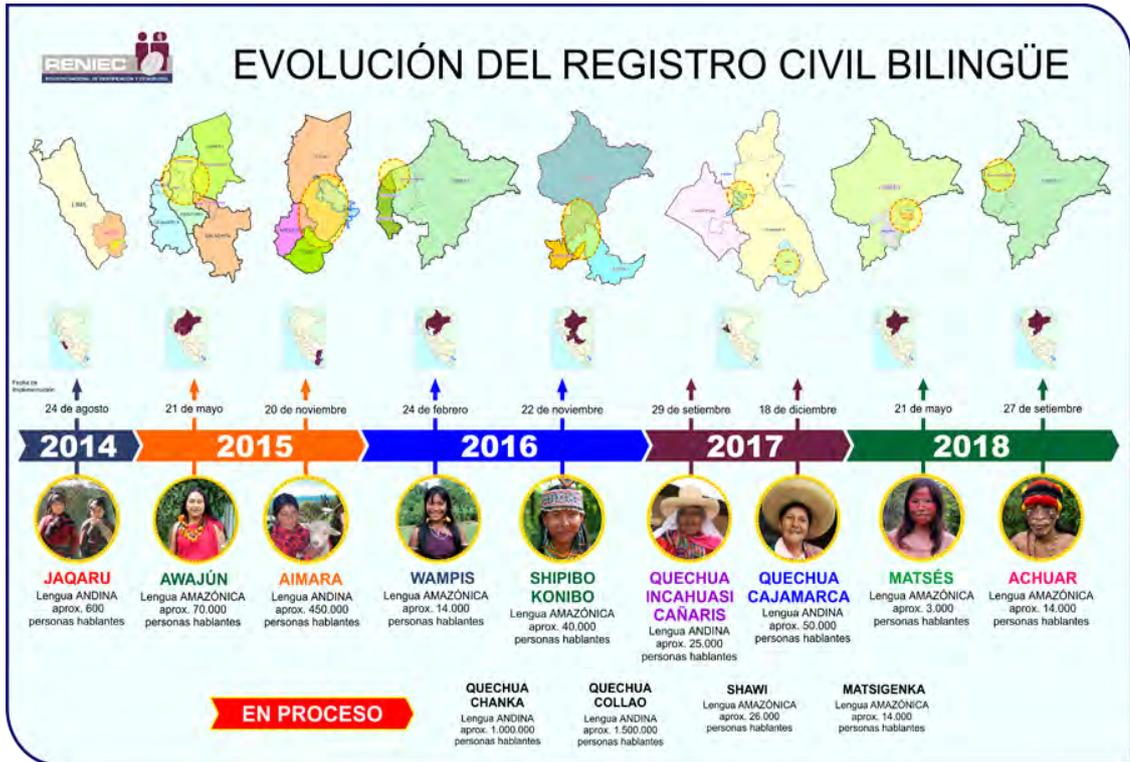
Desarrollo evolutivo de la implementación de formatos en lenguas originarias



Fuente: Reniec (s.f.). GRC.

*Extraído del sitio <https://www.reniec.gob.pe/portal/html/registro-civil-bilingue/html/principal-rcb.jsp>

<https://www.reniec.gob.pe/portal/html/registro-civil-bilingue/html/principal-rcb.jsp>



No obstante sus méritos señalados, de forma exageradamente resumidos, el desarrollo del Registro Civil bilingüe, de la forma cómo ha sido propuesta, no aporta valor suficiente, por sí solo, más allá de los hechos aislados; al proceso

de modernización que requiere la entidad para la interoperabilidad de sus servicios. La prestación del servicio registral bilingüe tiene que estar asociada, no solo a una forma de ganar reconocimientos, sino como un elemento importante de integración del Sistema de Registros Civiles con los ciudadanos del país, asociado al uso de herramientas tecnológicas que lo comuniquen transversalmente. Ello quiere decir, que el uso de los mismos, debería de ser no solo un medio de reconocimiento cultural de dichas nacionalidades, sino un mecanismo de integración y desarrollo tecnológico que vincule a dichas naciones del país, con el Sistema.

Al interior del Reniec, más allá de lo hecho, no existe una propuesta de articulación, para formar a capacitadores de la Escuela Registral, servidores de las oficinas autorizadas y puntos de atención Reniec de las Jefaturas Regionales involucradas, en lenguas ancestrales.

Dentro del proceso de aproximación de la entidad hacia las localidades en las que desarrolla sus actividades, en un país multicultural como el Perú, se requiere poner en valor esas experiencias, pero no dejándolas solo en formatos de actas impresas y distribuidas, hay que ir más allá, como el diseño y desarrollo de software utilizable en varios idiomas, que incluya tanto el castellano como las lenguas ancestrales, que permita al registrador civil de cada lugar, emplear en su trabajo, la tecnología y la informática requerida por el Reniec, para el desarrollo más amplio de sus actividades. Solo así, se puede articular esfuerzos y actividades descentralizadas bajo una visión de unidad, en realidades culturales diferentes y sin conflictos; como parte de un

proceso de construcción de entidad pública integrada, en un país republicano con una impresionante presencia pluricultural. En consecuencia, hay aún mucho por hacer, y otros enfoques que desarrollar, en torno a una estrategia de funcionamiento y fortalecimiento del Sistema; bajo la iniciativa de los Registros Civiles Bilingües.

CAPÍTULO V. DISCUSIÓN

El estado de la política institucional desarrollada en materia de Registros Civiles presenta algunos temas importantes, no solucionados, a nivel teórico. No obstante, la entidad ha merecido preseas y reconocimientos, a nivel nacional e internacional, y ha sido presentada como un caso de éxito, por sus mejores prácticas. Ello, sin lugar a dudas, hace que el análisis y la discusión venga mejor nutrida de herramientas y datos, para su análisis e interpretación; porque se requiere de una ingeniería inversa, para medir ex post, la utilidad de su éxito y el grado de madurez del Sistema de Registro Civil, en el contexto de sus funciones. Sin por ello desmerecer el esfuerzo y la dedicación desplegada por los servidores del Reniec, en las dos últimas décadas, para hacer de la entidad, un referente identificado como el de mayor aceptación de la población¹⁵.

5.1 Definición como ente rector.

El Reniec ha asumido como cierto, desde sus inicios, tener la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles, como consecuencia de una sucesión de las funciones normativas y de evaluación, que correspondieron a la ex Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles del Ministerio de Justicia.

¹⁵ De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada por el Diario El Comercio-IPSOS, publicado en la edición del 01 de octubre de 2017, el Reniec obtenía la primera posición, con un 83% de confianza ciudadana (y un 14% de desconfianza), el mismo de la encuesta 2015; seguida por el Banco Central de Reserva del Perú con un 65%.

El Decreto Ley N°26127 asignaba a dicha Dirección, la calidad de ente rector del sistema funcional de los registros civiles; a través de una norma de carácter imperativa. Fruto de ello, al ente rector se le asignó una serie de funciones que incluía la función normativa, de evaluación, de formulación y de supervisión. Posteriormente, en diciembre del 2007, la Ley 29158 (Orgánica del Poder Ejecutivo) estableció que la determinación o calidad de “ente rector” de una entidad del Estado, deberá de ser declarada por una ley. Por lo tanto, dicha calidad, no se presume.

En el caso del Reniec, desde el año 2003 en adelante, la entidad denotaba en los considerandos de las resoluciones jefaturales que emitía para regularizar la autorización y delegación de funciones registrales a las OREC de Municipalidades de Centros Poblados y Comunidades Nativas, su calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles. Ello se verifica expresamente, del tenor de los considerandos publicados de la Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC, que creó las Unidades de Fiscalización (12.04.2003) Dicha calidad se identificó en ese año, en la Subgerencia de Registros Civiles, de la entonces Gerencia de Operaciones; debido a que el ROF asignaba a esa Subgerencia, la función normativa y de asesoramiento a los Registradores Civiles de las OREC con funciones delegadas y a las Oficinas Registrales Consulares. Sin embargo, una vez creada la Gerencia de Registros Civiles, en diciembre de 2007, dicha calidad se atribuyó a esta gerencia; hasta el presente.

¿Cómo se clasificarían estas funciones asignadas al Reniec desde la Norma fundamental del país y su Ley 26497? Se enmarcan en lo descrito por la Ley del Poder Ejecutivo como un sistema de naturaleza funcional:

Artículo 45.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

Artículo 46.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia.

En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización.

Artículo 47.- Atribuciones de los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos

Los Entes Rectores tienen las siguientes competencias o funciones:

1. Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso;
2. Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema;
3. Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema;
4. Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema;

5. Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública;

6. Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna;

7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas;

8. Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y,

9. Las demás que señalen las leyes correspondientes.

Artículo 48.- Normas sobre organización

La existencia de Sistemas Funcionales o Administrativos no obliga a la creación de unidades u Oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de ellos.

Siendo ello así, la calidad de ente rector del Reniec sobre el Sistema de Registros Civiles que conduce, debería de ser expresa o manifiesta, y no lo es, a tenor de lo contenido en el artículo 183° del texto constitucional y su Ley Orgánica; debido a que el Legislador no previó que la entidad establezca un sistema hibrido de oficinas operativas como las que existen; sino un escenario diferente, en el que la entidad conduzca de forma directa todas las oficinas autorizadas de manera personalizada; como lo previó la Primera Disposición Complementaria y la Octava Disposición Final del Reglamento de las Inscripciones; promulgado el 23 de abril de 1998.

En consecuencia, la regulación de la entidad demanda una modificación de su Ley Orgánica, para dotarla de la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles, con las atribuciones propias con las que están premunidas otras instituciones que gozan de dicha calidad y realizan funciones normativas, de formulación, planeamiento, ejecución, supervisión, fiscalización y sanción como la Contraloría General de la República y el Archivo General de la Nación.

5.2 Delegación de funciones registrales.

Con la Resolución Jefatural N°023-96-JEF, la entidad delegó facultades registrales, en favor de las OREC que funcionaban en las municipalidades. Sin embargo, la facultad de delegación de las competencias de una entidad pública para su desarrollo por otra de la administración, importa una licencia de orden legal, y la existencia de algunos requisitos, que en el presente caso, no se verifican. La entidad delegante no puede delegar en otra, sino aquellas competencias que no justifican su creación legal, que no son esenciales para su deber ser -por la delegación, la entidad delegante no pierde ni sufre menoscabo en lo que, en base a ello, haga o deje de hacer la entidad delegada.

La delegación de funciones exige una licencia de orden legal, que en el caso del Reniec no se verifica; salvo en el caso de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva¹⁶ que se encuentra vigente, donde se establece que “la entidad que haya asumido la función de dirigir y planificar las inscripciones de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de las personas naturales, está en el deber de atender las solicitudes de apertura formuladas para la autorización de apertura de nuevas OREC, formuladas por las autoridades locales -APUS- de las Comunidades Nativas”; previo cumplimiento de lo señalado en el TUPA de la entidad.

¹⁶ **Decreto Ley 22175, Artículo 20.**- En cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad.

Artículo 21.- Los organismos del Sector Público Nacional, dentro de los campos de su respectiva competencia, darán prioridad a las Comunidades Nativas en los servicios que presten dentro de la región.

Para los Centros Poblados que son numerosas, la posibilidad de la delegación de facultades registrales no es un mecanismo legal tan claro; a diferencia de lo que explican las consideraciones señaladas en los múltiples documentos de delegación de funciones registrales del Reniec, desde 1996 hasta el 2019.

Desde la perspectiva de la Ley 27444, el Reniec no tiene capacidad legal para delegar a otras entidades como las municipalidades, ninguna de las funciones registrales señaladas en el artículo 44 de su Ley Orgánica; porque cada una importa una función esencial que justifica la creación del Reniec. Ello explicaría el texto de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 26497 que autoriza a la entidad a “celebrar contratos” con las municipalidades -convenios interinstitucionales-. A dicho efecto, se entiende que las actividades y servicios que presta el Reniec en materia de Registros Civiles, podrían funcionar desde los espacios que cada municipalidad destinaba para el registro civil; pudiendo las municipalidades proporcionar el personal y mobiliario con el que cuenten; estando la entidad obligada a capacitarlo y dotar de todo los equipos y suministros que resulten indispensables para su funcionamiento.

Pero, entre los años 2000 y 2005, la entidad emitió ochocientas ochenta y ocho Resoluciones Jefaturales para regularizar la delegación a los Centros Poblados y Comunidades Nativas conferida de forma general por la Resolución Jefatural N°023-96-JEF (Reniec.2006, V.III, pp.364-418); conforme al siguiente dato:

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OREC de Municipalidades de Centros Poblados	75	16	121	233	88	64
OREC de Comunidades Nativas	-----	-----	57	77	53	24
TOTAL	75	16	178	310	141	88

Esta prohibición contenida en la Ley 27444 es anterior a la publicación de la Resolución Jefatural N°023-96 (11.04.1996), porque se encontraba regulada en el “Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”, que fue aprobado por el Decreto Supremo 006-SC (11.11.1967) y modificado, posteriormente, por el Decreto Ley 26111 (publicado el 30.12.1992), bajo la denominación “Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”, cuyo artículo 12 sentenciaba, “la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos originarios, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación, previstos por las disposiciones legales”.

Bajo dicho razonamiento, puede entreverse, que el acto administrativo de delegación de funciones registrales efectuado por el Reniec, de forma general a las municipalidades, exhibe un inconveniente de naturaleza legal, respecto de lo cual, poco o nada ha sido dicho en la literatura jurídica; hasta el momento. Habría que exceptuar delo antes mencionado, a las OREC de municipalidades cuyos inicios se remontan a la aplicación de lo dispuesto por el Código Civil de 1852; y a las OREC de las Comunidades Nativas, donde el Reniec por disposición del Decreto Ley 22175¹⁷, asume claramente, una función rectora. Esta explicación tiene sentido, cuando se verifica en el texto de la Ley 26497, la presencia de una Tercera Disposición Complementaria que autoriza a las municipalidades a “celebrar contratos” con el Reniec, “a efectos que las oficinas registrales funcionen en los locales o recintos que actualmente estén destinadas para el registro civil”; pudiendo las municipalidades proporcionar el

¹⁷ **Decreto Ley 22175, Artículo 20.**- En cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad.

Artículo 21.- Los organismos del Sector Público Nacional, dentro de los campos de su respectiva competencia, darán prioridad a las Comunidades Nativas en los servicios que presten dentro de la región.

personal y mobiliario con el que cuentan; obligándose Reniec a capacitarlo y proporcionar el equipamiento y los suministros necesarios para el funcionamiento de las mismas. La pregunta en este caso sería, si esta Tercera Disposición Complementaria, faculta también al Reniec a celebrar dichos acuerdos mediante convenios interinstitucionales, o se trata de una facultad exclusiva de los Gobiernos Locales. De ser afirmativa la respuesta, ¿por qué el Reniec no optó por implementar ese mecanismo para incorporar los acervos documentarios y operar desde aquellos lugares que estimara como convenientes o estratégicos?

Después de veinticinco años de creación y quince de haber iniciado el proceso de incorporación establecido por la Primera Disposición Complementaria, el número de OREC que cuentan con funciones registrales delegadas se ha incrementado significativamente, sin ninguna planificación, volviendo prácticamente imposible, la aplicación de cualquier plan o programa de incorporación de los acervos documentarios de las municipalidades. Incluso aquella que se auspicia bajo los alcances del Proyecto de Inversión Pública (PIP) “Mejoramiento del acceso a los servicios de registros civiles e identificación de calidad a nivel nacional”, cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo desde el año 2018, en el marco del Acuerdo suscrito por el organismo internacional con la República del Perú, de acuerdo al texto publicado el 02 de diciembre de 2016¹⁸; amerita un análisis mucho más

¹⁸ El Proyecto de Inversión Pública descrito es cofinanciado por el BID, y motivó la suscripción de un acuerdo ejecutivo denominado Contrato de Préstamo N°4297/OC-PE (Resolución DE-46/17) entre la República del Perú y el BID. Se prevé otorgar al Reniec un préstamo hasta por la suma de cincuenta millones de dólares (US\$50,000,000.00), en un plazo de original de desembolsos de cuatro años desde la fecha de entrada en vigencia del contrato, para dentro de uno de sus cuatro componentes, incorporar 14.8 millones de actas registrales procedentes de 179 OREC de Municipalidades provinciales y la delegación de funciones

exhaustivo y técnico, que el realizado por los consultores nacionales contratados por el banco, para determinar *in situ*, la viabilidad y rentabilidad del proyecto y sus componentes; al menos, en la parte de la formulación de aquellos dos, que tienen relación con la incorporación de 179 OREC restantes de municipalidades provinciales a la entidad, el traslado de 73,828 Libros de Actas Registrales conteniendo alrededor de 14,973,199 procedentes de dichas Oficinas autorizadas, y la discutible y polémica delegación de facultades registrales “de oficio”, sin que medie solicitud de parte como lo exige el Decreto Ley 22175, a otras 412 Comunidades Nativas, en las cuales, no funcionan oficinas autorizadas y su población tampoco lo solicitó.

5.3 Política institucional, objetivos y planificación estratégica.

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, contiene treinta y uno políticas de Estado, alineados en cuatro ejes temáticos:

1. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO	2. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	3. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS	4. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO.
-----------------------------------	------------------------------	----------------------------	--

Estos cuatro ejes temáticos, contienen a su vez, seis objetivos específicos estratégicos. Verificados los mismos, los Registros Civiles se vinculan, por lo menos, en cuatro de ellos; conforme a lo que se muestra, a continuación:

registrales a 412 nuevas comunidades nativas del país; con lo que se aprecia, una inversión alta, que no cubre el universo de oficinas con funciones delegadas en municipalidades y tampoco satisface el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497. El convenio se encuentra vigente desde el año 2016, y es poco lo que el Reniec ha desarrollado al respecto para viabilizar la ejecución de dichos componentes; por lo que, el futuro se presenta muy poco prometedor para el país y la entidad.

TABLA 34

CONEXIÓN DE LOS REGISTROS CIVILES CON EL PLAN BICENTENARIO

Ítem	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NACIONALES		
1	Eje estratégico 1	Derechos fundamentales y dignidad de las personas	<i>Objetivo Específico 1: Vigencia plena y efectiva de los derechos fundamentales</i>
			<i>Objetivo Específico 3: Consolidación de la institucionalidad democrática y de la participación ciudadana.</i>
2	Eje estratégico 2	Oportunidades y acceso a los servicios.	<i>Objetivo Específico 1: Acceso equitativo a una educación integral que permita el pleno desarrollo de las capacidades humanas en sociedad.</i>
			<i>Objetivo Específico 2: Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad.</i>
3	Eje estratégico 3	Estado y Gobernabilidad	<i>Objetivo Específico 1: Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos e las personas y con revaloración de la carrera pública.</i>
			<i>Objetivo Específico 2: Participación equitativa y eficiente de la población civil en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional, a fin de asegurar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y la gobernabilidad.</i>
4	Eje estratégico 4	Competitividad y Empleo	
5	Eje estratégico 5	Desarrollo Regional e infraestructura	<i>Objetivo Específico 3: Desarrollar agrupaciones políticas establecidas sobre la base de un programa de Centros Poblados Planificados (CPP), con servicios básicos y una actividad productiva diversificada.</i>
6	Eje estratégico 6	Recursos Naturales y ambiente	

Fuente: CEPLAN (2011)

Sin embargo, el Acuerdo Nacional previó solo para el Eje estratégico 1, Objetivo Específico 1, una acción estratégica específica, “*Fortalecer el sistema de identificación y de registros civiles*”; que desarrolló un error de concepto, que ha pasado hasta el momento, desapercibido; y es que no existe legalmente hablando, un “sistema de identificación” en el país. Lo que existe, es un

producto derivado del proceso de acreditación de la identidad, que se origina con la inscripción del nacimiento, mediante la emisión del acta de nacimiento; que da lugar a la emisión de un documento acreditativo de los derechos propios de su titular, quien se identifica individualmente, de forma única, bajo los datos consignados y obtenidos del acta de nacimiento; pero no un sistema de identificación. Ese documento identificatorio, con el cual, la persona se identifica, ejerce sus derechos y recibe la protección del Estado respecto de su identidad, se denomina: Documento Nacional de Identidad.

Un informe de la misma entidad (Informe N°000094-2011/GPP/SGPL/RENIEC del 15.07.2011), emitido en el año 2011 por el Subgerente de Planificación daba cuenta al Gerente de Planificación y Presupuesto del Reniec, de los alcances del Plan Bicentenario, destacando como Objetivo específico 1), la acción estratégica mencionada, en la cual, estaba involucrada la población peruana, identificada con el Documento Nacional de Identidad.

En dicho documento, el Subgerente de Planificación de turno, ponía énfasis en el DNI, para establecer las metas y construir indicadores, para el desarrollo interno de objetivos, cuyas actividades, estén asociados a la ejecución del programa en marcha por la entidad, denominado, “Acceso de la Población a la Identidad”. Se transcribe, para mejor apreciación, las conclusiones emitidas en dicho informe, con especial mención de la conclusión 3.3 que enmarca tempranamente, las acciones de la entidad y su falta de desinterés por abordar la problemática de los registros civiles del país, que contribuyó a escalar.

3.1 De lo expuesto, se concluye que el **PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021** es un plan de largo plazo orientador que tiene la finalidad de guiar la toma de decisiones de las entidades públicas y privadas con el horizonte hacia el 2021.

3.2 El Plan Bicentenario considera como indicadores del cumplimiento del Objetivo Específico 1: “Vigencia plena y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”, a la identificación de mayores y menores con el DNI, estableciendo como meta al año 2021 que el 100% de esta población esté identificada.

3.3. Asimismo, considera una acción estratégica fundamental el fortalecimiento del sistema de identificación y de registros civiles, incidiendo en la entrega del DNI con certificación biométrica y digital, lo que da sustento estratégico al desarrollo e implementación de nuestros nuevos productos como son el DNI electrónico y la Certificación de firmas digitales.

3.4 Además, considera prioritario la continuidad de la ejecución del Programa Estratégico “Acceso de la Población a la Identidad”, con la finalidad de otorgar sostenibilidad al esfuerzo estatal de mantener a todos los menores de edad y a la población mayor de edad identificados con el DNI.

El Decreto Supremo N°027-2007-PCM (22.03.2007) definió un rol de políticas obligatorias organizadas en materias. El DNI cobró importancia en las materias:

2.de Igualdad de Hombres y Mujeres -deber de “garantizar el ejercicio pleno de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres”; y,

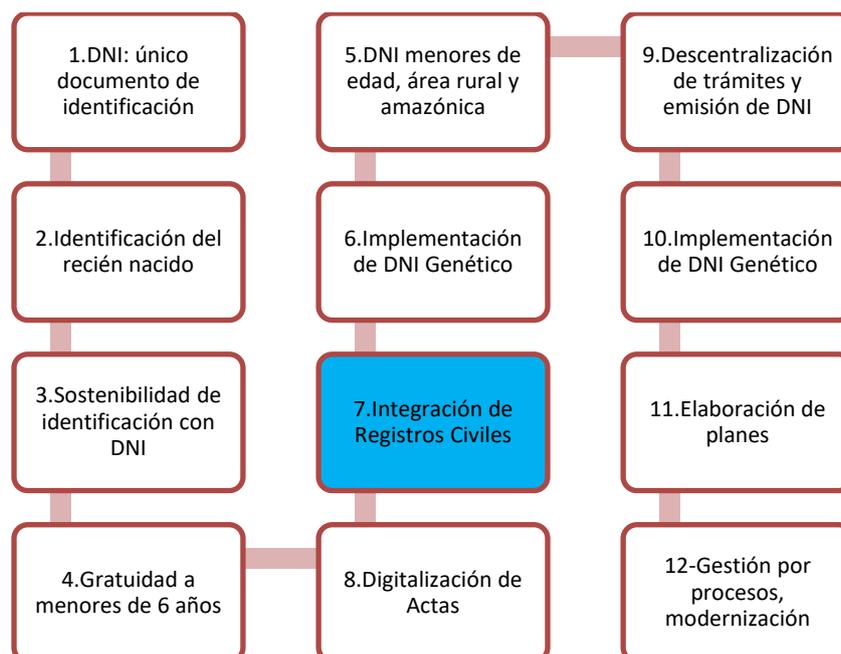
8.aumento de capacidades sociales -promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas con relación a las políticas, programas y servicios sociales-. Nuevamente, la importancia de los Registros Civiles, pasa desapercibida para los políticos.

Ya en materia de política institucional, la herramienta de gestión más importante a la cual se articulan el presupuesto y los planes operativos, es el Plan Estratégico Institucional. La forma de su formulación se encuentra señalado en la *“Guía para el Planeamiento Institucional, Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 062-2017-CEPLAN/PCD., y sus modificatorias”*. En el caso del Reniec, este importante documento, hoy vigente,

fue aprobado con la RJ N°070-2018-JNAC/RENIEC; donde se señala el conjunto de políticas institucionales de carácter específico (RENIEC: Plan Estratégico Institucional. 2018-2022, pp.11-13):

Figura 26

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS DECLARADAS – AÑOS 2012-2017



Fuente: Reniec (2018, pp.11-13)

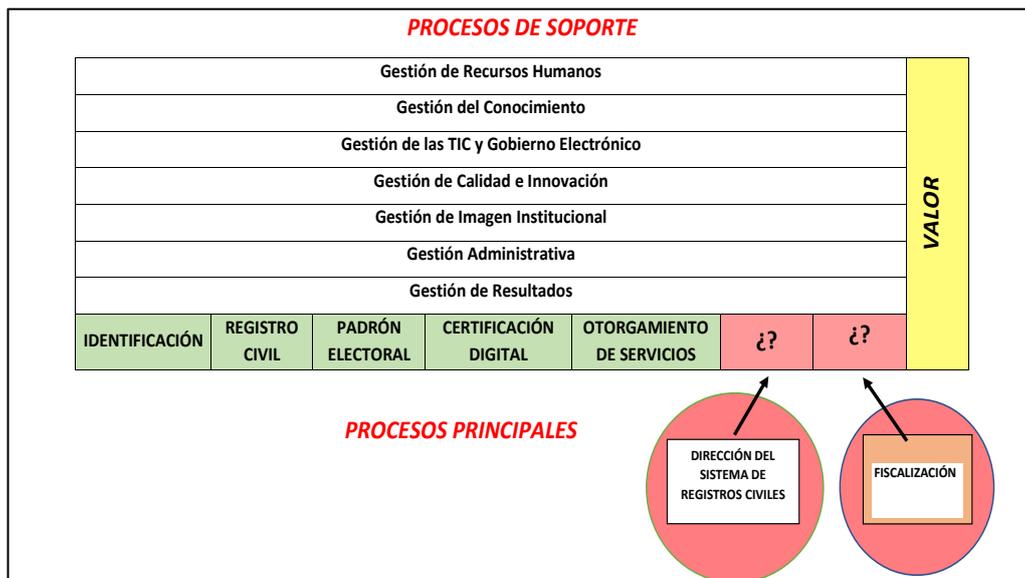
A través de la Memoria de gestión institucional 2011-2018 (Reniec, 2019, p.p.17-18), se puede verificar, que dentro de los doce lineamientos de política institucional definidos en el período, una aborda el fortalecimiento del Sistema.

La manera cómo se define la política de integración de Registros Civiles viene dado por una definición limitada en sus alcances. Se describe la misma en una acción en dos etapas: la primera, consiste en la incorporación de la totalidad de las OREC de capitales de provincias, que restan a la fecha un total de 194, en un período de cuatro años; lo cual sería posible mediante la revocatoria de sus

facultades registrales y la transferencia de sus acervos documentarios al Reniec. La segunda etapa consistiría en la “sistematización” de la información cuando ésta hubiese sido transferida. Pero, el universo de oficinas está compuesto de municipalidades distritales, de Centros Poblados y sus oficinas auxiliares; de los cuales, no se menciona nada. Es claro entonces, que el debate acerca del Sistema a su cargo y los deberes de la entidad para con ella, como postula la Ley Orgánica, nunca ha estado presente de manera responsable, en las líneas de desarrollo conceptual del área de planificación y presupuesto del Reniec; no obstante constituir un proceso fundamental de la entidad. Ello explicaría, por qué en el mapa de procesos, la cadena de valor de la entidad no considera como parte de los procesos estratégicos, la interacción del Sistema de Registros Civiles y la fiscalización como procesos importantes, incluso señalados expresamente en el texto de su propia Ley Orgánica.

Figura 27

CADENA DE VALOR DEL RENIEC



Fuente: adaptado del Reniec (2019).

El Plan Estratégico Institucional 2018-2022 de la entidad (aprobado con RJ N°070-2018-JNAC/RENIEC) ha definido un conjunto de políticas institucionales de carácter específico (RENIEC, *Ibid.*, pp.11-13):

a. **Política de Calidad**, definida como:

El RENIEC proporciona servicios registrales y de valor añadido de calidad, garantizando la identificación, el registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil, la identidad digital, la participación en el sistema electoral, el registro de parentesco y otras vinculaciones, y brindando información a los grupos de interés; mediante personal competente, alianzas estratégicas, el uso de tecnologías, procedimientos simplificados y automatizados, con la finalidad de satisfacer a los grupos de interés; mediante personal competente, alianzas estratégicas, el uso de tecnologías, procedimientos simplificados y automatizados, con la finalidad de satisfacer a los grupos de interés a través de un trato de excelencia, ágil y personalizado, con el compromiso de cumplir requisitos normativos y legales, mejorando continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad – aprobado con Resolución Jefatural N°05-2019-JNAC/RENIEC del 18 de enero de 2019-.

Objetivos de Calidad

- ✓ Integrar la información registral con la finalidad de ponerla a disposición de los grupos de interés, garantizando la seguridad jurídica, la integridad, la confiabilidad de dicha información para los servicios registrales y de valor añadido señalados en la política de calidad.
- ✓ Aumentar la satisfacción de los grupos de interés mejorando los productos y servicios, mediante innovación tecnológica, sistematización y simplificación de los procesos, con personal competente.

Indicadores de Calidad

- ✓ Porcentaje de la población con DNIe que acceden a la información registral a través del portal del ciudadano.
- ✓ Porcentaje de personas satisfechas con el servicio brindado por RENIEC.

b. **Política de Seguridad de la información**, definida como:

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene como activo principal la información de todos los peruanos registrados e identificados; preserva su confidencialidad, integridad y disponibilidad en cada uno de sus procesos, a través de incorporación de controles, procedimientos y metodologías definidas, personal capacitado, tecnología adecuada y mecanismos de mejora continua en el cumplimiento del marco legal vigente y estándares internacionales -aprobado con Resolución Jefatural N°0073-2015-JNAC/REIEC del 30 de marzo de 2015-.

Objetivos de Seguridad de la Información

- ✓ Proteger la confidencialidad de la información asegurando que sea accesible a organismos o personas autorizadas.

- ✓ Salvaguardar la integridad de la información para garantizar su exactitud y totalidad, así como sus métodos de procesamiento.
- ✓ Mantener la disponibilidad de la información y los sistemas de información que soportan los procesos de RENIEC para garantizar que los organismos o personas autorizadas tengan acceso a la información cuando lo requieran.
- ✓ Establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar el sistema de gestión de la seguridad de la información del RENIEC.

c. **Política de la Gestión Integral del Riesgo**, definida como:

El RENIEC expresa que la Gestión Integral del Riesgo proporciona una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos institucionales y establece lineamientos para la adecuada toma de decisiones en el tratamiento del riesgo, contribuyendo a la atención de la calidad de las necesidades y expectativas de los grupos del riesgo, contribuyendo a la atención de la calidad de las necesidades y expectativas de los grupos de interés, brindando servicios de excelencia a través de un eficaz desempeño que sustenta el alto índice de confianza y los diferentes reconocimientos obtenidos.

Por lo tanto, el RENIEC asume que los riesgos residuales de los niveles admisible y tolerante constituyen su riesgo aceptado. Para los otros niveles de riesgo se aplicarán acciones para situarlos dentro del riesgo aceptado por la Entidad.

Objetivos de Seguridad de la Información

- ✓ Contribuir al cumplimiento de metas y objetivos institucionales.
- ✓ Contribuir a la sostenibilidad de la mejora continua en la prestación de los servicios ofrecidos a la ciudadanía y grupos de interés, generando mayor confianza y optimizando la imagen institucional.
- ✓ Responder con oportunidad a la posible ocurrencia de riesgo de pérdida, deterioro, uso indebido, actos ilegales y todo tipo de fraude, a través de la aplicación de planes de acción, medidas preventivas y contingencias.
- ✓ Establecer procesos para el aprendizaje y la resiliencia de la Entidad, a fin de mejorar las capacidades de respuesta ante la ocurrencia de los riesgos.
- ✓ Cumplir con las leyes y la normativa interna aplicables a la Entidad y sus operaciones.

d. **Política de Innovación**, definida como:

El RENIEC considera que la innovación es la mejor alternativa para sostener su competitividad, mantenerse a la vanguardia de las entidades públicas, y así cumplir su misión y entregar servicios excelentes a los ciudadanos; por ello sus actividades y proyectos tienen un alto componente de innovación, donde los colaboradores usan su creatividad para idear mejores soluciones y tienen una buena actitud para concretar dicha idea. La innovación se realiza con un enfoque centrado en el ciudadano, y por ello en su ejecución se incluyen actividades para entender las necesidades de los grupos de interés y para conseguir su retroalimentación antes de entregarles dicha innovación. Para su consecución el RENIEC destina recursos (financieros, talento humano e infraestructura), ya sea de forma integrada a los procesos habituales o como iniciativas especiales. Se usa un modelo de gestión de la innovación, adecuada a las necesidades del RENIEC; con roles específicos en el proceso, y encaminándose a conseguir mayor madurez mediante su utilización progresiva.

Objetivos de Innovación del RENIEC

- ✓ Generar nuevos servicios propios de la Entidad, y en conjunto con las otras entidades públicas, para los ciudadanos.
- ✓ Propiciar cambios en las tecnologías y modelos de negocio a utilizar, motivando que también se ejecuten innovaciones disruptivas.
- ✓ Utilizar un tipo de pensamiento diferente, desde una nueva perspectiva, de tal forma que representen una fuente continua de innovación, para todas las actividades que se realizan en la entidad.
- ✓ Promover una cultura de cambio en la entidad, donde los líderes demuestran tolerancia al fracaso y los colaboradores tienen una actitud positiva hacia el cambio; y donde se viabilizan los esfuerzos y resultados de líderes y colaboradores.

Durante la gestión del tercer Jefe Nacional, la entidad definió, perfilar su atención y servicios de cara al ciudadano, para mostrarse como una entidad con rostro humano¹⁹; lo cual, le resultó beneficioso. Desde el año 2005, la imagen de la institución buscó identificarse con la población más vulnerable, de menores recursos o sujeta a condiciones de exclusión social, con campañas de concientización que tomaron su tiempo en ser internalizadas en la cultura institucional. Dentro de sus objetivos generales, destacaron tres componentes: *a) mejora del servicio, b) atención de sectores vulnerables, c) innovación y uso intensivo de tecnología* [resaltado en cursivas mío]. Posteriormente, añadió otros tres objetivos denominados, de calidad; que se incorporaron a su Plan Estratégico Institucional, y fueron repetidos en los alcances de las Resoluciones Jefaturales N°085-2012-JNAC/RENIEC (21.03.2012), N°177-2012-JNAC/RENIEC (10.07.2012), N°060-2013-JNAC/RENIEC (22.02.2013) y N°166-2015-JNAC/RENIEC (14.07.2015), cuyo texto es el siguiente:

- Mejorar la cobertura de los servicios y actualización del Sistema de Identificación, así como la ampliación de los servicios complementarios, en un marco de mejora continua de los procesos y la utilización de tecnología informática de alta calidad.

¹⁹ Esta calificación responde a una declaración y propósito expresado por el Jefe Nacional de la entidad, que definió a la gestión institucional de los Dr. Eduardo Octavio Ruiz Botto y Dr. Jorge Luis Yrivarren Lazo.

- Incorporar Oficinas Registrales para potenciar el Sistema de Registros Civiles, mejorando en forma continua la calidad de los procesos de registro de hechos vitales, con el adecuado soporte de tecnología informática de punta.
- Mejorar el desempeño institucional, en el marco de un adecuado desarrollo de la cultura registral, garantizando altos estándares de calidad en la atención a los ciudadanos y ciudadanas y en la gestión de los procesos internos.

En los Planes Estratégicos Institucionales-PEI: 2007-2010, 2012-2016 y 2018-2022 se consigna siempre, como parte de los objetivos institucionales, “la consolidación del Sistema de Registros Civiles” mediante la revocatoria de funciones registrales delegadas a las OREC de las municipalidades y la incorporación de sus acervos documentales. Posteriormente, a partir del año 2012, se agregaron algunos objetivos de calidad, con mención específica al Sistema de Registros Civiles y su potenciación. Sin embargo, después del 04 de octubre de 2013, fecha en la que se dispuso la transferencia final de la sección matrimonios, procedente de la OREC de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la entidad solo continuó con las secciones nacimiento y defunciones hasta el año 2016; pero no con otras OREC, sino hasta 11 de marzo de 2020, cuando se publicó la Resolución Jefatural N°000039-2020/JNAC/RENIEC (10.03.2020), disponiendo la incorporación de las OREC de las Municipalidades Distritales de La Victoria y José Leonardo Ortiz, de la provincia de Chiclayo, en el departamento de Lambayeque, por razón de peligro en el deterioro y pérdida de su acervo documental, debido a las malas condiciones de los locales en los que custodiaban los archivos, a consecuencia del impacto del Fenómeno del Niño Costero, padecido los años 2016-2017; los cuales, no pudo ejecutar, debido a la declaración de emergencia sanitaria en el país, declarada por el Decreto Supremo N°008-2020-SA (11.03.2020); a consecuencia del Covid 19.

Pero, una cosa es procurar fortalecer el Sistema mediante el empleo de herramientas tecnológicas y de planificación, para el cumplimiento de una estrategia operativa a conceptualizarse con metas claras, y otra es, establecer objetivos de calidad que puedan generar mejores prácticas de registro en las oficinas autorizadas del Sistema. Por otra parte, de las cuatro políticas institucionales señaladas y los objetivos que respectivamente proponen, se advierte una omisión en lo que respecta a la necesidad de definir cuál es el Sistema de Registros Civiles, a cargo de la entidad, para fortalecerlo.

Existe, a mi entender, un error importante de concepto, en la definición de los objetivos generales del Plan Estratégico Institucional 2018-2022; como consecuencia de la falta de una política concreta respecto a cómo conducir los Registros Civiles y el énfasis puesto en los beneficios aislados de un uso tecnológico que no se vincula a la realidad jurídica del medio.

Por lo pronto, no es totalmente cierto, que la calidad de las inscripciones dependa del uso de la tecnología de punta. Aquellas localidades en las que la red dorsal del país no se encuentra aún en operación o no se le ha dado uso comercial, los Registradores Civiles continúan extendiendo asientos en actas físicas, cuyos libros son despachados por la Gerencia de Registros Civiles; no dependiendo su calidad de ese factor, sino de la capacitación permanente que debe de ofrecer la Escuela Registral, en su oferta de acompañamiento al servidor público de la oficina de registro de las municipalidades y Comunidades Nativas. Como toda herramienta, su introducción a los procesos nuevos puede

presentar problemas, que van más allá del campo jurídico o registral; y deben de ser previstos y abordados con anticipación.

Se ha visto en la parte pertinente del capítulo cuarto, que el Reniec no se preparó para abordar dichos retos, ni en el uso de los aplicativos informáticos que insistió en instalarles a los Alcaldes, para su conexión a la Base de Datos; siendo que el registro en línea se encuentra supeditado a la necesaria emisión y envío de órdenes de producción en física con los documentos que motivaron las inscripciones, para la generación de microformas digitales.

Algunos de los problemas que han aparecido a consecuencia de lo expuesto, son los siguientes:

- Se ha abierto la posibilidad de un analfabetismo digital en algunos Registradores de las OREC, porque las inscripciones diarias en sus localidades son escasas y ellos dejan de emplear el aplicativo informático; perdiendo habilidades por falta de uso.

Durante una visita que realizó el Subgerente de Fiscalización de Registros Civiles a la OREC de la Municipalidad Distrital de Oropesa, provincia y departamento del Cusco, entre el 05 y 06 de mayo de 2015; pudo conocer del propio Registrador Civil, que el equipo de cómputo y de impresión asignado por el Alcalde, para el registro, se encontraba prácticamente sin uso; como resultado de los pocos nacimientos o fallecimientos ocurridos en la jurisdicción, y la presencia de ORAS en la

ciudad del Cusco. En cambio, se había dedicado a la celebración y registro de matrimonios civiles, solicitado particularmente por extranjeros, cuyo registro se hacía en actas Reniec, llenadas a mano.

Figura 28

FOTOGRAFÍA A LA SALIDA DE LA OREC DISTRICTAL DE OROPESA (Cusco)



Fuente: archivo fotográfico personal.

*Frontis de la Municipalidad Distrital de Oropesa-Cusco, Mayo del 2015, con la abogada fiscalizadora: María Archi Acuña.

- Desde el punto de vista organizativo, los capacitadores de la Escuela Registral no fueron instruidos en el uso de la herramienta informática, para elaborar las herramientas de capacitación a emplear con los Registradores Civiles de las OREC, para el mejoramiento de su expertis.
- Los fiscalizadores -abogados y asistentes legales- integrantes de las Unidades de Fiscalización de las dieciséis Jefaturas Regionales tampoco recibieron alguna capacitación acreditada, para el uso de los

módulos interactivos que le permita el acceso a la plataforma informática del SIRCM; empleada por el Registrador Civil de una municipalidad; en consecuencia, están imposibilitados de monitorear la legalidad de su trabajo, de forma remota.

- El aplicativo ha demostrado no ser infalible en los procesos de llenado de las actas semiautomáticas. El recojo de experiencias ha demostrado que es posible que el Registrador Civil genere inscripciones registrales que concluyan en la emisión de las primeras copias certificadas gratuitas, sin formato preimpreso pero con valor legal, a entregarse al declarante del hecho o acto registrado, sin que concluyan en el envío a la ciudad de Lima, de las órdenes de producción; necesarias para que la Gerencia de Registros Civiles genere microformas digitales de las imágenes. Dicha situación fue informada por la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de los Registros Civiles a la Gerencia de Registros Civiles con Informe N°000048-2015/GRC/SGRFRC/RENIEC (20.05-2015), como consecuencia de la supervisión inopinada que realizó a la Unidad de Fiscalización de la Jefatura Regional 9-Cusco: el Registrador Civil de la OREC “Afiliada” de la Municipalidad Distrital de Wanchaq (Cusco) había sido suspendido en su función por el Alcalde Distrital, percatado éste de que se venían registrando actos irregulares en la OREC del Gobierno Local. La intervención combinada de la Unidad de Fiscalización, el analista informático de la Jefatura Regional encargado del monitoreo de las inscripciones y dos abogados de la Subgerencia presentes en la ciudad, permitió constatar, mediante el

acceso al aplicativo informático y la revisión manual de los documentos de sustento que motivaron los registros comprendidos entre 2011 y 2014, que el Registrador Civil había encontrado la manera de burlar los controles desarrollados en la línea de proceso, mediante el uso del propio aplicativo informático instalado. En la OREC se había generado indebidamente, con datos distintos, una segunda acta de nacimiento extemporánea de un menor de edad, modificando los datos de la primera inscripción, previamente registrada en la misma OREC; como también, la inscripción de treinta (30) matrimonios civiles, sin que se haya cumplido con exigir los documentos requeridos por el Código Civil, para la calificación de la capacidad legal de los contrayentes y dar paso al matrimonio de algunos extranjeros.

Como parte de una política saludable, sería muy conveniente, disponer la revisión de los objetivos de política institucional contenidos en sus documentos de gestión, emprender una revisión a detalle de las plataformas de servicio y los aplicativos desarrolladas, para conocer las limitaciones actualmente impuestas al desarrollo de una modernización de la entidad; que se aprecia desde la carta de servicios que contiene su TUPA institucional.

El Reniec, por la naturaleza de la misión que cumple y la información con contenido jurídico de los peruanos que administra; es considerado un “registro de carácter público”; conforme a lo que establece la Segunda Disposición Final de la Ley 26859 – Ley Orgánica de Elecciones. En consecuencia, dentro de la visión y los objetivos de política que desarrolla, se encuentra la observancia de

la entidad, a la privacidad de los datos personales de los inscritos y la seguridad jurídica de la información pública que procesa, almacena, administra y transfiere a terceros, para el desarrollo necesario y comunicación de los agentes del mercado, y de las personas con la sociedad.

5.4 Presupuesto institucional

De acuerdo a lo expuesto por el artículo 1° de su Ley Orgánica, la entidad se define como un organismo autónomo, con personería jurídica de derecho público interno, creada por la Constitución del país, “que goza de atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera”. Es, asimismo, conforme a su artículo 24°, un pliego presupuestal que cuenta con diferentes fuentes de financiamiento. Sus recursos se denominan: Ordinarios, por Operaciones Oficiales de Crédito y Directamente Recaudados; de las cuales, este último es el más significativo ya que financia sus intervenciones.

La entidad cuenta con un “*Programa presupuestal 0079: Acceso de la población a la Identidad*” que se ejecuta desde el año 2008” (Reniec, 2019, p.90), que está vinculada al Plan Bicentenario, a través del eje estratégico 1 Derechos fundamentales y dignidad de las personas. Cabe resaltar que dicho programa presupuestal, ha tenido resultados positivos desde su creación, porque ha concentrado el 86% del total del presupuesto asignado. Al interior del Sistema Presupuestal, el pliego se denomina: Pliego 033: RENIEC. La Tabla siguiente, recoge información de la Memoria de Gestión Institucional: Período 2011-2018:

TABLA 35

Presupuesto institucional asignado – período 2007-2020

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL				
Año	PIA	PIM	Ejecución PIM	% de ejecución
2007	97'728,159	139'318,433	122'949,513	88.3%
2008	112'925,800	196'180,857	169'533,454	86.4%
2009	151,859,700	215'490,423	402'698,061	83.7%
2010	176'661,800	335'301,188	244'422,035	72.9%
2011	263'442,420	372'504,848	252'161,520	68%
2012	206'790,419	373'377,916	330,119,595	88%
2013	225'376,320	337'184,029	315'845,919	94%
2014	214'419,396	317'132,502	300'070,138	95%
2015	218'899,541	345'153,404	329'483,677	95%
2016	280'049,870	353'301,038	330'625,363	94%
2017	324'852,658	416'296,566	367'289,990	88%
2018	367'053,258	478,975,262	394,892,098	82%
2019	368'679,709	481'212,278	402'698,061	83.7%
2020**	338'811,327	499'428,168*	366'961,085	69.3%

Fuente: Reniec (2019). GPP extraída el 05.12.2020

<http://www.reniec.gov.pe/Transparencia/TransparenciaAdm?id=033&anno=2020&valorMenu=31>

*PIM según cifra estimada al III Trimestre del 2020.

**Fecha de corte del presupuesto institucional 2020:19/12/2020

Una rápida mirada del cuadro precedente, permite ver, lo siguiente:

1. Durante el periodo 2011-2020, la entidad obtuvo un incremento del 25% del presupuesto modificado, a una tasa anual de aumento del 2.5%.; pero ello es insuficiente para cumplir con sus deberes de incorporar las OREC de municipalidades.
2. El nivel de ejecución presupuestal en los años 2011 y 2017-2018 son bajos. Posibles explicaciones: a) en el primer caso, producido por el *cambio en la gestión institucional* -el Dr. Jorge Luis Yrivarren Lazo fue elegido Jefe de la entidad y asumió su conducción el día 07 de

febrero de 2011-, la *realización de las elecciones generales*, la *inestabilidad política del país* y la posible *debilidad de la organización*, debido a la falta de controles internos y externos eficientes; b) cambio de gestión el 31.08.2020, tras la elección de nueva Jefa Nacional.

3. Durante el periodo 2013-2016 hay una buena ejecución presupuestal del 94.5%, en promedio, como consecuencia de una mayor estabilidad, y los logros obtenidos por el convenio MEF-RENIEC suscrito entre ambas instituciones en el año 2012, “para fortalecer el Programa de Acceso a la Identidad en seis departamentos del país: Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Huánuco) y en zonas de pobreza extrema (quintil I) donde debía cerrarse la brecha de identificación de niños menores de doce años” -ejecutado del 2012 al 2014-; y la celebración de una adenda (28.04.2015), que posibilitó la ampliación “de la cobertura geográfica de -servicios proporcionados por el Reniec en materia de identificación: de 6 a 16 Gobiernos Regionales” (Reniec. 2015, p.13).

El Reniec ha solicitado muchas veces, la asignación de recursos adicionales para implementar el mandato de incorporación. Los esfuerzos realizados desde el 2005 hasta el año 2010, para incorporar las OREC, se financiaron con recursos directamente recaudados. Entre los años 2005 y 2006, el presupuesto de la entidad se reguló bajo la forma de “Presupuesto Funcional Programático” -a razón de la Ley 26703 - Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (09.12.1996)-. Sobre el particular, se señala a modo de ilustración, lo siguiente:

El presupuesto funcional programático establece dos niveles de trabajo: el nivel institucional, en el cual se establece la relación entre los pliegos presupuestarios de un mismo sector o de distintos sectores; y el nivel funcional programático, es decir, la relación al interior de los pliegos presupuestarios, dentro y entre las unidades ejecutoras de los pliegos presupuestarios, según corresponda, debido a que los gobiernos locales, provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestales, sin embargo, en su estructura no cuentan con unidades ejecutoras” (Gaceta Jurídica. 2016, p. 23).

Con la Ley 29128 (Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007), se modificó la modalidad de asignación de recursos públicos: de “presupuesto por programas” a “presupuesto por resultados”. Fue así como el presupuesto del Reniec empezó a definir su “*Programa Estratégico: Acceso de la Población a la Identidad*”.

Esta nueva manera de formular el presupuesto desde el año 2007, supone de un lado, eficiencia en las entidades públicas para establecer con claridad, las actividades a brindarse al ciudadano que serán objeto de medición, a través de los niveles de aceptación pública, calidad y cuantificación; pero, de otro lado, exige que el ente rector -la Dirección General de Presupuesto Público- sea eficiente en el monitoreo de la parte cuantitativa -resultado de los indicadores de gestión-, y conozca previamente, los problemas internos de cada una de ellas, para en su afán de involucrarlas en esta metodología, no desnaturalice la misión de cada institución, bajo el objetivo de garantizar la sola rentabilidad de la inversión del Estado; porque la metodología del presupuesto por resultados no viene articulada con los lineamientos de modernidad de la gestión pública, que exige a la entidad, una necesaria y permanente inversión en renovación tecnológica, investigación de mercados, desarrollo de servicios y capacitación

de servidores; para la construcción de herramientas potentes que apoyen el desarrollo de sus objetivos misionales, en un contexto de interoperabilidad de bases de datos públicas.

Esta forma de programación, que privilegia las cifras para impactar en la población, prioriza algunas necesidades, pero obliga a la entidad a postergar otras esenciales; por lo que, su apuesta selectiva por el desarrollo de algunos productos, para uso de otras entidades públicas; debería de hacerla, tomando conciencia, que su impacto, no debería de incidir en una desnaturalización del trabajo y organización de la entidad. Un artículo publicado por la Secretaría de la Función Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2015), establece que, la modernización de la organización gubernamental implica lo siguiente:

Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios: que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía . Uno de los instrumentos para lograrlos es la Gestión para Resultados (GpR), la cual es un paradigma de cultura organizacional que privilegia el logro de objetivos por encima de las acciones necesarias para alcanzarlos (Gaceta Jurídica. 2016, p.24).

En el caso del Reniec, la gestión por resultados ha significado en los hechos, priorizar un producto derivado como el Documento Nacional de Identidad, desconociendo que este documento requiere, en su trámite inicial, de la existencia y acreditación de la respectiva Acta Registral de Nacimiento. Pero, visto el tema, por ejemplo, desde la perspectiva cualitativa de la necesaria continuidad de los servicios registrales, el nivel de cumplimiento de metas

formulado por los programas presupuestales aprobados bajo la metodología de gestión por resultados, resulta inoficioso; porque no solo no asignaron recursos necesarios para el funcionamiento debido del Reniec, sino que ayudaron a ocultar problemas organizacionales y deficiencias operativas, que en tiempos reales de emergencia, comprometen seriamente su funcionamiento. Un caso grave y evidente, ha sido la emergencia sanitaria declarada con el Decreto Supremo N°008-2020-SA (11.03.2020) y la consiguiente inmovilización social obligatoria con suspensión de labores presenciales, decretada de forma posterior, con el Decreto Supremo N°044-2020-PCM (15.03.2020); en la que, de nada importó la existencia de 184 Oficinas Registrales Auxiliares ubicadas en la red de hospitales del MINSA y EsSalud, y 63 Oficinas Registrales propias del Reniec, ubicadas en las principales capitales de provincias (según reporte estadístico brindado por la entidad, actualizado al 31.12.2019); porque debieron de suspender la atención de servicios básicos para la población, como el registro de nacimiento, defunción, emisión de copias certificadas y trámites de emisión y renovación del propio DNI; por falta de estrategias alternativas.

Este error de comprensión de la entidad, en la que parece incurrir la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, avalado por el Reniec, repercute en el Estado de Derecho y el cumplimiento de los deberes funcionales del régimen democrático; porque no construye institucionalidad. Al respecto, Alca (2011) incidía en su investigación, sobre el deber conjunto del Estado y del propio titular del dato “estado civil”, que merece ser tratado de una forma más conveniente en el plano jurídico, a razón de la dependencia e implicancias que genera su cambio.

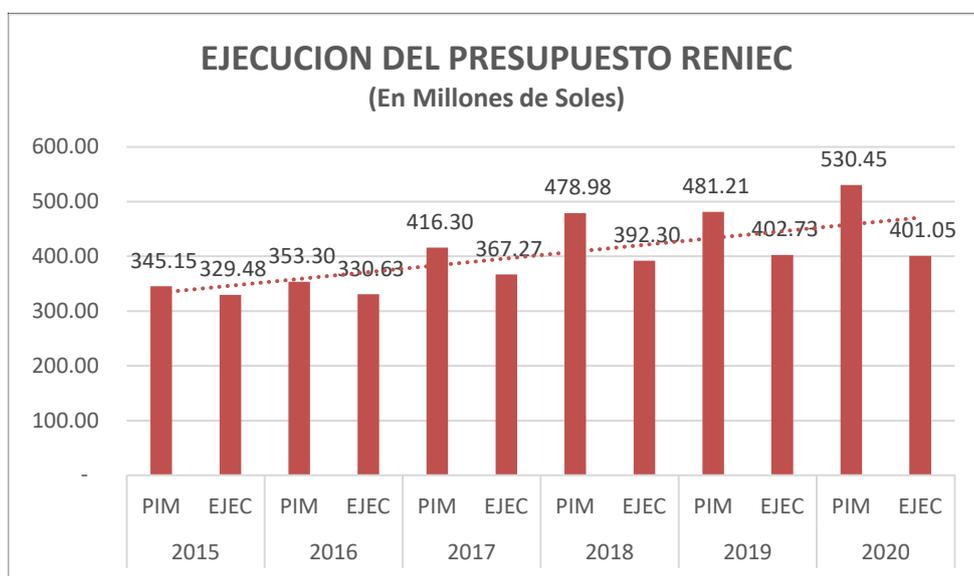
¿Cuál ha sido en el período 2015-2020, el presupuesto institucional del Reniec para el desarrollo de sus actividades?

TABLA 36

Asignación y ejecución del Presupuesto Reniec

(En millones de soles)

2015		2016		2017		2018		2019		2020	
PIM	EJEC										
345.15	329.48	353.30	330.63	416.30	367.27	478.88	392.30	481.21	402.73	530.45	401.05



Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.

Esta tabla muestra que la entidad ha tenido, en los últimos cinco años, un presupuesto institucional modificado creciente. En el año 2015 tuvo un presupuesto de S/345.15 millones de soles mientras que, en el año 2020, su presupuesto fue de S/530.45 millones de soles, lo que representa un incremento del 54%. Pero este crecimiento no ha estado acompañado de una ejecución eficiente, oportuna y eficaz. En el año 2019, dejó de ejecutar S/79.48 millones de soles y, en el 2020, S/129.90 millones de soles; lo cual puede apreciarse mejor en la genérica del gasto:

TABLA 37

Ejecución por genérica de gasto y toda fuente de financiamiento de los años fiscales 2015 al 2020

(En Millones de Soles)

#¿NOMBRE?	2015				2016				2017				2018				2019				2020			
	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % EJECUCION
GASTO CORRIENTE	211.90	318.66	305.43	96%	277.05	329.96	309.22	94%	323.85	405.51	358.15	88%	366.05	465.04	380.61	82%	368.67	452.00	382.99	85%	352.89	457.73	375.65	82%
OBLIGACIONES SOCIALES	39.55	38.68	36.23	94%	39.55	41.40	40.71	98%	46.33	54.19	52.79	97%	54.37	63.32	62.78	99%	55.63	73.11	71.60	98%	55.54	74.52	71.07	95%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	2.53	2.58	2.38	92%	2.57	2.63	2.47	94%	2.62	2.70	2.39	88%	2.61	2.67	2.41	90%	2.66	2.24	2.11	94%	2.70	2.79	2.12	76%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	165.71	270.99	260.49	96%	229.33	275.44	255.67	93%	261.02	330.39	287.52	87%	296.38	379.40	299.26	79%	297.69	351.32	284.45	81%	294.11	365.93	288.31	79%
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.10	0.10	-	-	0.20	0.20	-	-
5-25: OTROS GASTOS	4.10	6.40	6.33	99%	5.60	10.48	10.38	99%	13.90	18.22	15.46	85%	12.69	19.66	16.17	82%	12.69	25.22	24.74	98%	0.54	14.30	13.94	98%
GASTO DE CAPITAL	7.00	26.50	24.06	91%	3.00	23.34	21.40	92%	1.00	10.79	9.12	85%	1.01	13.93	11.69	84%	0.01	29.21	19.73	68%	48.61	72.71	25.40	35%
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO	7.00	26.50	24.06	91%	3.00	23.34	21.40	92%	1.00	10.79	9.12	85%	1.01	13.93	11.69	84%	0.01	29.21	19.73	68%	48.61	72.71	25.40	35%
TOTAL	218.90	345.15	329.48	95%	280.05	353.30	330.63	94%	324.85	416.30	367.27	88%	367.05	478.98	392.30	82%	368.68	481.21	402.73	84%	401.50	530.45	401.05	76%

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.

Cuando se analiza el desenvolvimiento del presupuesto en los últimos seis años, la ejecución por genérica de gasto por toda fuente de financiamiento, se observa que los recursos del Reniec se concentran en gastos corrientes, en promedio un 87.8%, para el pago de planilla, pensionistas, adquisición de bienes y servicios y el pago de sentencias judiciales. Asimismo, en la genérica de gasto 2.3 “Bienes y servicios”, la entidad ha tenido un desempeño muy bajo en la ejecución, tomando como ejemplo los años 2018 y 2019, donde tuvo una ejecución de 79% y 81% respectivamente. Eso debido a que las dos unidades orgánicas no están coordinando correctamente, para alcanzar sus actividades del Plan Operativo Institucional. Por otro lado, el Reniec tiene pago de sentencias judiciales como son los devengados de locadores de servicios, reconocimiento de deudas a empresas, entre otros conceptos. Dicho gasto, que se observa en la genérica de gasto 2.5 “otros gastos”, está en crecimiento: ha pasado de S/6.33 millones de soles en el año 2015 a S/13.94 millones de soles en el 2020.

TABLA 38

Ejecución por categoría presupuestal y toda fuente de financiamiento de los años 2015 al 2020

(En Millones de Soles)

CATEGORIA PRESUPUESTAL	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	PIM	EJECUCIÓN	PESOS															
0079: ACCESO DE LA POBLACION A LA IDENTIDAD	197.86	189.53	58%	208.71	197.15	60%	251.34	224.34	61%	265.96	220.23	56%	278.01	234.30	58%	311.38	228.15	57%
9001: ACCIONES CENTRALES	116.33	110.64	34%	127.90	117.24	35%	145.34	125.08	34%	179.55	140.13	36%	179.45	151.29	38%	159.53	137.64	34%
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	30.96	29.31	9%	16.69	16.24	5%	19.61	17.85	5%	33.47	31.93	8%	23.75	17.13	4%	59.54	35.26	9%
TOTAL	345.15	329.48	100%	353.30	330.63	100%	416.30	367.27	100%	478.98	392.30	100%	481.21	402.73	100%	530.45	401.05	100%

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.

En los últimos años el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que los gobiernos nacionales deber de asignar más recursos en los Programas Presupuestales, ya que, a través de ellos, se puede tener con claridad los productos que se entregan al ciudadano, lo cual le permite hacer seguimiento de ello, a través de indicadores; para la disminución o cierre de brechas. En ese sentido, el Reniec concentró en el año 2020, un 57% de su presupuesto, en el Programa Presupuestal 0079 - Acceso a la Población a la Identidad”, y un 34% en acciones centrales y un 9% en APNOP. El reto para las nuevas gestiones es identificar actividades que se encuentren en acciones centrales y APNOP, para pasar el Programa Presupuestal 079, donde se tiene clara las intervenciones.

TABLA 39

Ejecución del gasto del “Programa Presupuestal 0079 - Acceso de la Población a la Identidad” por productos, de los años 2015 al 2020

(En Millones de Soles)

PRODUCTOS - PROGRAMA PRESUPUESTAL	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE% EJECUCION	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE% EJECUCION												
3000001: ACCIONES COMUNES	33.48	31.12	93%	43.89	41.96	96%	43.08	34.67	80%	37.12	36.00	97%	35.27	26.59	75%	60.22	7.84	13%
3000216: POBLACION CUENTA CON ACTAS REGISTRALES	21.50	20.25	94%	21.19	19.64	93%	32.05	29.61	92%	35.07	23.90	68%	25.07	23.84	95%	22.01	8.18	37%
3000217: POBLACION CON DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD	113.72	111.58	98%	112.02	104.97	94%	140.15	126.01	90%	138.70	124.65	90%	169.91	145.99	86%	138.85	27.10	20%
3000221: POBLACION CUENTA CON ACCESO A CERTIFICADO DIGITAL	6.20	6.01	97%	7.10	7.02	99%	8.42	7.68	91%	13.71	10.19	74%	16.66	11.69	70%	8.74	1.70	19%
3000464: POBLACION CUENTA CON ACTAS DE NACIMIENTO	2.10	2.05	98%	2.29	2.25	98%	1.97	1.96	100%	2.76	2.39	86%	2.41	2.17	90%	0.16	-	0%
3000465: POBLACION DE 0-3 AÑOS CON DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD - APOYO SOCIAL	15.58	13.53	87%	17.94	17.38	97%	18.64	17.41	93%	26.92	16.64	62%	20.00	16.40	82%	10.61	2.36	22%
3000466: POBLACION DE 4- 17 AÑOS CON DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD - APOYO SOCIAL	2.41	2.30	96%	1.88	1.71	91%	2.70	2.68	99%	3.90	2.38	61%	2.75	2.54	92%	0.20	0.02	11%
3000467: POBLACION DE 18 - 64 AÑOS CON DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD - APOYO SOCIAL	1.59	1.45	91%	1.29	1.20	93%	2.57	2.55	99%	3.88	2.44	63%	2.53	2.35	93%	0.21	0.03	17%
3000468: POBLACION DE 65 AÑOS A MAS CON DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD - APOYO SOCIA	1.28	1.24	96%	1.12	1.02	92%	1.77	1.76	100%	2.90	1.62	56%	1.86	1.79	96%	0.07	0.00	6%
TOTAL	197.86	189.53	96%	208.71	197.15	94%	251.34	224.34	89%	264.96	220.20	83%	276.46	233.35	84%	241.06	47.24	20%

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.

En esta tabla se encuentran los nueve productos del Programa Presupuestal 0079. Puede apreciarse que el producto 3000217 - Población con Documento Nacional de Identidad, concentra más recursos que el resto de los productos. De forma similar, la ejecución en el programa presupuestal no llegó al 100%, solo se ejecutó un 85%, en promedio; lo cual se debió a que los modelos operacionales no estuvieron claros en la programación de los insumos que necesitaba para alcanzar sus productos.

TABLA 40

Ejecución de Proyectos de Inversión Pública por toda fuente de financiamiento,
de los años 2017 al 2020

(En Millones de Soles)

PROYECTOS	2017			2018			2019			2020		
	PIA	PIM	EJECUCIÓN	PIA	PIM	EJECUCIÓN	PIA	PIM	EJECUCIÓN	PIA	PIM	EJECUCIÓN
2324655: MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LOS SERVICIOS DE REGISTROS CIVILES E IDENTIFICACION DE CALIDAD A NIVEL NACIONAL				999,900	999,900	30,000	6,061	1,550,635	956,224	48,608,575	48,620,575	10,648,297
2476097: ADQUISICION DE SISTEMA DE AIRE ACONDICIONADO PARA DATA CENTER; EN EL(LA) SISTEMA DE REGISTROS DE IDENTIFICACION EN LA LOCALIDAD LIMA, DISTRITO DE LIMA, PROVINCIA LIMA, DEPARTAMENTO LIMA											238,000	
2479952: ADQUISICION DE SISTEMAS DE PROCESAMIENTO Y ALMACENAMIENTO (SERVIDORES, STORAGE, LIBRERIAS DE RESPALDO, CLOUDBRIDGE); EN EL(LA) REGISTROS CIVILES E IDENTIFICACION (SISTEMA DE ACTIVIDADES ELECTORALES) EN LA LOCALIDAD LIMA, DISTRITO DE LIMA, PROVINCIA LIMA, DEPARTAMENTO LIMA											1,959,798	
TOTAL	-	-	-	999,900	999,900	30,000	6,061	1,550,635	956,224	48,608,575	50,818,373	10,648,297

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable

La tabla informa que el Reniec se encuentra ejecutando un proyecto de inversión denominado “Mejoramiento del Acceso de Servicios de Registros Civiles e Identificación de Calidad a nivel nacional”, o también conocido internamente como “Proyecto BID Mayor”, que intervendrá en los servicios de identificación y de Registro Civil de las 16 Jefaturas Regionales de la entidad; que se complementa con el “Sistema de Información de Identificación y Registros Civiles (SIRC)”,0 que busca beneficiar a los usuarios de los servicios.

Este Proyecto de Inversión Pública (PIP) tiene un costo de ejecución de S/ 280 millones de soles, que en dólares americanos representa US\$80.2 millones. Está compuesto por dos fuentes de financiamiento: Recursos

Directamente Recaudados con US\$30,2 millones y Recursos de Operaciones Oficiadas de Crédito con US\$50 millones. Respecto de lo cual, cabe señalar, que para su ejecución tuvo en el año 2020, un marco presupuestal de S/48 millones de soles y solo se ejecutó S/10 millones de soles, que representa un 21% de ejecución. Ello demuestra una falta de capacidad de gestión de proyectos, por parte de la entidad.

TABLA 41

Evolución de los ingresos del Reniec 2015 al 2020

(En Millones de Soles)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	PIM	RECAUDADO										
1: RECURSOS ORDINARIOS (*)	101.67	99.02	77.47	75.34	81.61	77.93	107.57	97.47	86.90	76.84	82.65	73.58
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	240.51	244.83	265.28	290.36	329.69	359.35	369.41	386.98	393.78	446.31	397.81	215.87
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO					-	-	-	-	-	-	49.99	12.09
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	2.98	10.46	10.55	12.54	5.00	5.44	1.99	2.13	0.53	2.31	-	2.92
TOTAL	345.15	354.31	353.30	378.24	416.30	442.71	478.97	486.58	481.21	525.46	530.45	304.46

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable

(*) Se tomo como referencia de la ejecución del gasto.

Esta tabla informa que el Reniec cuenta, como se señaló al inicio de la sección, con cuatro fuentes de financiamiento: Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados, Recursos por Operaciones de Crédito y Donaciones y Transferencias; donde el más representativo de ellos, son los recursos que obtiene por los servicios que brinda: trámites relacionados al Documento Nacional de Identidad, tasas registrales, expedición de actas registrales, certificados registrales y suministro de acceso a la información.

Siendo ello así, es interesante revisar el desempeño de los Recursos Directamente Recaudados, porque serán ellos los que posibiliten, de manera principal, el reembolso del préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo al Reniec, para la implementación del PIP sobre mejoramiento en la calidad de la atención y los servicios relacionados. Para ello, se presenta una nueva tabla informativa.

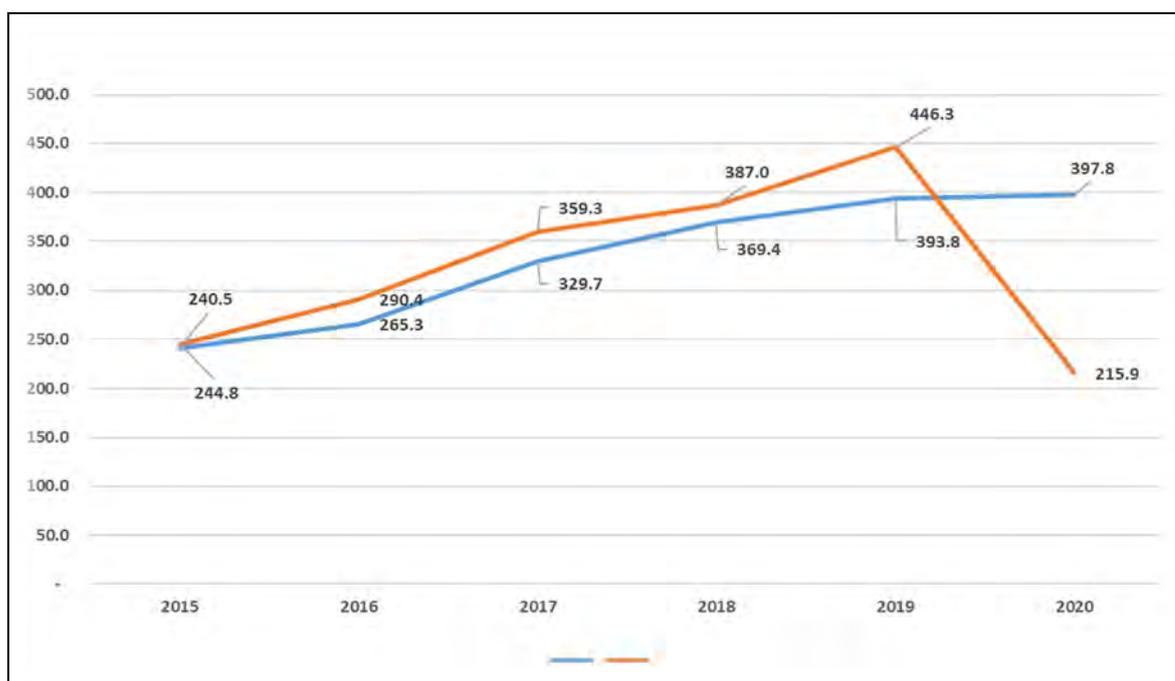
TABLA 42

Evolución de los Recursos Directamente Recaudados

(En Millones de Soles)

AÑOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIM	240.5	265.3	329.7	369.4	393.8	397.8
RECAUDACION	244.8	290.4	359.3	387.0	446.3	215.9

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.



Se observa aquí, que la entidad en los últimos cinco años, ha tenido una tendencia creciente en su recaudación con montos mayores a su programación inicial. Esta mayor recaudación, ha generado un saldo de balance, que fue incorporado en los años 2019 y 2020, por la coyuntura nacional: emergencia sanitaria a razón del Covid-19.

TABLA 43**Gasto en personal y obligaciones sociales***(En Millones de Soles)*

GENERICA DE GASTO	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	PIA	PIM	EJECUCIÓN															
GASTO EN PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	39.55	38.68	36.23	39.55	41.40	40.71	46.33	54.19	52.79	54.37	63.32	62.78	55.63	73.11	71.60	55.54	74.52	71.07

Fuente: MEF (01/03/2021). Consulta Amigable.



De acuerdo a esta tabla, el Reniec presenta un incremento anual en la genérica de gasto 2.1 “Personal y obligaciones sociales”, debido a servidores reincorporaciones por sentencia judicial. Los servidores de la entidad se encuentran regulados por los alcances del Decreto Legislativo N°728, sobre Régimen Privado. Sin embargo, desde hace varios años, se viene contratando bajo la modalidad de Locación de Servicios, que a la larga, será motivo de acciones judiciales, por desnaturalización del contrato; que exigirá reincorporaciones y pagos de devengados.

Visto todo ello, la forma cómo se debe de formular el presupuesto anual de la entidad así como el manejo del marco presupuestal, entre los años 2015-2020, acreditan de forma general, la falta de manejo eficiente en la planificación de estrategias y actividades al interior del Registro Nacional de Identidad y estado Civil, y la asignación y ejecución interna del gasto; factores que, evidentemente, incidieron en las actividades de incorporación de las Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales del país.

A ese respecto, cabe señalar, que la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto contiene en su artículo 79.1, una definición metodológica, que sirve de fundamento legal, a la forma cómo es que las entidades deben de programar su presupuesto anual; la misma que, a criterio personal, se encuentra incompleta, porque no se basa en actos previos, como la apreciación del rol de la entidad en la estructura del Estado peruano, su fortaleza institucional, y consideraciones similares que la norma no prevé, que no son propiamente elementos subjetivos de valoración, sino que responden a un objetivo general de desarrollo y articulación del país, susceptible de medición desde el CEPLAN; para basarse solo en resultados numéricos, objetivos, fríos pero incompletos, que informan poco sobre la realidad organizacional:

79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas (...)" (Gaceta Jurídica. 2016, p.24).

Por otra parte, en lo que se refiere al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2020 del Reniec, que merece algo de análisis para afrontar la problemática enunciada, cabe señalar, que ha previsto cinco objetivos estratégicos institucionales (OEI): a) tres a nivel misional y b) dos a nivel de soporte. De su revisión, se puede verificar, que en los objetivos estratégicos institucionales 1 y 2, existe una aproximación tímida al tema de investigación; sin embargo, las acciones estratégicas institucionales 1.1, 2.1 y 2.3, no responden a los que demanda un desarrollo equilibrado de la misión institucional ni al deber de fortalecer los registros civiles. A ese respecto, la Tabla 45 muestra la forma como se estructura el PEI de la entidad:

TABLA 44

Estructura del PEI 2018-2020 del Reniec

ITEM	OEI de tipo I (misionales)		Acciones estratégicas institucionales
1	OEI1	Fortalecer los servicios de registros de la identidad y de la identificación en beneficio de la población	<p>AEI01.01: Registros de hechos vitales automatizados en beneficio de la población.</p> <p>AEI 01.02: Expedición del DNI oportuno para la población.</p> <p>AEI 01.03: Copias certificadas de actas registrales con oportunidad para la población.</p> <p>AEI 01.04: Padrón electoral actualizado para el sistema electoral, organizaciones políticas u otras instituciones competentes.</p> <p>AEI 01.05: Verificación domiciliaria ordinaria de la población para actualizar el registro en forma permanente y transparente.</p> <p>AEI 01.06: Desarrollo de actividades y proyectos priorizados que contribuyan al cierre de brechas de la indocumentación de la población.</p>
2	OEI2	Mejorar los servicios registrales de la identidad y la identificación para la población en situación de vulnerabilidad	<p>AEI 02.01: Servicios registrales accesibles para la población en situación de vulnerabilidad o pobreza.</p> <p>AEI 02.02: Campañas itinerantes para la identificación de la población en situación de vulnerabilidad o pobreza.</p> <p>AEI 02.03: Desarrollo de capacidades en las Oficinas Registrales a favor de la población en estado de vulnerabilidad o pobreza.</p> <p>AEI 02.04: Alianzas estratégicas con actores para el mejoramiento del servicio registral de la población vulnerable pobre.</p>
3	OEI3	Intensificar los procesos para la identidad y la identificación digital de la población.	<p>AEI 03.01: Certificado digital con estándares de seguridad y calidad para las personas naturales y personas jurídicas.</p> <p>AEI 03.02: DNI electrónico disponible para los ciudadanos.</p> <p>AEI 03.03: Servicios registrales en plataforma digital para la población.</p>
ITEM	OEI de tipo II (soporte)		Acciones estratégicas institucionales
4	OEI4	Fortalecer la gestión institucional	<p>AEI 04.01: Procedimientos técnicos y administrativos mejorados.</p> <p>AEI 04.02: Actividades y proyectos de investigación desarrollados para la mejora continua de los procesos.</p> <p>AEI 04.03: Instrumentos normativos optimizados para el servicio y operatividad del RENIEC.</p> <p>AEI 04.04: Fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos del RENIEC.</p>
5	OEI5	Fortalecer el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres en la institución.	<p>AEI 05.01: Procedimientos y atención oportuna de desastres que involucren a los servidores del RENIEC.</p> <p>AEI 05.02: Atención oportuna de locales del RENIEC después de la ocurrencia de desastres.</p>

Fuente: Reniec (2019). GPP.

Cuando se aprecian los indicadores de las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) 01 y 02, desde la perspectiva de los objetivos que interesan al Sistema de Registros Civiles del país, se verifica que los indicadores asociados a los mismos, no tienen relación con el desempeño global del Sistema; por lo tanto, no lo fortalecen. Los indicadores elegidos por la entidad dentro de su Plan Estratégico Institucional 2018-2022 están asociados a los servicios que ha visionado para su éxito, que son los que reúnen la atención de los Poderes del Estado para la asignación de recursos:

TABLA 45

Indicadores del PEI Reniec 2018-2020 y áreas responsables

ACCIONES ESTRATÉGICAS		INDICADORES	ÁREAS RESPONSABLES
AEI 01.01	<i>Registro de hechos vitales y actos modificatorios del estado civil automatizados en beneficio de la población</i>	<i>1) Porcentaje de nacimientos registrados en línea en Oficinas Registrales del Reniec. 2) Porcentaje de Defunciones registradas en línea en Oficinas Registrales del Reniec.</i>	<i>Gerencia de Registros -Civiles, Gerencia de Operaciones Registrales, Gerencia de Tecnología de Información.</i>
AEI 01.03	<i>Copias certificadas de actas registrales con oportunidad para la población</i>	<i>1) Número de actas registrales depuradas. 2) Número de Oficinas Consulares con servicios automatizados. 3) Número de actas incorporadas al Sistema de Registros Civiles.</i>	<i>Gerencia de Registros Civiles.</i>
AEI 02.01	<i>Servicios registrales accesibles para la población en situación de vulnerabilidad</i>	<i>Porcentaje de incremento de Oficinas Registrales autorizadas e implementadas con el registro civil bilingüe (lengua originaria).</i>	<i>Gerencia de Operaciones Registrales, Gerencia de Registros Civiles.</i>
AEI 02.03	<i>Desarrollo de capacidades en las Oficinas Registrales a favor de la población en estado de vulnerabilidad</i>	<i>1) Número de registradores civiles que reciben servicio de capacitación en regiones</i>	<i>Escuela Registral.</i>
AEI 02.05	<i>Actividades que contribuyen al cierre de brechas de a indocumentación en situación de sostenibilidad</i>	<i>1) Número de OREC de comunidades nativas y de centros poblados que reciben Asistencia Técnica Registral. 2) Número de iniciativas para la mejora normativa e institucional a fin de facilitar el acceso a la población en situación de vulnerabilidad.</i>	<i>Gerencia de Restitución de la Identidad, Gerencia de Operaciones Registrales.</i>

Fuente: Reniec (2019). GPP.

En consecuencia, la formulación de programas estratégicos al interior del Reniec, como fue el caso del Plan de Acción 2011 “Programa Presupuestal Estratégico “Acceso de la Población a la Identidad”, ”Programación Multianual 2016-2018” y el “Plan Estratégico Institucional 2018-2020” requieren de un cambio de enfoque. La entidad está en la obligación de desarrollar un plan en el que se aborde, de forma amplia, la problemática del Sistema y la falta de una política institucional para fortalecerlo; que demande la atención presupuestal del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Dentro del mismo, la atención por dotar a los peruanos con el DNI debe de ser un pilar necesario para la seguridad jurídica del país y la identificación de las personas naturales; pero no más importante que el Plan.

Sin la modificación del enfoque, el Plan Estratégico Institucional de la entidad no mostrará necesariamente, las obligaciones derivadas de su Ley, que es la que desarrolló la disposición constitucional del segundo párrafo del artículo 183°, del acuerdo social.

Un enfoque basado solo en actividades priorizadas y calidad del servicio, podría ser un argumento iluso, que solo confundiría el deber de satisfacer necesidades públicas con el deber de construir Estado, medible desde el estado de madurez de sus instituciones. La tentación de reducirlo todo a un “Estado mínimo”, debería de ser analizado, desde una aproximación teórico-práctica, bajo los argumentos emitidos por algunos filósofos y teóricos del Estado, como: Aristóteles y Tomás de Aquino con su visión moral sobre el origen y fines del Estado y la búsqueda de la felicidad, Jean Jacques Rousseau, Jean Locke y

Thomas Hobbes con su visión contractualista sobre la formación del Estado;
Robert Nozick, entre otros.

5.5 Situación de las ORAS en el país y su duplicidad con las funciones delegadas en municipalidades locales

Como se ha señalado anteriormente, el Sistema a cargo del Reniec registra actualmente, 4,773 OREC autorizadas en municipalidades y Comunidades Nativas. Se suma a ello, un total de 184 ORAS, para el registro de hechos vitales ocurridos en los centros hospitalarios.

Este modelo de oficina auxiliar guarda relación con el modelo propuesto por el Departamento de Estadísticas de Naciones Unidas, hace más de veinticinco años; cuando el objetivo del funcionamiento de las mismas, estaba ligado estrechamente, a la generación principal de información de estadísticas vitales en el mundo. A este respecto, conviene preguntarse: ¿El modelo de atención al ciudadano y de captura de la información ha servido para desarrollar y fortalecer el Sistema?, ¿La creación de esta forma de prestación del servicio, contraviniendo las normas de derecho público, justifican que la entidad desarrolle un esquema diferente de institución, empañada por una perturbación de índole legal que debilita su accionar como rector de un Sistema que busca organizarse en función a un mandato imperativo contenido en su Ley Orgánica de Registros Civiles y desatendido nuevamente desde el año 2013?, ¿Por qué la continuidad del trabajo registral delegado a las OREC debe de verse comprometido cada vez que el Reniec decide implementar una Oficina

Registral Auxiliar en un hospital correspondiente a un determinado distrito, y si es así, por qué no revoca las funciones registrales delegadas a dicha OREC de municipalidad, en materia de nacimientos y defunciones, para atender entonces directamente el registro de los mismos? Existe allí una inconsistencia que contraviene la Ley 26497 y, en consecuencia, exige un tratamiento debido, para el cumplimiento inmediato de la Ley.

Peters y Mawson (2016, p.40), señalan por ejemplo, en el trabajo investigativo que realizaron en el país con apoyo del Centro de Investigaciones Innocenti de la UNICEF, sobre la gobernanza y coordinación de políticas, para el caso del registro de nacimiento peruano, que *“El análisis final constata que el RENIEC no puede, por sus propios medios, prestar íntegramente los servicios de registro del nacimiento y documentación de identidad”*; sobre todo, en las zonas rurales y geográficamente alejadas, sin que medie una coordinación estrecha e innovadora que involucre a muchas otras instituciones.

Pero, he allí un argumento falaz, sobre el cual, los investigadores han construido un diagnóstico equívoco de la entidad, basados en una arquitectura construida en los últimos años, que no corresponde al marco normativo del Reniec, y por lo tanto, no tiene en cuenta su obligación como ente principal del Sistema de Registros Civiles del país sobre el cual ejerce de manera directa, una función normativa, técnica y administrativa; sobre la base de la delegación parcial de sus funciones.

Los investigadores, que contaron con el auspicio de UNICEF y el apoyo logístico de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, desarrollaron un análisis de la entidad, desde la visión y perspectiva sociológica de la citada gerencia, pero no desde el marco normativo del Reniec. Es iluso pensar que el Reniec no puede desarrollar su función registral sin la coordinación de otros muchos actores que apoyen su misión, cuando la visión de la entidad, no refleja su relación con el Sistema, como su ente rector no declarado, pero desarrollado por la fuerza de los hechos, en su relación con las Oficinas autorizadas del país que suman más de cuatro mil ochocientas, en todo el territorio país; a las cuales, no ha prestado en las últimas décadas, una debida importancia, como agentes de gobernanza en el país.

El estudio señala, por ejemplo una imprecisión en relación a las actividades relacionadas al cumplimiento de las funciones de supervisión de la legalidad de las inscripciones a nivel nacional, a cargo de las Jefaturas Regionales y la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, cuando señala *“El RENIEC de Lima reconoció, no obstante, que su capacidad para supervisar las OREC municipales era limitada, por lo que tiende a centrarse en las oficinas más grandes. El RENIEC cuenta con una unidad de auditoria y evaluación, la UFI (Unidad de Fiscalización de Registros Civiles), de la integridad del proceso”* (Peters y Mawson, 2016, p.19); afirmación bastante pobre para describir, lo que el equipo de la Subgerencia a cargo del suscrito mostró en cifras, tras la invitación cursada al Reniec por el equipo peruano de apoyo de los investigadores, en el edificio de la Facultad de Letras de la PUCP; que

deseaban conocer lo realizado por el área de fiscalización de la entidad. Cortesía que debe de agradecerse al Gerente de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social - GRIAS.

En consecuencia, si bien se comparte de forma parcial la conclusión emitida sobre la imposibilidad “detectada” en la entidad para la prestación de los servicios registrales como entidad en el país, por sí misma; se discrepa en la visión limitada construida que justifica la coordinación con muchas otras instituciones para desarrollar una función para la cual fue creada en 1995, porque desconoce el rol que cumple el Reniec en los Registros Civiles y la relación disfuncional que cumple por voluntad propia, en su relación con las OREC de municipalidades y Comunidades Nativas, a través de las cuales, el Estado peruano tiene presencia en el territorio nacional. En consecuencia, se trata de un trabajo de diagnóstico interesante, en su construcción y método de trabajo empleado, pero cuyos resultados, no se comparten por las motivaciones destacadas en la presente investigación académica.

5.6 Métodos alternativos empleados para incorporar la información de los peruanos desde las municipalidades

Las actas registrales duplicadas solo sirven para una finalidad, constituyen un documento de resguardo, una evidencia de la información registrada, que solo reemplaza al acta principal, cuando éste desaparece, se destruye o los datos allí contenidos se afectan. Su función es la de ser un documento de contingencia o de reserva – de allí también su denominación- que pruebe

supletoriamente, en defecto del acta principal, el acto de inscripción; pero su fin no es la expedición de certificaciones; para ello existen las actas principales y los procedimientos legales para su remplazo, en caso de destrucción, pérdida o deterioro.

Para efectos de su inserción en el mercado -entendido por tal, el espacio en el que se interrelacionan las necesidades privadas y públicas para la satisfacción del interés social, general e individual-, las Actas Duplicadas o de Reserva no tienen valor legal o efecto probatorio; salvo para los casos de reposición de las actas registrales destruidas o desaparecidas, como expresamente lo contempla la Ley 29312 (07.01.2009) o en los procedimientos internos de reconstitución de las actas registrales que contienen información perjudicada, a razón del deterioro del acta por el transcurso del tiempo, la manipulación o mal estado de conservación del acta o la pérdida de adherencia molecular de la tinta sobre el papel, que origina que se borre la escritura; sobre la base de la facultad normativa que le otorgó la derogada Ley 26242.

Dentro de las estrategias de incorporación de la información propuestas por la entidad, la inscripción del hecho vital en una OREC afiliada al sistema automatizado implementado por el Reniec, tiene como inconveniente, que el ciudadano que desea solicitar la expedición de una copia certificada registrada en otras OREC similar de municipalidad también “afiliada” a la Base de Datos, en la práctica no lo puede hacer, debido a que el Reniec ha determinado que las copias certificadas de la inscripción se deben de solicitar, en cualquier

Oficina Registral o en la misma OREC donde se efectuó el registro; pero no en otra OREC de municipalidad; por más que la imagen del acta obre digitalizada.

Por lo tanto, el ciudadano, en la satisfacción de su necesidad, se encuentra limitado en su derecho, no por razones tecnológicas -de desarrollo informático- sino propiamente, por un tema de la forma cómo se ha concebido y estructurado el servicio desde la entidad; lo cual puede impedir al ciudadano a obtener copia de su acta, por la publicidad registral; ya que para ello, el Sistema de Registros Civiles no opera articuladamente, porque se privilegia la interconexión de las 54 Oficinas Registrales de la entidad; 24 de las cuales, se encuentran en Lima y Callao. Estas limitaciones son el resultado de una decisión de política de atenciones a usuarios finales, adoptada de manera equívoca por el Reniec, que nada tiene que ver con la funcionalidad de su aplicativo el SIRCM.

Ante ello, cabe entonces analizar esta realidad y establecer una conclusión sobre el particular, de cara a lo señalado por el artículo 7 del Decreto Supremo N°123-2018-PCM (publicado el 19.12.2018); para establecer alguna razón de orden jurídico, para la adopción o mantenimiento de esta práctica restrictiva, en su relación con el ciudadano. Actualmente, el Derecho Administrativo busca simplificar procedimientos, para permitir al ciudadano, tener acceso a los servicios públicos del país; en mejores condiciones. En consecuencia, hay algo aquí que revisarse, procurando establecer una real simplificación administrativa; sin detrimento de su calidad.

5.7 Situación de los Oficinas Registrales autorizadas.

El INEI ha señalado que en el Perú existen un total de 2,658 Municipios en los Centros Poblados; de los cuales, solo 2,519 integran el Sistema de Registros Civiles junto a 39 Oficinas Auxiliares de Municipalidades de Centros Poblados. De este universo registral, solo 115 se conectan a la Base de Datos del Reniec. Eso quiere decir, que a la entidad le falta aún mucho por hacer para interconectarse a ellas, en tiempo real, y obtener la información allí reunida.

¿Cuál es la estrategia que se va a implementar para incorporar la información restante, contenida en los acervos documentales de estas oficinas? Ello no se ha explicado aún, en ninguno de los planes estratégicos aprobados. Lo cierto es, que tratándose de Municipalidades de Centro Poblados, Reniec solo ha incorporado una, la OREC de la Municipalidad Distrital del Centro Poblado Nuestra Señora de las Mercedes, a través de la Resolución Jefatural N°351-2012-JNAC/RENIEC (21.12.2012), luego de que revocara parcialmente las facultades registrales, a la OREC de la Municipalidad Distrital de Ventanilla (Callao), con la Resolución Jefatural N°125-2011-JNAC/RENIEC (11.03.2011).

A diferencia de los distritos, las OREC de municipalidades de centros poblados suelen hacerse sentir en una situación de mayor distancia, por la precariedad de su implementación y la falta de interconexión a muchos servicios, por su lejanía geográfica con los centros principales de atención del Reniec en capitales de provincias; lo cual, viene a ser superado por los desplazamientos que realizan las Unidades de Fiscalización, como parte de sus actividades de

supervisión de gestión y archivo en las OREC bajo la jurisdicción de las Jefaturas Regionales, y por los equipos itinerantes de la GRIAS. La creación de Municipalidades de Centros Poblados es un acto de competencia exclusiva del Concejo Municipal de una Municipalidad Provincial; como lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades:

Artículo 128° Creación de Municipalidades de Centros Poblados

Las municipalidades de centros poblados son órganos de administración de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la presente ley. Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores.

La ordenanza de creación precisa:

- 1.- El centro poblado de referencia y su ámbito geográfico de responsabilidad.*
- 2.- El régimen de organización interna.*
- 3.- Las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan.*
- 4.- Los recursos que se le asignan para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de servicios públicos locales delegados.*

No se pueden emitir ordenanzas de creación en zonas en las que exista conflicto demarcatorio ni tampoco durante el último año del periodo de gestión municipal.

No es usual que ocurra, pero en el tiempo, se ha llegado a saber, de la judicialización de algunas decisiones que disponían la creación de la Municipalidad de Centro Poblado, lo cual afectaba la autorización de funcionamiento por delegación, hecha posteriormente por el Reniec:

- Un primer caso fue la Acción Popular que promovió la Procuraduría Adjunta de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en contra de la Municipalidad Provincial de Huarochirí, por la emisión de la Resolución de Concejo N°012-2001/CM-PHM-M de fecha 19 de abril de 2001, porque el Gobierno Local de Huarochirí había creado la Municipalidad de Centro Poblado Anexo 22 Pampa Grande, en lo que actualmente es

Canto Grande, jurisdicción del distrito limeño de San Juan de Lurigancho; y no al distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí, Región Lima Provincias. Este proceso contencioso concluyó con la emisión de una sentencia en casación, de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fecha 20 de agosto de 2008, que declaró consentida la sentencia y fundada la demanda. Este pronunciamiento motivó que el Reniec dejara sin efecto la Resolución Jefatural N°668-2003-JEF/RENIEC (31.12.2003), por la cual, había autorizado el funcionamiento y delegado funciones registrales a la citada Municipalidad de Centro Poblado.

- Un segundo caso, fue el derivado de la demanda interpuesta por el Procurador Judicial de la Municipalidad Provincial de Tumbes, en contra del Reniec, ante el Juez Mixto de Tumbes (expediente N°00421-2009-0-2601-JR-CI-01), por el que dicho Gobierno Local, impugnó la validez de la Resolución Jefatural N°880-2008-JEF/RENIEC (23.12.2008), que delegaba autónomamente, algunas de las funciones registrales previstas en los literales a), b), c) i), l), m), n), o) y q) del artículo 44° de la Ley 26497, en favor de la Oficina de Registros del Estado Civil de la Municipalidad del Centro Poblado Andrés Araujo Morán. El proceso judicial fue admitido a casación ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República (Casación N°1871-2011-Tumbes), promovido por el Procurador Público a cargo de los asuntos Judiciales de la Municipalidad Provincial de Tumbes. A su término, la

Corte Suprema dio la razón a la Municipalidad Provincial de Tumbes, confirmando la declaración de nulidad de la Resolución Jefatural N°880-2008-JEF/RENIEC (23.12.2008), dispuesta en primera instancia²⁰; en un fallo discutible donde la Corte Suprema inaplica el artículo 187° de la Constitución Política de 1993, que define la autonomía de las funciones misionales del Reniec, que tiene rango constitucional, por basar su fallo, en el artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades; omitiendo pronunciarse, que para que ello sea posible dicho artículo debe de concordar previamente en su aplicación, con lo señalado en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 26497-Organica del Reniec..

Existe también situaciones en los que en estos Gobiernos Locales, pese a tenerse implementado el servicio, éste no es requerido, o la OREC no se encuentra en funcionamiento por diferentes razones; lo cual debería de motivar a la entidad a verificar, si se justifica mantener la delegación de funciones registrales o no. Algunos ejemplos, se encuentran en los dos siguientes casos:

- El Oficio N°222-2018-AP/M-CP-BR (24.05.2018) cursado por el Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Boca del Río, provincia de Sama (Tacna), al Jefe Regional Arequipa del Reniec, que señala que en su localidad, la Oficina de Registros del Estado Civil con funciones

²⁰ Este proceso judicial de naturaleza contencioso administrativo, fue admitido a trámite, a través de la Resolución N°1 de fecha 26 de mayo de 2009, emitida por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil, de la Corte Superior de Tumbes. El argumento expuesto por el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Municipalidad Provincial de Tumbes, era que, la emisión de la Resolución Jefatural impugnada, invadía el ámbito de competencias y funciones específicas generales de las municipalidades provinciales, señaladas por el artículo 73°, inciso 2, numeral 2.7, que en materia de servicios públicos locales, establece que tiene competencia en "Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a Ley."

delegadas en lo que iba del año 2018, no se había registrado ningún hecho vital, debido a que la población prefería registrarse en las municipalidades distritales cercanas, y que en la localidad, solo se incrementaba la población en época de verano. Motivo por el que, solicitaba al Reniec, recibir el acervo documentario de los Registros Civiles que obraba en su archivo; debido a que necesitaba el espacio para destinarlo a servicios de mayor demanda.

- El Oficio N°011-2017-OREC-MDL-A-JRC (31.05.2017) cursado por el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Lagunas, provincia de Ayabaca, departamento de Piura, que solicita la desafiliación de su Oficina de Registros de Estado Civil de la estrategia de afiliación para el registro en línea, debido a que en su distrito, no hay señal de internet. Por lo que, requería a la Gerencia de Registros Civiles del Reniec, se le proporcione al Registrador Civil designado, libros de actas registrales impresas de nacimiento, con el Código Único de Identificación (CUI) y sin CUI; para continuar registrando.

En relación a las Comunidades Nativas, de manera informativa y, en concordancia con uno de los componentes señalados en el Proyecto de Inversión Pública (PIP) cofinanciado con el BID; existen empadronados según el INEI, un total de 2,703 Comunidades Nativas, de acuerdo con el censo del año 2018. Este acervo documental no puede ser incorporado bajo los alcances de la Ley 26497, porque la disposición solo se refiere a los Gobiernos Locales;

y, en segundo lugar, porque ellas se regulan por el Decreto Ley N°22175²¹. De este segundo universo, en el transcurso de los años, el Reniec ha delegado funciones registrales a 473 Comunidades Nativas que lo solicitaron.

Hay algunos casos saltantes, de los que se toma conocimiento a consecuencia de las visitas de supervisión efectuadas a las Oficinas autorizadas. Una de ellas es el caso de la OREC de la Comunidad Nativa de Qatungo Quimpiri, ubicada en el distrito de Pichari, provincia de La Convención, departamento de Cusco; autorizada a funcionar por delegación, con Resolución Jefatural N°231-2012/JNAC/RENIEC (12.09.2012). A razón de un desplazamiento previsto según el cuadro de supervisiones contenido en el Programa de Visitas de Supervisión de gestión y archivo de OREC-Año 2015, la Unidad de Fiscalización de la Jefatura Regional 6-Ayacucho dio cuenta con el Informe N°00100-2016-AJ/JRAYA/GOR/RENIEC (03.05.2016), que tras la visita efectuada el día 15 de octubre del mismo año, se había verificado que dicha OREC nunca había funcionado. El informe de reporte motivó que la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles solicitara a la Subgerencia Técnico Normativo con el Memorando N°000085-2016-GRC/SGFERC/RENIEC (05.05.2016), información referida al nombre del Registrador Civil de la Comunidad Nativa acreditado para efectuar

²¹ **Decreto Ley N°22175.** La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva establece en su artículo 20º, que “en cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad”.

Artículo 21º.- Los organismos del Sector Público Nacional, dentro de los campos de su respectiva competencia, darán prioridad a las Comunidades Nativas en los servicios que presten dentro de la región.

Artículo 23º: Los funcionarios y empleados públicos, quedan obligados, bajo responsabilidad civil y penal, a dar curso inmediato a las denuncias presentadas por comuneros nativos referentes al incumplimiento de la legislación laboral, irregularidades en la tramitación de la documentación de identidad personal, ocupación o explotación ilícita de recursos naturales pertenecientes a la Comunidad u otros hechos o acciones que le perjudique.

inscripciones, cantidad y número de folios y tipo de Libros de Actas Registrales despachados a dicho lugar, período al que pertenecen las actas remitidas y si hubo reporte estadístico de registro de hechos vitales y matrimonios en el tiempo transcurrido; para las acciones del caso.

Dichos hechos que revelan la necesidad de que el Reniec implemente un sistema único de información que integre la data producida por todas las áreas involucradas de la entidad, para su administración, mantenimiento y consulta, desde el resultado del trámite de incorporación de oficinas al Sistema de Registros Civiles, la acreditación de sus Registradores Civiles, reporte de gestión, nivel y oportunidad de sus capacitaciones, y los resultados de la fiscalización posterior a la gestión de los Registradores Civiles, mediante una visita inopinada, a cargo de las Unidades de Fiscalización.

5.8 Situación de las Oficinas Registrales Consulares.

En materia de competencias, la Constitución Política del país no le establece función alguna al Ministerio de Relaciones Exteriores o a las Oficinas Registrales Consulares, que dependen de él administrativa y económicamente; para el registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil de los connacionales, sea que hayan ocurrido en territorio nacional o en el exterior. El segundo párrafo del artículo 183° de la Constitución del Estado, las incluye dentro del marco de las funciones asignadas al Reniec, que luego fueron abordadas por la Ley 26497, a la que la doctrina constitucional le da la calidad

de una norma de desarrollo constitucional. No se trata, en consecuencia, de una función compartida con las Oficinas Registrales Consulares.

Es evidente, que hay allí, en su funcionamiento, algo más que una sujeción de las Oficinas Registrales Consulares a la función normativa y rectora que desarrollar el Reniec; pero no como parte de un mandato de la Constitución Política, sino de una mala interpretación de su propia Ley Orgánica. Por tanto, hay un error en el proceder de la entidad que desconoce en los hechos su competencia funcional absoluta en la materia, que debe de corregir a los efectos de establecer una nueva forma de cooperación interinstitucional.

En la parte de relacionamiento operativo, lo que el Reniec requiere hacer, es dotar a las ciento ochenta y siete (187) Oficinas Registrales Consulares del país en el exterior, de los aplicativos informáticos requeridos, con los que dotó a las Oficinas Registrales, Oficinas Registrales Auxiliares y OREC de municipalidades, para su conectividad a la Base de Datos; para que en las mismas, se registre las actas de forma electrónica, y se remita la información pertinente al Reniec, en formato digital, sin la necesidad de una remisión de órdenes de producción con los documentos físicos, como ocurre actualmente.

De modo tal que se facilite la recepción de la información del registro para el archivamiento de los documentos en formatos electrónicos, que den lugar a microformas digitales y procesos de micrograbación que hagan posible, las copias de respaldo necesarias para la custodia de la información necesaria de los peruanos, conforme a la Ley que regula el incremento, custodia y protección

de los bienes conformantes del Patrimonio Cultural de la Nación; como si se tratara de Libros de Actas Registrales duplicados electrónicos, en caso de producirse una pérdida de información o corrupción de la misma, por acciones propias o daños ocasionados por terceros.

En la parte referida a la emisión de copias certificadas de los hechos vitales inscritos en el país, el desarrollo de las funciones a cargo del Reniec no requeriría de la participación de las Oficinas Registrales Consulares, porque incluso, la prestación del servicio de emisión de copias certificadas correspondiente a las inscripciones del país, podrían atenderse, con prescindencia de ellas.

El problema de fondo para la entidad consiste en saber, qué es lo que debe de hacer para premunirse de la información que generan las Oficinas Registrales Consulares, y así emitirla en el país; sin ningún criterio de territorialidad que la limite. Ante un escenario de falta de colaboración como el descrito, de parte de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reniec tiene la posibilidad de plantear una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional, para hacerse reconocer, las funciones que en exclusividad, le asigna el mandato constitucional dentro de la misión que le asignó la Constitución de 1993; en lo que respecta a la organización, planificación, regulación, monitoreo y fiscalización permanente del Sistema.

Finalmente, en materia de emisión de copias certificadas de actas registrales para su uso en el exterior, el Reniec debería de tener la autorización de parte

del Estado, para apostillar las copias de las actas registrales generadas en territorio nacional y en el exterior, cuya emisión sea posible de emitir en un entorno digital. El Convenio de la Apostilla de La Haya, al cual se encuentra adscrito el Perú, no establece que dicha atribución deba de corresponder únicamente al órgano del Poder Ejecutivo encargado de fijar las relaciones internacionales del país y asistir a los connacionales en el exterior.

En el caso de otros países que forman parte del tratado, dicha atribución se encuentra compartida legítimamente entre diferentes organismos del Estado, en función a su visión organizativa; lo cual, no debería de ser ajeno al caso del Perú, tratándose de un país con una presencia dinámica en el contexto internacional, que necesita modernizarse, especialmente en lo que respecta a su gestión sobre los servicios públicos que brinda en el exterior; para acercar a las instituciones del Estado con los más de 3,089,123 peruanos que salieron del país entre los años 1990-2017 y no retornaron; según señaló el INEI, tomando los datos que le proporcionó la Superintendencia de Migraciones (El Comercio, Perú. Actualizado al 18 de octubre de 2018 a las 7:50).

A ello habría que añadir, los cientos de peruanos que cambiaron su residencia por una oportunidad de vida en el exterior; quienes en el año 2019 -libres de pandemia- remesaron al país US\$3,326,000,000.00 (Tres mil trescientos veintiséis millones de dólares americanos con 00/100 centavos), “transferidos a cerca de novecientos treinta y seis mil hogares peruanos”, que equivale al 1.4% del Producto Bruto Interno del país en dicho año (Diario Gestión. Economía, actualizado al 09 de setiembre de 2020, a las 12:05).

5.9 Creación de los Registros Civiles Itinerantes.

Con la Resolución Jefatural N°1130-2006-JEF/RENIEC (16.11.2006) se creó los Registros Civiles Itinerantes del Reniec, inspirado en la forma empleada por algunas oficinas de municipalidades distritales o centros poblados del interior del país, para la atención de la población que habitaba en localidades alejadas -caseríos, anexos o parajes- de su circunscripción municipal; caracterizada por su situación de vulnerabilidad extrema o por la ausencia de servicios públicos debidos por el Estado.

La oportunidad de su creación tuvo como correlato, tres hechos importantes: la creación en el año 2003 de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social tras haber dejado de ser un programa de la Gerencia de Operaciones Registrales, la aprobación del “Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas indocumentadas” en el año 2005, y la incorporación de la primera OREC de la Municipalidad Distrital de San Borja en el año 2005.

Durante el período investigado, la GRIAS proyectó el desarrollo de sus campañas e intervenciones, a través de campañas itinerantes, que lograron resultados plausibles en materia de la lucha contra la indocumentación, impulsando desplazamientos concertados con otros actores públicos y privados hacia diferentes lugares, para atender a poblaciones vulnerables y dotarlos del DNI; generando una red articulada de actores, con efectos positivos; medibles

a través de las metas e indicadores establecidos en el “Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas indocumentadas”, sus renovaciones y otros programas aprobados.

No obstante los resultados de éxito que posicionaron a la entidad y al país, como uno en la región con un nivel mayor al noventa y nueve (99%) por ciento de personas documentadas en algo más de una década; desde el punto de vista organizacional, la existencia de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social no ha fortalecido a la institución, porque en algunas ocasiones, su necesario protagonismo, la convirtió en una gerencia única, cuya existencia no se encuentra orgánicamente justificada dentro de la estructura orgánica desarrollada por el Reniec, a lo largo de los años, donde la Gerencia de Operaciones Registrales y la Gerencia de Registros Civiles comparten funciones, a ese respecto, a nivel nacional. ¿Cómo aprovechar entonces esos resultados de éxito logrados, para invertirlos en el crecimiento ordenado de una institución emblemática para el país como es el Reniec, que se encuentra en el deber de adecuarse y llevar consigo, un aprendizaje sobre modernización de la gestión del Estado? La respuesta es, construyendo institución, y colocando las cosas en el orden debido; para sostener un mensaje de gobernanza, a replicar en su relacionamiento con otras instituciones del Estado peruano; que sea capaz de construir democracia e identidad nacional mediante peruanos debidamente identificados y reconocidos por quienes son ante la sociedad; con sujeción al mandato legal. En su desarrollo, no pudo tenerse acceso a información interna de calidad, que hubiese permitido conocer mejor de sus actividades, por la falta de colaboración de su gerencia.

5.10 Transformando la entidad para hacerla más eficiente en Registros Civiles.

El desarrollo de las actividades de registro requiere hoy más que nunca, de una transformación rápida e importante. Qué duda cabe, la emergencia sanitaria decretada por el Poder Ejecutivo, a consecuencia de la pandemia, ha dejado sin posibilidad a muchos peruanos, de registrar en las Oficinas autorizadas, los hechos vitales de familiares o amigos; según sea el caso. La transformación digital del Reniec, no requiere solo del apoyo de tecnologías apropiadas que aporten seguridad a las transacciones resultantes, sino además, un cambio de la organización, que importe una modificación de la estructura orgánica y la redefinición de las funciones básicas de sus principales órganos; particularmente, de la Gerencia de Operaciones Registrales, la Gerencia de Registros Civiles, la Gerencia de Procesos de Registros de Identificación, la Escuela Registral y la Gerencia de Asesoría Jurídica; y se dé paso a la creación de la Gerencia de Fiscalización de la Identidad y el Tribunal Registral.

La visión tradicional ha sido la de dotar a algunas áreas del Reniec, de aplicativos que permitan el desarrollo de sus funciones, en consideración a elementos de juicio enteramente subjetivos; pero el desarrollo de un Sistema fortalecido, demanda del desarrollo de aplicativos informáticos, para el uso extendido de varias áreas vinculadas al quehacer de los registros civiles, que se encuentran distribuidas actualmente en diferentes órganos de línea. ¿Qué hacer entonces? La propuesta de valor que plantea el trabajo de investigación, consiste en abordar necesariamente la naturaleza funcional de la entidad y

redirigir las funciones hacia órganos más eficientes, con objetivos, metas e indicadores de cumplimiento verificables cuya asignación interna de presupuesto, de un año para el otro, se justifique en el logro de las metas generales planificadas desde la Alta Dirección y la Gerencia de Planificación y Presupuesto. Para ello se estima conveniente, realizar las siguientes acciones:

- a. Modificar las funciones de la Gerencia de Operaciones Registrales: para que, por la naturaleza y envergadura de las actividades de la entidad, sea la única gerencia de línea, responsable de establecer los criterios técnicos que deben reunir todos los locales -propios y con funciones delegadas-, desde donde se ofrezca el servicio registral -a nivel nacional y fuera del país-. De otro lado, garantice el aprovisionamiento logístico oportuno, desde su planeamiento, formulación, emisión de requerimientos, monitoreo, verificación de la calidad de los servicios registrales producidos y su nivel de aceptación por el ciudadano; a fin de que la entidad preste las condiciones indispensables para un adecuado servicio a los ciudadanos y a los propios servidores, en el desarrollo de sus labores. Así también, emitir las conformidades de servicio por los bienes adquiridos o los servicios que le sean prestados al Reniec, como parte del funcionamiento de todas sus oficinas autorizadas -Oficinas Registrales, Agencias, Oficinas Registrales Auxiliares, Plataforma Virtual Multiservicio y aquellas otras que pudieran establecerse a futuro, y que demande un encargo de funciones similar al señalado. Bajo dicho concepto, algunas de las actividades que tiene actualmente a su cargo la

Gerencia de Registros Civiles, como es el caso del despacho de material registral -Libros de Actas Registrales- para uso efectivo en las OR, ORAS, OREC y Oficinas Registrales Consulares, así como la producción de estadísticas para la toma de decisiones y la utilización de “*Big Data*” y “Análisis de data” derivada de su producción, sea aprovechable por las Jefaturas Regionales; a los efectos de que no exista desaprovechamiento de material registral y se verifique la habitación de los canales pertinentes para el acopio y repliegue oportuno hacia la entidad, de los documentos inherentes al trabajo de las demás gerencias; entre otras funciones que le sean confiadas.

- b. Modificar las funciones de la Gerencia de Registros Civiles, a los efectos de convertirla, de manera formal, en el ente responsable de la función normativa de la entidad, y por tanto, de absolución de consultas, dentro del Sistema de Registros Civiles. Como parte de ello, la emisión de normas y reglamentos internos que describan los tipos de procesos y procedimientos registrales, la aprobación de documentos y herramientas de capacitación e instructivos virtuales como manuales, tutoriales, videos, entre otros, desarrollados en coordinación con la Escuela Registral; es una prioridad para la adecuada difusión de los procedimientos registrales en lenguas castellana y originarias, donde corresponda. Debe de velar por la debida identificación de los Registradores Civiles autorizados para operar en el Sistema, quienes deberán de contar necesariamente con el DNI Electrónico y la firma electrónica habilitada, o contar con un

soporte alternativo si hubiera sido ello dispuesto, al momento de su aplicación; para garantizar la identidad de la persona que suscribe los documentos públicos y privados, a emplearse en dicho espacio de conectividad y transacciones. Por otra parte, la Gerencia de Registros Civiles dejaría de ser instancia registral, para avocarse en concreto, al desarrollo de su función normativa, de cumplimiento y de reporte, así como de evaluación y monitoreo permanente del Sistema de Registros Civiles y de todas las oficinas que la integran, así como recomendar aquellos socios estratégicos que posibilitarían un mejor desenvolvimiento del Sistema, el cumplimiento de los objetivos trazados en dicha materia por la Alta Dirección, la formulación de proyectos respecto de las nuevas estrategias para efectuar el registro de las inscripciones del país y sus mejoras, porque no es inmutable; su seguimiento, cumplimiento de metas, legalidad de los productos que se emiten, la protección de los datos personales de las personas inscritas; la oportunidad de introducir o diagnosticar mejoras, para aprovechamiento de la institución; y formular las propuestas de política institucional requeridas para la eliminación del subregistro relativo, el respeto al derecho a la plena identidad de los peruanos y la obtención del documento de identidad, sobre la base de su identidad protegida por el Estado, conforme a las normas del país; la elaboración de las estrategias para abordar la temática registral y el funcionamiento de las oficinas autorizadas en determinadas regiones o subregiones encomendados por la Gerencia General, la elaboración de proyectos de ley y proyectos de resolución jefatural en la materia;

conducir el proceso de incorporación del acervo documentario de una oficina autorizada cuando diversos motivos justifiquen la adopción de dicha decisión, el análisis de la conveniencia de celebrar convenios interinstitucionales conducentes al fortalecimiento del Sistema mismo y su propuesta de contenido, entre otros temas que le sean encargados; a dicho efecto.

- c. Establecer una gerencia de línea, de naturaleza estrictamente técnica, que asuma la responsabilidad de procesar la información derivada de las inscripciones manuales o electrónicas en línea generadas por las oficinas autorizadas, dentro y fuera del territorio nacional; convertirlas en microformas, prestando las garantías técnicas y jurídicas para que la información recabada, responda a la veracidad de los datos registrados en las oficinas autorizadas.

- d. Fortalecer las capacidades operativas de la Gerencia General, a fin que dentro de la estructura orgánica a su cargo, se ubique a las Jefaturas Regionales, como inicialmente lo estableció la Ley 26497, y compartan junto a la Gerencia General, el deber de planeamiento y monitoreo que les compete, para una adecuada medición de las actividades a cargo de la entidad, en cada región y en forma grupal; generando competencias y fortalezas asociadas entre ellas; en localidades geográficas bajo jurisdicción administrativa compartida. La Gerencia General y no la Gerencia de Operaciones Registrales debería de ser el órgano de la Alta Dirección, que asuma la

responsabilidad de comunicar y ejecutar a las demás gerencias, las políticas institucionales dispuestas, y monitorear los resultados, para un buen cumplimiento de las metas propuestas, acorde a los objetivos de la entidad, sujeto a su marco normativo; incorporando dentro de sus actividades el Sistema de Integridad Institucional.

- e. Las dieciséis Jefaturas Regionales deberán de convertirse operativamente, en gerencias regionales, que abarque a nivel regional, responsabilidades concretas en el planeamiento, desempeño y control de las actividades y los servicios registrales autorizados por la entidad en cada circunscripción administrativa. Deben de monitorear y comprobar la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos asignados, para cada actividad y la calidad de los servicios estandarizados permanentemente; dejando de depender de forma absoluta, de la Gerencia de Operaciones Registrales; relacionándose con ella, en lo que respecta a la seguridad de la infraestructura operativa y su adecuación al marco legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, que el debido funcionamiento de los locales autorizados obliga. Deben de asumir, de igual forma, la planificación y conducción regional de los programas de itinerancia en materia registral y de documentación, a realizarse mediante desplazamientos; dando cuenta de su programación, justificación y cumplimientos de metas según indicadores aprobados. Para el desarrollo de sus actividades, las Jefaturas Regionales podrán establecer una estrategia de despliegue

de servicios por itinerancia, conforme a un programa anual aprobado por la Gerencia General, que responda a los objetivos señalados por la entidad en localidades geográficamente alejadas o de difícil acceso, o exista población vulnerable; en una forma similar a la empleada por la GRIAS, desde la Resolución Jefatural N°1130-2006-JEF/RENIEC (16.11.2006); cuando en aquellas localidades, no existan oficinas autorizadas o el registrador civil de la citada oficina demande de la colaboración de la entidad, para el logro de los fines establecidos.

- f. Redirigir las funciones de la Gerencia de Asesoría Jurídica, en materia de registros civiles, hacia las necesidades de asesoramiento jurídico de la entidad en el cumplimiento de las demás funciones y deberes a su cargo, en contratación de bienes y servicios, materia presupuestal, administrativa, de arrendamientos, entre otros aspectos; excepto en materia normativa registral y absolución de consultas al interior del Sistema de Registro Civil; modificado y lo señalado en el ROF en vigor desde el 01 enero del 2017; las que deberán de ser asumidas por la Gerencia de Registros Civiles.

- g. Crear la Gerencia de Fiscalización de la identidad, conformada por la actual Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles e integrada por las dieciséis Unidades de Fiscalización, de cada una de las Jefaturas Regionales, manteniendo el trabajo descentralizado de supervisión, reporte y coordinación que a la fecha mantienen. Esta nueva gerencia de línea tendría por objeto, formular los planes locales

de supervisión a las Oficinas autorizadas, en diferentes aspectos, emitir los informes de reporte correspondiente, detallando la situación de las oficinas supervisadas, el estado de conservación de los documentos de los libros de Actas Registrales y los documentos de archivo, la pericia de los registradores civiles para dar cumplimiento a los procedimientos normativos aprobados por la Ley o por la entidad, durante el ejercicio de sus funciones. Comunicar los hallazgos detectados y comunicar a la Gerencia de Registros Civiles, los inconvenientes advertidos al interior del Sistema. Señalar motivadamente las infracciones cometidas por las oficinas autorizadas, durante el desempeño de las funciones a su cargo; estableciendo las sanciones a que pudiera hacerse merecedor dicha oficina; sobre la base del establecimiento en la propia Ley Orgánica, de aquello que pudiera constituir una infracción de tipo administrativa, los tipos de sanción existentes y aquella que en particular le corresponde al caso concreto, su gradualidad y porcentaje en función a la Unidad Impositiva Tributaria correspondiente a cada año, y otros aspectos inherentes a ello. Consiguientemente, esta nueva gerencia tendría dentro de su competencia, funciones de formulación, planeamiento, monitoreo, reporte, fiscalización y de aplicación de sanciones; constituyéndose en la primera instancia.

- h. Crear el Tribunal Registral, constituido como un órgano jerárquico autónomo, con funciones resolutorias; responsable de revisar y decidir los casos que le fueran propuestos, a mérito de los recursos

administrativos interpuestos, de forma estandarizada; desde las oficinas autorizadas que conforman el Sistema de Registros Civiles. Al Tribunal Registral le correspondería ejercer una función de solución de situaciones de conflicto intersubjetivos, a través de la vía administrativo registral, al cual se accedería por interposición de parte; siendo la última instancia registral. .

Un sistema que cuente solo con aplicativos tecnológicos desarrollados para registrar electrónicamente los procesos misionales a su cargo en materia de Registros Civiles, sin haber adecuado previamente la organización a los deberes que le impone su Ley Orgánica, origina soluciones incompletas e inconexas entre la realidad propuesta y la realidad fáctica.

¿Qué hacer entonces? El Reniec cumple con una función normativa en materia registral, que está a cargo de la Subgerencia Técnico Normativo de la Gerencia de Registros Civiles, que corresponde a todo ente rector; pero también realiza una función de planeamiento a nivel central y a nivel de las unidades orgánicas involucradas en el quehacer de los registros civiles que no conversan entre sí, en la cual se circunscribe la fiscalización de las OREC y el reporte realizado por las Unidades de Fiscalización de las Jefaturas Regionales, junto a la amplia actividad desarrollada por la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles, de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones. Dentro de ese contexto, la Subgerencia, a través de la Gerencia de Registros Civiles -a la que perteneció orgánicamente del 2010 al 2016-, propuso asociar el uso de la tecnología a las labores de fiscalización del Sistema, y así

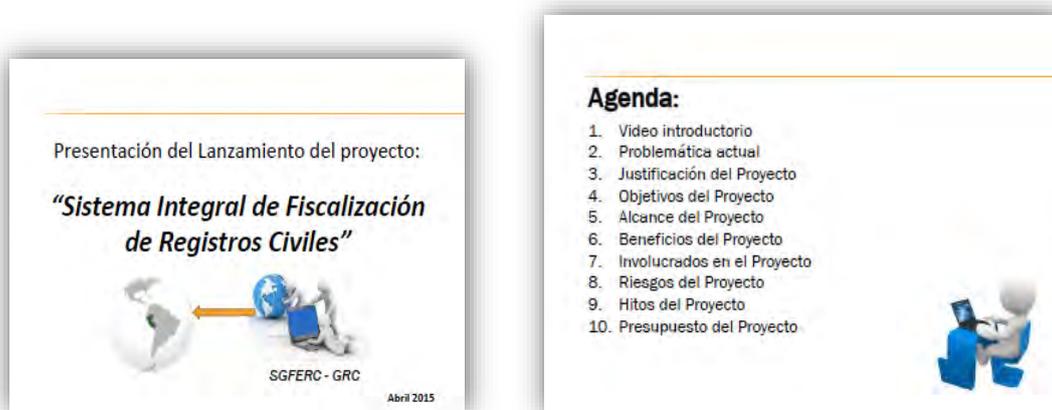
desarrollar un software al cual denominó “Sistema Integral de Fiscalización de Registros Civiles”, que permitiera consolidar y tratar la información dispersa, producida por las diferentes unidades orgánicas de línea del Reniec y la Escuela Registral -órgano de apoyo-; para su compartimento y consulta como material necesario para la toma de decisiones

El “Kick off” de este proyecto es mostrado gráficamente en la Figura 27 y, a ello se añade como anexo, el documento que contiene el proyecto de acta de constitución desarrollado por esta Subgerencia, explicando y justificando el mismo. El desarrollo del proyecto contó con el auspicio de la Gerencia General, pero no de todos los “*stake holders*” -gerentes en la reunión-.

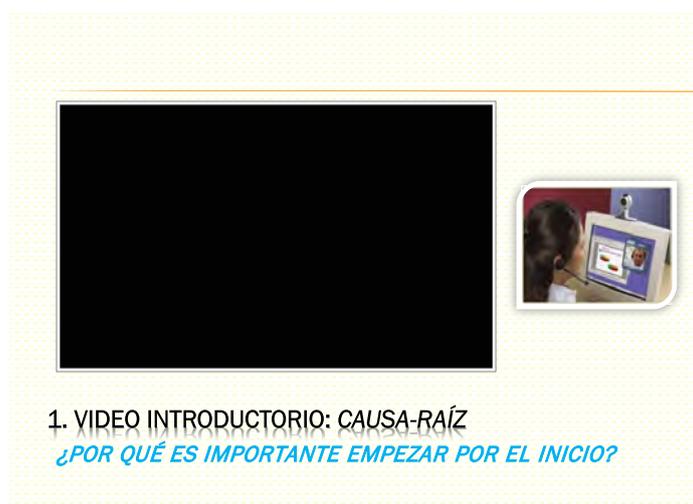
Una explicación a ello podría ser: 1) la preocupación por la continuidad del Convenio European después del 2014, o 2) el interés por apoyar el desarrollo del “Sistema Padrón Nominal de municipios y redes de salud” cuyo mejoramiento ocupaba al personal técnico del área de Ingeniería de Software del Reniec; para uso de los municipios y el Ministerio de Salud (MINSa); con apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas.

FIGURA 29

“KICK OFF” del proyecto Sistema integral de fiscalización de Registros Civiles



Fuente: Reniec (2015). SGFERC/GRC



2. PROBLEMÁTICA ACTUAL:



Serbio acribillado se hizo peruano con solo 2 papeles falsos

El serbio Predrag Cirovic se convirtió en Nicolás Botana Worag con una partida de nacimiento y un certificado de notario falsos.



ACTAS DE NACIMIENTO QUE DIERON LUGAR A DNI FALSOS

<p>Neylon Lorenzo BARCLAY II (USA) Lorenzo Joseph ONEILL MERINO (Año 2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI N° 4849739 Partida N°17 del LIBRO 01, DEL AÑO 1969, de la Agencia Municipal Pishcho sin Pisco, distrito de Pachanga, provincia de Oyon, ILLA. 	<p>Nancy Vanessa UTEGUA CERVENTES (Año 2014) Nancy Vanessa UTEGUA CERVENTES (Año 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI N° 47110474 Acta de nacimiento N° 04713344 (temporal) emitida de la DRECCN Pampa Michi, Chanchamayo, JUNIN.
<p>Jhony CÁRDENAS FASANANDO (COL) (Año 2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI N° 46210568 Acta de nacimiento N°3001686622 (temporal) registrada en DRE-RENTES. Actualmente vigente. 	<p>Nicolás Antonio BONAFIA WONG (Año 2014) (Año 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI N° 48023788 Acta de nacimiento N°70254779 del 17/02/2014 (temporal) emitida por la DRECCN Agua Blanca, provincia de Huaco, La Libertad.
<p>Juan Carlos ESPINOZA MERCADO (ECU) Max BARRIOS PRADO (Año 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI No. 63309177 Acta de nacimiento N° 68798276 (temporal) emitida en la DRECC Bellavista, provincia de Sullana, departamento de Piura. 	<p>Santiago Rodríguez BERNARDO CRESPO "PASCAR" (PERU) (Año 2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> DNI N° 20527205 - nacionalizado reclutado en Bolivia. José Antonio GUTIÉRREZ CARRANZA (Año 2015) DNI N° 46546287 Acta de nacimiento (temporal) emitida por la DRECC Pampa Michi, Chanchamayo, JUNIN.

SÁBADO 26 DE AGOSTO DE 2009 | 12:04
Al destape: Revela el complot de César Catano Porras.
 El Reniec descubrió que la verdadera identidad del empresario agrocomerciante César Catano Porras es Adolfo Carhuallanqui Porras. CANCELÓ su DNI. Investigado por lavado, cambio su identidad en 1984.



POSIBLES CAUSAS DE LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA

FALTA DE CONTROLES



El PEI 2012-2016 no prevé el fortalecimiento del Sistema de Registros Civiles del país, a cargo del RENIEC



Las actividades de fiscalización del Sistema de Registros Civiles no forman parte de los objetivos institucionales de la entidad



Los controles internos aplicados no son eficaces, porque están enfocados hacia un objetivo diferente (la calidad)



No existe un aplicativo que reúna y administre la información producida por el Sistema de Registros

1. ¿Cuál es la responsabilidad del RENIEC respecto al funcionamiento e integridad del Sistema de Registros Civiles?

2. ¿Qué seguridad ofrece RENIEC respecto de la veracidad de la información que producen las Oficinas de Registros Civiles del país?

3. ¿Lleva RENIEC como parte de su evaluación del Sistema, un registro administrativo de los actos irregulares detectados, con o sin responsabilidad del Registrador Civil?

4. ¿Cómo efectúa RENIEC el monitoreo de estas irregularidades registrales y cómo determina en el tiempo, si fueron ya regularizadas o canceladas, o no?



CONTROL: Es "el proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias".
Robert B. Suche

3.- JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:



RENIEC requiere de nuevos recursos tecnológicos:
 1) **Crear base de datos** de oficinas y sus Registradores Civiles (**controles internos**).
 *procesos (SGFERC/UFIS)
 *Gestión (UFIS/OREC)
 2) **Administrar información** de 23 ORAS y 1,471 OREC ya supervisadas en el país.



RENIEC es el **Ente Rector del Sistema de Registros Civiles**, responsable de **4,883 Oficinas** en el Perú y el exterior.

Produce y administra información para la seguridad jurídica y la gobernabilidad del país

Supervisa inscripciones en oficinas del país y da cuenta de hallazgos: **4'097,268 actas revisadas** en 1,662 visitas a 1,451 OREC, del 2010 al 2014. Actas observadas: **386,828** (9.4% de revisadas).

23 ORAS visitadas de 34 ORAS RENIEC x EUROSPAN.

RENIEC tiene total **injerencia en el registro de los hechos vitales** (forma y soporte de la actividad).

Es responsable de veracidad y publicidad de información de actas registrales del Sistema (**FE PÚBLICA REGISTRAL**).

Está obligado a custodiar y proteger el acervo documental que da mérito a inscripciones.

INFORMACIÓN SOBRE EL ENTE RECTOR-1

1. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA : **4,883 oficinas dentro del territorio nacional y el exterior**



2. RESULTADO DE REVISIÓN DE ACTAS EN OREC : **Se visitaron 1,451 (de 4,562 OREC)**

EN ACTAS:	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	TOTAL	
REVISADAS	226,540	927,778	1'342,014	972,310	628,626	4'097,268	VISITAS OREC MÁS DE UNA VEZ
OBSERVADAS	62,210	111,763	92,399	79,101	41,355	386,828	
N° Visitas	212	281	385	409	375	1,662	



INFORMACIÓN SOBRE EL ENTE RECTOR-2



3. RESULTADO CONVENIO EUROPEAN: SE VISITARON 23 (DE 34 HORAS)

ORAS VISITADAS	TOTAL VISITADO	DIFICULTADES	SI	NO
JR14-HVCA (3), JR2-TRUJILLO (4) y JR7-AYACUCHO (7)	23	¿PROBLEMAS DE CONEXIÓN A INTERNET?	18	5
JR14-HUÁNUCO (5), JR16-AMAZONAS (2) y JR12-ICA (2)		¿REGISTRADORES CIVILES REQUIEREN DE CAPACITACIÓN?	22	1

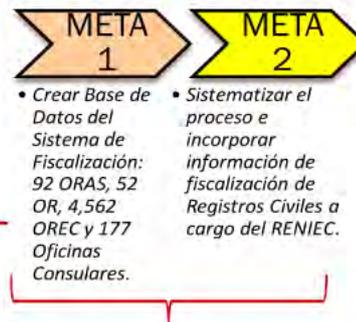
4. SOLICITUDES DE MAYOR INFORMACIÓN A UFIS: POSIBLES VISITAS INSPECTIVAS Y RESULTADOS



AÑOS	ACTAS REGISTRALES OBSERVADAS POR OTRAS UNIDADES ORGÁNICAS						TOTAL
	GRC	GRI			GPRC		
	SGTRC	SGDI	SGPI	SGFEI	SGIRC	SGDRC	
2012	4	1	1955	4	225	0	2189
2013	0	2635	42	290	1	3934	6902
2014	0	46	65	3	3511	0	3625
TOTAL	4	2682	2062	297	3737	3934	12716



4. OBJETIVOS DEL PROYECTO:



*INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE CONTROL INTERNO

Evaluación de riesgos:

CASO: OREC BELLAVISTA-2012



CASO: OREC HUÁNUCO - 2013



3 inscripciones de matrimonio celebrados en el extranjero, sin que medie un exequatur.

CASO ORA HOSPITAL VIRGEN DE FÁTIMA-2014



Asiento irregular de anotación marginal de rectificación de prenombre en Acta de Nacimiento

5.- ALCANCE DEL PROYECTO:



Módulo 1:
*Programación de
Visitas de
supervisión*

Módulo 2:
**Módulo de
Fiscalización**

Módulo 3:
*Seguimiento de las
regularizaciones
administrativas*

Módulo 4:
**Reportes e
indicadores de
fiscalización**

*INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGO DE DESASTRES

Aviso Meteorológico N°032 NIVEL 3
Fecha de emisión: Martes, 14/04/2015
LLUVIAS EN EL NORTE

Departamentos alertados: AMAZONAS, CAJAMARCA, LAIBAYEQUE, PIURA, TUMBES.

Inicio del evento: Martes, 14 de Abril de 2015 a las 18:00 horas (hora local)
 Fin del evento: Lunes, 20 de Abril de 2015 a las 00:00 horas (hora local)
 Período de duración: 128 horas



NIVELES DE PELIGRO

NIVEL 1

No se necesitan tomar precauciones especiales.

NIVEL 2

Se requiere el nivel adecuado de alerta que permitan tomar tiempo en caso de emergencia, pueden ocurrir fenómenos meteorológicos peligrosos que sin embargo son normales en esta época. Manténgase al pendiente del desarrollo de la situación meteorológica.

NIVEL 3

Se pueden observar fenómenos meteorológicos peligrosos. Manténgase al pendiente del desarrollo de la situación y consulte las acciones e instrucciones dadas por las autoridades.

NIVEL 4

Se estimadamente próximo, se pueden observar fenómenos meteorológicos de gran magnitud. Se debe tomar en todo momento el desarrollo de la situación y cumplir las acciones e instrucciones dadas por las autoridades.



PIURA 1983



Zonas de riesgo



Ica 1963 y 1998

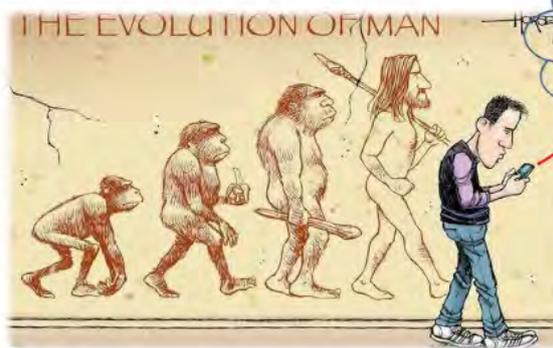


Tumbes 2012

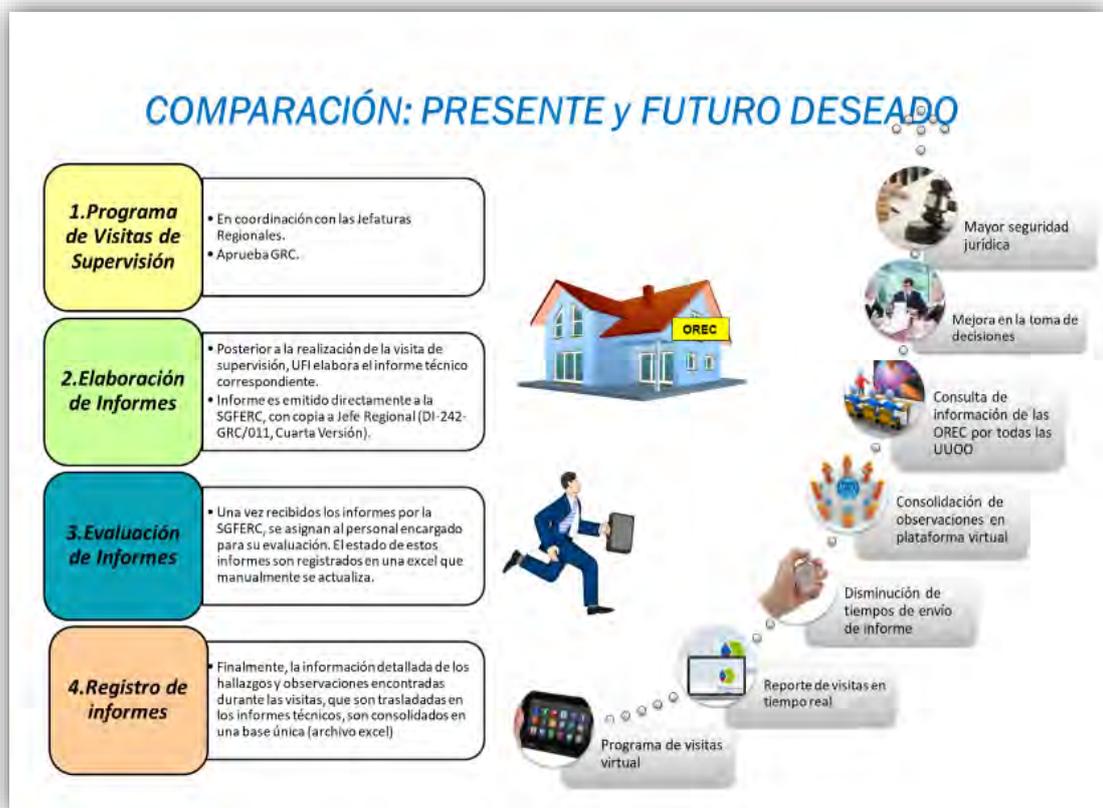
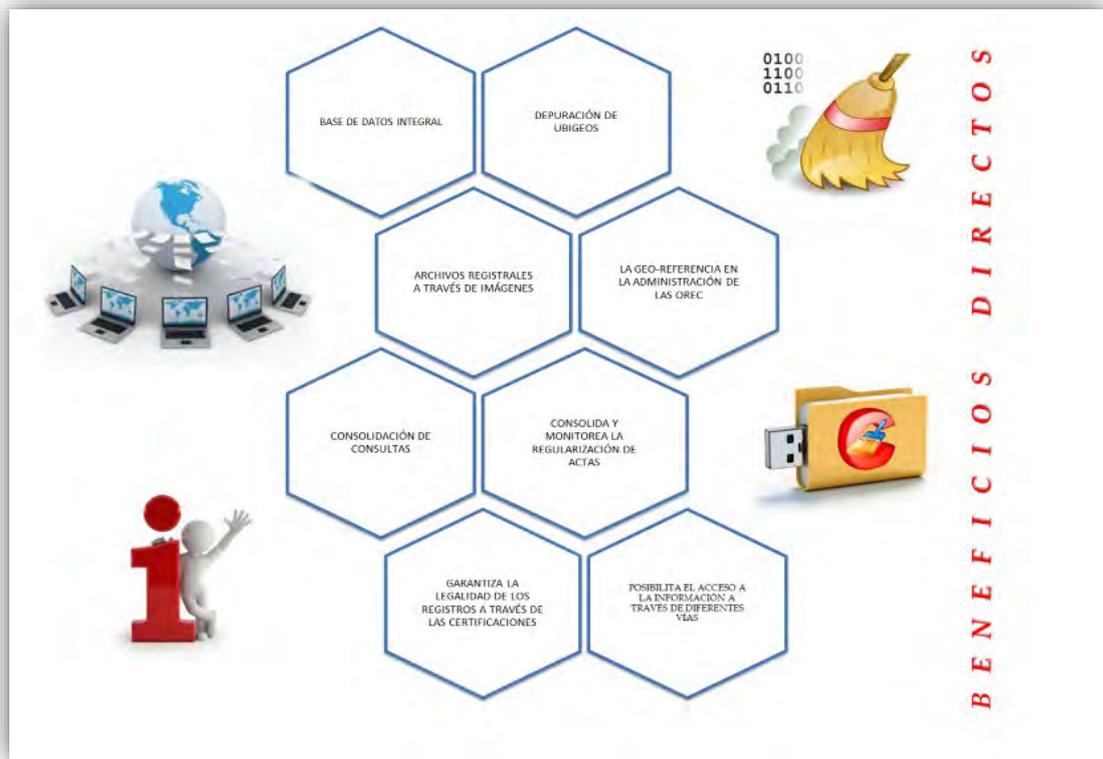


Tahuamanu 2012

6.- BENEFICIOS DEL PROYECTO:



“FORTALECER EL SISTEMA DE REGISTROS CIVILES DEL PAIS, MEDIANTE UNA ADMINISTRACIÓN EFICAZ DE LA INFORMACIÓN PRODUCIDA; PARA UN MEJOR GOBIERNO CORPORATIVO”



7.- INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO:



RESPONSABILIDADES POR ÓRGANO 1

N°	INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO	ÓRGANO	RESPONSABILIDAD
01	Carlos Alfredo Fernández de Córdova Macera	GRC	Definir la Base de Datos de Oficinas que tienen a su cargo el Registro de los Hechos Vitales del país.
02	César Mendoza Hernández	GOR	Facilitar la disposición de recursos financieros asignados (EUROPAN) para financiar el proyecto. Apoyar la depuración de los ubigeos registrales. Velar porque el trabajo desarrollado por las UFIS, responda a lo señalado por el ROF. Brindar soporte operativo (UFIS) para la implementación del proyecto. Facilitar la participación de los UFIS en Lima, para la capacitación prevista.
03	Danilo Chávez Espiritu	GTI	Desarrollar las especificaciones técnicas de los equipos a adquirir (<i>tablets</i>) y desarrollo e implementación del "Sistema Integral de Fiscalización de Registros Civiles". Llevar a cabo la depuración de los ubigeos registrales. Facilitar soporte técnico requerido para el almacenamiento de imágenes de actas registrales de reserva replegadas y documentos de sustento de inscripciones en línea; para que puedan visualizarse en las <i>tablets</i> a adquirirse. Dar mantenimiento y actualizar el sistema a desarrollar.
04	Juan Huerta Valverde	GRI	Facilitar el acceso a las imágenes y documentos de sustento digitalizadas, de las inscripciones de hechos vitales generadas en las Oficinas del RENIEC y de las OREC que cuentan con registro en línea.



RESPONSABILIDADES POR ÓRGANO 2

N°	NOMBRES Y APELLIDOS	ÓRGANO	RESPONSABILIDAD
05	<i>Lorena Sarria García de Rodríguez</i>	GPRC	Facilitar las imágenes de las actas registrales matrices y de reserva, a nivel de consulta, cuyo procesamiento tenga a su cargo; y las imágenes de los documentos de sustento de las mismas.
06	<i>Gilberto Palomino Casanova</i>	GAD	Brindar los recursos necesarios para la contratación del personal, y la adquisición de bienes y servicios.
07	<i>Carlos Martín Loyola Castillo</i>	GPP	Brindar apoyo en habilitación presupuestal para desarrollar el proyecto y buscar recursos adicionales para su implementación. Ampliar funciones de supervisión en el ROF para incluir Oficinas RENIEC (OR y ORAS).
08	<i>Tobias Aliaga Vilchez</i>	GCI	Brindar asesoramiento técnico en la metodología para la elaboración de los documentos de gestión del proyecto.
09	<i>Benito Portocarrero Grados</i>	GII	Brindar apoyo en la ejecución del proyecto, en lo referido al posicionamiento institucional y preocupación por la seguridad jurídica de las inscripciones en el país; a través de notas de prensa y otros medios.
10	<i>José Guillermo Nugent Herrera</i>	ER	Brindar información referida a las capacitaciones proporcionadas a los Registradores Civiles del país.
11	<i>Piero Alessandro Corvetto Salinas</i>	GRE	Brindar apoyo y asesoramiento, para geo-referenciar las Oficinas que conforman el Sistema Integral.

8.- RIESGOS DEL PROYECTO:



N°	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO
01	Retraso en la contratación del personal especializado para el desarrollo del proyecto.
02	Modificaciones al ROF sin la previsión de la relación funcional que existe entre la Sub Gerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles y las Unidades de Fiscalización de las Jefaturas Regionales.
03	Demora en el proceso de adquisición de equipos de soporte informático.
04	Retraso en el desarrollo del sistema.
05	Asignación de fiscalizadores a tareas administrativas o de capacitación distintas a su función, en las Jefaturas Regionales.
06	Falta de remplazo de fiscalizadores renunciantes (JR2, JR6, JR9 y JR14), y contratación de nuevos fiscalizadores en Jefaturas Regionales cuyo territorio lo demande (JR1, JR4, JR13 Y JR16).

9.- HITOS DEL PROYECTO:



HITOS	Abr	May	Jun	Ju	Agp	Set	Oct	Nov	Dic	ENE	FEB	MAR
1. Aprobación de acta de constitución	▲											
2. Documento de procesos aprobado	▲											
3. Formulación requerimiento CAS para informáticos	▲											
4. Contratación de personal	→			▲								
5. Módulo programación de visitas de supervisión.				→	▲							
6. Módulo de fiscalización					→		▲					
7. Módulo de seguimiento de regulaciones administrativas.							→	▲				
8. Módulo de reportes e indicadores								→		▲		
9. Compra de "Tabletas" y teclados inalámbricos	→				▲							
10. Capacitación operadores.				→	▲		→	▲		→	▲	
11. Cierre del proyecto												▲

10.-PRESUPUESTO DEL PROYECTO



Concepto / Etapa	Cantidad	Costo (S/.)	Meses	Monto (S/.)
Equipos				
Tablet	34	1,200		40,800
Teclado inalámbrico para tablet	34	120		4,080
Personal (CAS x 9 meses)				
Analista Funcional	1	4,000	9	37,535.55
Analista programador	2	5,000	9	93,471.10
Capacitación				
Capacitación a los operadores				72,000
Total en Nuevos Soles:				247,886.65

*Muchas
Gracias!*

CONCLUSIONES

1. La investigación determinó, que durante el período 2005-2020, pese a los éxitos iniciales obtenidos en el proceso de incorporación de los acervos documentales de las principales Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades de la ciudad capital, y las consiguientes ventajas para el ciudadano de la incorporación de la información registral en el Registro Nacional del Estado Civil, el Poder Ejecutivo no había implementado ninguna política pública, cuya finalidad fuera generar y fortalecer un Sistema de Registros Civiles integrado, orgánicamente justificado y jurídicamente seguro; al cual, había que dotarlo de los recursos necesarios para su crecimiento, rentabilidad y sostenibilidad. El impacto directo de esa omisión, es hoy una institución autónoma, cuyo visión y diseño se encuentran distorsionados; que no da cumplimiento a su Ley Orgánica, y que en quince años de actividades, con órganos de línea específicamente creados para dirigir la gestión de los Registros Civiles desde el año 2007, no han permitido que se incorpore la información registral de todos los peruanos, en la Base de Datos de los Registros Civiles; creada el 01 de octubre de 2003.
2. La política pública más próxima que asignó recursos adicionales al Reniec, desde el Ministerio de Economía y Finanzas, fue la que se formuló a nivel interinstitucional en el año 2008, para el caso del “Programa Presupuestal 0079 - Acceso de la Población a la Identidad”

(emprendida con apoyo económico de la Cooperación Europea, a través del Convenio European), que estuvo vinculado a la identificación, y colateralmente al registro de nacimientos (por ser el requisito de sustento en el país, necesario para la obtención del Documento Nacional de Identidad), seguido del Convenio MEF-RENIEC (Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa de Acceso de la Población a la Identidad) y sus adendas (período 2012-2016); y hoy, vuelve a renovarse con la suscripción del Convenio de Apoyo Presupuestario a los Programas Presupuestales vinculados a la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil con intervención del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, suscrito el día 20 de febrero de 2019. Los cuales siguen orientados a reducir la indocumentación absoluta en el país en los sectores vulnerables y de extrema pobreza, dotándolas del Documento Nacional de Identidad y generando soluciones para otras entidades públicas. Cabe entonces preguntarse ¿cuál ha sido el efecto de ello en el modelo institucional del Reniec? La respuesta debe de darse, en base al resultado obtenido, en cada uno de los indicadores de medición:

- a) En cuanto a los trámites de autorización de delegación de funciones registrales a nuevas Oficinas de Registros del Estado Civil, hay que señalar que el Sistema cuenta, al 30 de junio de 2020, con un total de 5,285 oficinas autorizadas; dentro y fuera del territorio nacional. Este número es cuantitativamente superior a las

3,320 Oficinas de Registros del Estado Civil formales, reportadas por Paredes (2006, p.78), al 13 de julio de 1995. Sin embargo, cabe precisar, que ninguna Ley le asigna al Reniec, la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles que ha desarrollado.

- b) En materia de implementación de Oficinas Registrales propias y Oficinas Registrales Auxiliares implementadas en la red de hospitales del país del MINSA y ESSALUD, cabe señalar que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil cuenta con 61 Oficinas Registrales para atender todos los servicios vinculados al quehacer de los Registros Civiles (24 ubicadas en Lima y el Callao y algunas capitales de provincias), a razón de la transformación de algunas de sus antiguas Agencias (servicios relacionados al DNI) y nuevos alquileres. Para el caso de Oficinas Registrales Auxiliares (ORAS), éstas suman 185, y solo están autorizadas a registrar nacimientos y defunciones ocurridos en nosocomios (existen 27 de ellas en Lima y el Callao). Pero, esta cobertura es insuficiente, porque no da cobertura a los distritos y centros poblados. En el caso de las Agencias, el Reniec tiene pendiente de transformar aún, 78 Agencias a Oficinas Registrales, en capitales de provincias; lo cual es desfavorece al ciudadano.
- c) En lo que se refiere a la implementación del Sistema Integrado de Registros Civiles (SIRCM) para el registro en línea desde las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades, el

Reniec ha convencido a los Alcaldes y Registradores Civiles, desde el año 2012, a registros por aplicativos informáticos, en reemplazo de los registros manuales; mediante la suscripción de un convenio tipo de “afiliación”, para el uso del aplicativo informático. Actualmente, existen 1,369 oficinas de municipalidades provinciales, distritales, de centros poblados y una de Comunidad Nativa, “afiliados al registro en línea”; sujetos muchos de ellos, a las eventualidades de la falta de aprovechamiento comercial de la red dorsal del país y, consiguientemente, a los problemas de conexión y otros tantos que se originan a consecuencia de la falta de conectividad, que genera la pérdida de habilidades blandas en la operatividad el sistema, por el escaso número de registros que habitualmente se efectúan en el mes. Dicha estrategia, obliga hoy a que las actas registrales inscritas mediante el aplicativo, deban de venir a procesarse en la planta ubicada en Lima; para garantizar la idoneidad de los datos y la forma de registro, así como la generación de microformas digitales. Ello produce, un perjuicio no medido para el usuario, de tener que esperar entre una y dos semanas, para la obtención de copias certificadas del acta, adicionales a la gratuita que recibió durante el acto de registro.

- d) En lo relacionado a los errores de registro cometidos por los Registradores Civiles, la capacitación a los Registradores Civiles y la supervisión de la legalidad de las inscripciones registrales: la

entidad no aprovecha aún, en su planificación general del Sistema, la información resultante del análisis de los errores registrales contenidos en las actas registrales revisadas durante las actividades de supervisión ejecutadas por las Unidades de Fiscalización; en las propias oficinas autorizadas de las municipalidades y Comunidades Nativas. Solo en el período 2010-2019, las áreas desconcentradas de fiscalización y la Subgerencia habían revisado manualmente, un total de 6,788,962 actas registrales, correspondiente a 2,631 Oficinas de Registros del Estado Civil; a través de 4,840 desplazamientos físicos hacia cada localidad. La “data” sobre temas múltiples disponible, para el caso de cada una de las oficinas de registro supervisada, no era empleada en la planificación de los recursos de capacitación, a cargo de la Escuela Registral. Por otra parte, la “data” no podía ser explotada debidamente, porque no existe un software que ayude a su procesamiento y contenga criterios de búsqueda más desarrollados, para uso informativo de todas las áreas de fiscalización de la entidad, la Gerencia General y la Gerencia de Planificación y Presupuesto, pese a haber sido ello requerido desde el año 2015. La información no está contenida en algún servidor institucional, debido a la falta de interés de la gerencia de tecnología involucrada. El trabajo en la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles debe de hacerse en hojas Excel, cuya actualización y reportes genera inconvenientes permanentemente a los servidores públicos a cargo de su

procesamiento; por la cantidad de información que se posee. Tampoco se cuenta en la Gerencia de Operaciones Registrales, de la cual depende aún la citada Subgerencia, con personal especializado que apoye el análisis de la información a nivel de minería de datos; desde una perspectiva integradora del Sistema de Registros Civiles. En lo que respecta a la participación de la Escuela Registral en la capacitación de los Registradores Civiles del propio Reniec y las Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales, ella no contaba con capacitadores preparados en el acceso y uso del aplicativo de registro en línea.

- e) En lo que atañe al proceso de incorporación pendiente de las actas registrales, de las Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales y el Proyecto BID, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil reconoce que, tiene pendiente por incorporar los acervos documentarios de 181 oficinas autorizadas en municipalidades provinciales y 1,624 en municipalidades distritales; tema que de alguna forma, pretende conseguir; a través del convenio celebrado por el Estado peruano con el Banco Interamericano de Desarrollo, para el financiamiento directo y préstamo reembolsable de US\$ 50,000,000.00 al Reniec, para la adquisición de bienes y servicios, en diferentes componentes, que hagan posible la “digitalización de 50 millones de Actas Registrales correspondientes a las OREC provinciales y distritales del Perú” (BID, s.f., p.1); donde el plazo de amortización vence el

15 de diciembre de 2027, y en el que la entidad debe de aportar para el proyecto: US\$30,214,762.00 de dólares americanos. Pero, lo que el Reniec no ha señalado, es que la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497 lo obliga a incorporar a la entidad, los acervos documentarios de todos los Gobiernos Locales; y eso incluye a 2,518 oficinas autorizadas en municipalidades de centros poblados y 39 en oficinas auxiliares de centros poblados que no están contabilizadas en ningún documento de trabajo formal de la entidad ni comprendido en los objetivos del Proyecto BID; razón por la cual, la entidad carece de esta información y no esté en posibilidad de saber, cuántos Libros de Actas Registrales son, qué dimensiones tienen los mismos, cuál es su estado; como para prever su movilización, la mejora de su situación o la estandarización proyectada de un proceso de digitalización de imágenes, conducente a la generación de microformas digitales. Por lo tanto, la continuidad del proyecto, en la forma establecida, ameritaría algún tipo de análisis técnico y financiero, por parte de la actual gestión que jefatura la entidad; por las responsabilidades presentes y futuras que conlleva su realización; y el retraso que presenta.

3. Como entidad conformante del Sistema Electoral, la planificación de la visión institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, requiere estar centrada en el desarrollo o fortalecimiento de un Sistema de Registros Civiles, aún por construir; independientemente de si dicha

posibilidad, está o no sujeta a discusión. Su actual fortaleza, basada en el despliegue cuantitativo hecho para la entrega del Documento Nacional de Identidad a la población y no en las bondades del Registro Civil, representa una visión parcial, imperfecta e ilusoria del Reniec, en su contexto y rol en la sociedad y el Estado. Ser eficiente no significa tener una mayor aceptación pública en las encuestas, ser un caso de éxito, exige dar cumplimiento a lo que señala, para empezar, su propia Ley Orgánica; y el Reniec la ha incumplido cuando se trata de la Primera Disposición Complementaria e inobservado los alcances favorables de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 26497. Por lo tanto, su referente de asociación con el ciudadano, la sociedad, los Poderes públicos, las entidades del Estado, las empresas y los propios partidos y movimientos políticos tiene que cambiar, en adelante; debido a que su rol fundamental, al interior del Sistema Electoral, se sustenta en los logros del Registro Civil y no en un producto como el Documento Nacional de Identidad, para la elaboración de un padrón electoral confiable. Por lo tanto, el Registro Civil constituye un componente importante de la gobernabilidad democrática del país, pendiente de atender.

4. La política institucional imperante y las consiguientes estrategias desplegadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, desde 1995, han dado paso a diferentes cambios en su estructura organizativa; generando su crecimiento inorgánico, poco eficiente en la asignación de recursos en su presupuesto institucional, pero también, en la asignación interna del gesto. Como resultado de ello, el desarrollo del

Sistema de Registros Civiles en el período investigado, demuestra ser ineficiente. Por ejemplo, el Sistema de Registro Civil cuenta, al 30 de junio de 2020, con 5,285 oficinas autorizadas, dentro y fuera del territorio nacional. Número superior a las 3,320 OREC formales reportadas por Paredes (2006, p.78) habidas, al 13 de julio de 1995. Sin embargo, ninguna Ley le asigna al Reniec, la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles. Por otra parte, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil ha construido, en el período investigado, una red propia de oficinas en Lima Metropolitana, la Provincia Constitucional del Callao y algunas capitales de departamentos, vía la transformación de algunas de sus antiguas Agencias (servicios relacionados al DNI) y nuevos alquileres. Ellas suman 61 Oficinas Registrales para atender todos los servicios registrales (24 ubicadas en Lima y el Callao), a los que se agregan: 185 Oficinas Registrales Auxiliares (ORAS) en la red hospitalaria del MINSA y ESSALUD para el registro de nacimientos y defunciones ocurridos en nosocomios (27 de ellas en Lima y el Callao). Pero, esta cobertura es insuficiente, porque no presta servicios directos a los distritos y centros poblados. Al Reniec le resta transformar 78 Agencias ubicadas en capitales de provincias, algunas de ellas de atención unipersonal, a Oficinas Registrales.

A fin de fortalecer la organización e introducir mejoras que contribuyan al real desarrollo del Sistema, es indispensable proponer la reforma del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para lo cual, la modernización de la gestión de la entidad y la modificación de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497, puede dotarla de mejores

posibilidades para incorporar toda la información correspondiente a los peruanos, sin tener que incorporar física y obligatoriamente, los acervos documentarios de las OREC de municipalidades; así como ser reconocido formalmente como el ente rector del Sistema de Registros Civiles del país. Por otra parte, el diseño organizativo de la entidad no debería de estar supeditada a cambios esporádicos, sin ninguna planificación técnica que lo sustente y garantice como resultado, la eficiencia operativa y el cumplimiento de sus fines misionales. Para el repliegue e incorporación de la información de los peruanos, contenida en los Libros de Actas Registrales y documentos que dieron mérito a dichas inscripciones en formatos de actas registrales manuales, no se requiere para su procesamiento por la entidad, ser trasladados hasta la ciudad de Lima. Su procesamiento debe de ser hecha de forma sistemática y descentralizada, conforme a un programa a seguir, bajo la responsabilidad de cada una de las Jefaturas Regionales. Los documentos físicos que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación, una vez procesados, podrían ser devueltos al Gobierno Local con el encargo estricto de su custodia y conservación, como fuente de investigación local y medio de arraigo de las personas inscritas con su localidad. En la ejecución de esa estrategia de incorporación de información, el Reniec deberá de diseñar estrategias generales y particulares, en función a cada ámbito regional; y emplear mecanismos que aseguren y posibiliten técnica y jurídicamente: capturar, transferir y procesar técnicamente las imágenes que contienen los diferentes tipos

de actas registrales allí obrantes; que den fe de su idoneidad, respecto de los documentos de los que proceden.

La incorporación de los documentos que conforman el acervo documental de una OREC debe de ser siempre, una atribución del Reniec, contenida en la norma modificatoria. La entidad constituida como ente rector del Sistema de Registros Civiles del país, tiene que asumir funciones que garanticen los deberes de custodia, incremento, conservación y protección de dicho acervo, al interior del Sistema a su cargo. En consecuencia, establecida una nueva forma de organización, el ente rector deberá de guardar para sí, dicha facultad cuando su transferencia a la entidad, sea indispensable para garantizar la conservación de los mismos, se verifique alguna falta de cumplimiento grave de parte de los Registradores Civiles o las autoridades con las que se hubiera celebrado alguna clase de convenio interinstitucional que proporcione el servicio de depósito y custodia de los acervos y/o administración de áreas de atención de personas y documentos registrales; sea que medie circunstancias originadas por caso fortuito, fuerza mayor, negligencia o culpa inexcusable; como parte de una sanción explícita, aplicable al delegado.

5. El proceso de interoperabilidad de los servicios públicos a cargo del Estado, propuesto por el Poder Ejecutivo, requiere del compartimento de información pública fidedigna de las personas naturales porque es información transversal a dicho proceso. En la medida en que el Reniec

no dote a las inscripciones registrales de las condiciones seguridad, legalidad, calidad y transparencia desde su lugar de captura o procesamiento, sea en forma física o electrónica, mediante una certificación de idoneidad técnica y jurídica a emplear al efecto; la información de sus bases de datos ciudadanos, compartida a través de los aplicativos que accedan a ellas, podrían conllevar inexactitudes que pongan en riesgo la seguridad jurídica; con una clara afectación al valor confianza. En consecuencia, existe el deber de hacer las correcciones internas que el tema demande; para no trasladar a otros, las deficiencias que presenta el Sistema, por falta de interés de parte del Poder Ejecutivo y de la propia institución.

Para ello, la entidad no ha construido aún, una estructura organizativa que responda a las necesidades de la sociedad digital y el gobierno abierto. El Sistema de Registros Civiles como se encuentra funcionando, no aporta fortaleza a la entidad. Su aporte a la gobernabilidad se restringe mayormente, a dotar a los peruanos con el DNI y a cumplir un rol dentro de la función del Sistema Electoral del país, cada vez que se convoca a un proceso de elecciones; que es la menos importante, teniendo en cuenta, las funciones asignadas por la Constitución Política y la Ley.

Actualmente, las Oficinas de Registros del Estado Civil de municipalidades, Comunidades Nativas y Oficinas Registrales Consulares, no están organizadas de acuerdo a estándares de funcionalidad tecnológica, operatividad logística o desarrollo de espacios geográficos y demográficos -regionales o subregionales- que debería de

administrar el Reniec; para atender las prioridades y necesidades básicas de interoperabilidad, y las Jefaturas Regionales no se encuentran en la posición de dirección, planeamiento regional, responsabilidad funcional, administrativa y operativa en la que deberían de encontrarse, con cierta autonomía técnica; adecuándose a la realidad del espacio geográfico en el que operan y las necesidades de fortalecimiento y articulación regional del Sistema de Registros Civiles, cuyas autoridades regionales y locales se ciñen por disposiciones basadas en un criterio de administración de servicios descentralizados, anteriormente ofrecidos por el Poder Ejecutivo.

RECOMENDACIONES

Como resultado de la presente investigación, el suscrito formula las siguientes recomendaciones:

1. Establecer una política de Estado y no de gobierno, en la que el registro de los hechos vitales y actos modificatorios del estado civil sea una prioridad para la gobernanza del país; reconociéndole al Reniec, la calidad de ente rector del Sistema de Registros Civiles del país.
2. Impulsar la reforma del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil cuyo modelo organizativo, luego de veinticinco años de ser implementado y pese a los diferentes cambios introducidos por los Jefes Nacionales, no resulta ser el más idóneo para el desarrollo de una gestión pública moderna, que afronte los retos exigidos por la política de modernización de la gestión pública, el deber de garantizar la seguridad jurídica de los datos personales de los ciudadanos y la necesidad de articular el trabajo misional, con las Oficinas de Registros del Estado Civil de los Gobiernos Locales del país. Para ello, se debe de formular, diseñar e implementar cambios importantes en la estructura organizativa, que modifiquen la visión institucional y los planes estratégicos institucionales, la forma vertical de organizar el trabajo de los colaboradores, y dar sostenibilidad operativa a las actividades.

3. Proponer el cambio de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497, por un texto que regule, de forma distinta, el deber del Reniec de incorporar la información de los peruanos, contenida en los acervos documentarios del Sistema de Registros Civiles; y no precisamente la incorporación de los acervos y el personal de las OREC.
4. Sin perjuicio de lo señalado en la sugerencia precedente, se debe de proponer una modificación de la Ley Orgánica del Reniec, que establezca algunos criterios básicos no considerados, para la formulación de una estructura orgánica flexible, alineadas a su calidad de nuevo ente rector de los Registros Civiles; se establezca para la entidad una función organizativa, fiscalizadora y sancionadora sobre el Sistema a legitimarse; previendo la delegación y revocatoria de facultades registrales como una forma de articular el trabajo de la entidad con otras instituciones que cuenten a su interior, con oficinas autorizadas para el registro. En otras palabras, una reforma del Reniec, para adecuarla a las necesidades actuales del Estado.
5. Sugerir la formulación de un proyecto de Ley que apruebe un Código de Ética que regule las funciones, responsabilidades éticas y funcionales de los servidores de las OREC, que vinculen de una mejor manera a los mismos con el Reniec; mientras se desempeñen como tales.
6. El Reniec debe de modificar su concepto operativo de Escuela Registral. Los cursos y certificaciones que expide no ofrecen garantías en la continuidad del desarrollo del cargo ante el cambio de las administraciones ediles, como

tampoco una adecuada capacitación de los Registradores Civiles para garantizar una eliminación de los casos potenciales de subregistro relativo .

7. Las bases de datos del Reniec: Base de Datos de los Registros Civiles y Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, deben de integrarse; como parte de un proceso de reforma y modernización posterior de la entidad. A efectos de que pueda generarse nuevos productos, que hagan posible procesar información identificatoria; de uso público.

8. La institución debe de introducir en el planeamiento y desarrollo de sus actividades, modelos de gestión de riesgos, gestión de desastres naturales, gestión por procesos que permita una certificación de todos ellos, desde su inicio a fin, y no por subprocesos; como ocurre a la fecha.

9. Se requiere modificar la visión institucional aprobada con el PEI 2018 -2020, del 24 de octubre de 2018; que señala:

VISIÓN ACTUAL	PROPUESTA DE VISIÓN
"Ciudadanos identificados con acceso a servicios amigables e innovadores en tiempo real, integrados digitalmente a través de la entidad de registro del Estado peruano que garantiza su identidad y seguridad jurídica, y que contribuye a la modernización del Estado y al desarrollo del país".	Fortalecer en los próximos cinco años, su labor como ente rector del Sistema de Registros Civiles del país, estableciendo una Base de Datos con la identidad de los peruanos, que garantice la integridad de su información, proteja sus datos personales, permita mejores servicios, jurídicamente seguros y confiables, y tecnológicamente eficientes; para una adecuada identificación de la persona humana, beneficio del ciudadano y la interoperabilidad de los servicios a cargo del Estado peruano, en sus diferentes niveles de gobierno.

10. En tanto la entidad no proponga un nuevo texto de Ley Orgánica, adecuado a la nueva visión de gobierno digital, que incluya y regule los alcances y funciones del DNle y la prestación de servicios digitales, se requiere modificar, al menos algunos artículos de la Ley 26497, para que pueda paliarse el impacto de los problemas acusados en esta investigación; cuyo texto de modificación se propone a continuación:

ÍTEM	ARTÍCULOS	CONCEPTOS POR INCORPORAR	JUSTIFICACIÓN
1	Art.1-A	<ul style="list-style-type: none"> El Reniec es el ente rector del Sistema de Registros Civiles del país. El Reniec es un registro público de seguridad jurídica. 	Precisar la calidad con la que actúa la entidad, porque la Ley 26497 no le asigna tal calidad, y cuáles son sus responsabilidades como entidad del estado, en la prestación de los servicios a su cargo.
2	Art. 7	<ul style="list-style-type: none"> Definir el Sistema de Registros Civiles del país y señalar cuáles sus funciones. Adecuar el rol del Reniec a su interior, para afirmar sus deberes y facultades como ente rector. 	En función a la decisión que adoptará la entidad, debe de señalarse, cómo concibe el país el Sistema de Registros Civiles, y cuál es el rol del Reniec.
3	Art.7-A	<ul style="list-style-type: none"> Señalar cuáles son las funciones y deberes a cargo de las Oficinas del Sistema, autorizadas a registrar hechos vitales y actos modificatorios del estado civil; dentro y fuera del territorio nacional. 	La Ley no señala cuáles son las responsabilidades de los Registradores Civiles, como conductores de las Oficinas autorizadas del país.
4	Art. 7-B	<ul style="list-style-type: none"> Establecer cuáles son las funciones del ente rector, en materia de fiscalización de la legalidad de las inscripciones y conservación de los acervos documentales, al interior del Sistema; y las funciones sancionadoras que le competen como tal. 	Un régimen de sanciones a aplicarse, no puede quedar librado a una definición a cargo del reglamento. En acatamiento del principio de legalidad, ello debe de desarrollarlo la Ley de la materia. El Reglamento puede fijar o actualizar el monto de la sanción, pero no crear sanciones.
5	Art. 9	<ul style="list-style-type: none"> Establecer lineamientos técnicos y de política, para desarrollar una estructura orgánica flexible del Sistema de Registros Civiles, acorde a 	Técnicamente, la Ley 26497 no faculta al Jefe Nacional del Reniec a modificar la estructura orgánica vertical señalada

		las necesidades misionales del Reniec; que compatibilice con el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley 26497.	por su artículo 9. Quien lo señala es la parte final del artículo 13° del Reglamento de las Inscripciones. Pero, por el principio de legalidad, una norma inferior puede reglamentar pero no modificar el texto de la Ley.
6	Primera Disposición Complementaria	El Reniec tendrá un plazo improrrogable de sesenta (60) meses computados a partir de la modificación de la presente disposición, para incorporar la información correspondiente a los peruanos inscritos en los Libros de Actas Registrales que obran en los acervos documentarios de las Oficinas de Registro del Estado Civil con funciones delegadas, de las diversas municipalidades del país, Comunidades Nativas y Oficinas Registrales Consulares.	Se necesita establecer con claridad, que el deber del Reniec como ente rector del Sistema es consolidar la información de los peruanos inscritos. La incorporación de los acervos documentarios debe de ser una medida a adoptar por el ente rector, cuando las OREC no garanticen la conservación del acervo documentario o el cumplimiento de las demás disposiciones legales y administrativas a las que se han comprometido.
7	Segunda Disposición Complementaria.	Establecer su derogatoria.	Esta disposición es incompatible en parte, con lo que señala la Ley en la Tercera Disposición Complementaria.
8	Agregar Sexta Disposición Complementaria	Establecer la obligación de cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, de facilitar al Reniec, todos los medios requeridos para que la entidad pueda incorporar la información sobre las inscripciones realizadas en las Oficinas Registrales Consulares. Permitir la supervisión de los Libros de Actas Registrales y las inscripciones que allí se realicen, de manera presencial, para la verificación del procedimiento registral seguido y las necesidades de mejora del servicio; otorgando las facilidades debidas.	Las Oficinas Registrales Consulares tienen un deber de coordinación con el Reniec, que no se viene cumpliendo, en razón a que la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores asume que, estas oficinas dependen administrativa y presupuestalmente del Poder Ejecutivo; inobservando lo señalado en el artículo 183° de la Constitución Política.

11. Dentro de las modificaciones a introducirse debe de estar la creación de la Gerencia de Fiscalización de los Registros Civiles, como un órgano de línea que tenga la responsabilidad de conducir la supervisión de la legalidad de las inscripciones de las oficinas autorizadas a nivel país; y mantenga una relación de coordinación permanentemente con los Registradores Civiles a cargo de las inscripciones; compruebe la calidad y eficacia de los reglamentos, instructivos y demás disposiciones normativas emitidas por el ente rector, que regulen los procedimientos registrales. Observe e informe las condiciones en que funcionan las oficinas autorizadas que integren el Sistema, a ser señaladas por la Gerencia de Operaciones Registrales, como condición para la continuidad del servicio registral en las respectivas localidades; verificar en el lugar, el cumplimiento de las condiciones asumidas por otras entidades, a través de los convenios interinstitucionales celebrados por el Reniec con otras entidades, por actividades no esenciales; la imposición de sanciones previstas en la norma que modifique su Ley Orgánica; entre otros aspectos, necesarios para la construcción de data esencial para el desarrollo operativo del Reniec en sus regiones.

12. Estimar la creación del Tribunal Registral como un órgano técnico y autónomo, dentro de un nuevo marco organizativo, en el que la entidad cuente con facultades sancionadoras y su visión del Sistema de Registros Civiles haya cambiado. Sistematice jurisprudencia, genere doctrina uniforme y de solvencia al Sistema.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Referencias bibliográficas:

- Banco Interamericano de Desarrollo, Perú. (s.f.). *Mejoramiento del Acceso a los servicios de Registros Civiles e Identificación de calidad a nivel nacional, (PE-L 1171), Propuesta de préstamo. Autor.*
- Calderón, Estefanía. (2019). *Registros civiles y oficinas de identificación - Análisis y fichas de país.* Banco Interamericano de Desarrollo, 1-42 y 139-143. <https://publications.iadb.org>
- Boza Dibós, Beatriz. (2011). *Buenas Prácticas en Gestión Pública – Sistemas de Gestión Interna.* Ciudadanos al Día.
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.* Editora Diskcopy S.A.C.
- Constitución Política del Perú (1993). <https://congreso.gob.pe>
- Congreso Constituyente Democrático. (1998). *Debate Constitucional Pleno – 1993. Diario de los Debates, T. III, pp. 1789-1830. Autor.*
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos- Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, (2008). *Proyecto de Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad”, aprobado en la sesión del 11 de abril de 2008. Autor.*
- Poder Ejecutivo. 29 de diciembre d 1992. Decreto Ley N°26127. Sistema Nacional del Registro del Estado Civil. Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. <https://www.deperu.com>

- Presidencia del Consejo de Ministros. 23 de abril de 1998. Reglamento de las Inscripciones en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. <https://www.reniec.go.pe>
- Defensoría del Pueblo, (2016). Informe de Adjuntía N°18-2016-DP/AAE. *El proceso de incorporación de las Oficinas de los Registros de Estado Civil de las Municipalidades Provinciales y Distritales al RENIEC*. Autor.
- Defensoría del Pueblo, (2006). *Informe Defensorial N°107. La Defensoría del Pueblo y el Derecho a la Identidad. Campañas de documentación y la Supervisión 2005-2006*. <http://www2.congreso.gob.pe>
- Defensoría del Pueblo, (2005). *Informe Defensorial N°100. El Derecho a la identidad y la actuación de la administración estatal, problemas verificados en la supervisión defensorial*. www.gob.pe
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División Estadística de Naciones Unidas. Estudios de Métodos Serie F, No.73. (1998). *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales – Informatización*. ONU. <https://www.unstats.un.org>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División Estadística de Naciones Unidas. Estudios de Métodos Serie F, No.84. (2003). *Manual de capacitación en sistemas de registro civil y estadísticas vitales*. ONU. <https://www.unstats.un.org>
- Durand Carrión, Julio. (2008). *El nuevo sistema de registro civil en el Perú*. Instituto Pacífico SAC.
- Durand Carrión, Julio. (1995). *Derecho Registral Civil Peruano*. Editorial San Marcos.

- Fundación Iberoamericana de la Calidad – FUNDIBEQ. Secretaría General Iberoamericana. (2012). *El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión-Modalidad Administración Pública V*. Autor.
- Fundación Iberoamericana de la Calidad para la Gestión de la Calidad 2012. (s.f.). Premio Iberoamericano de la Calidad 2012. Plan de visita al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Autor.
- Gaceta Jurídica. (2016). Administración Pública & Control. Pioner Presupuesto Público: *Sistema de Información Integral Actualizable*. Autor.
- Guzmán Ferrer, Fernando. (1982). *Código Civil*. 4ta ed., T.I, Pp.145-174. Cultural Cuzco.
- Harbitz, Mia., y Arcos Axt, I. (2013). *Diccionario para registros civiles e identificación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org>
- Harbitz, Mia., y Arcos Axt, I. (2010). *Políticas de Identificación y gobernanza -Los fundamentos jurídicos, técnicos e institucionales que rigen las relaciones e interacciones del ciudadano con el gobierno y la sociedad*. Notas Técnicas #IDB-TN-196. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org>
- Harbitz, Mia., y Boekle-Giuffrida, B. (2010). El rol y la responsabilidad transversal y trascendental del Registro Civil. Dimensiones jurídicas contemporáneas. En: Los registros y las personas, pp. 74-87. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Lerma González, Héctor Daniel. (2009). *Metodología de la investigación: Propuesta, anteproyecto y proyecto*. 4 (2012). 193 p. ISBN 978-958-648-602-6

- Congreso de la República. 12 de julio de 1995. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Boletín de Normas Legales, núm. 5481, pp.133083-133088.
- Ortega De La Torre, Félix. (2018). *El registro civil e identificación en la región y el mundo*. Revista Derecho Electoral. http://www.tse.go.cr/revista/art/25/ortega_torre.pdf
- Paredes Gutiérrez, Máximo (2008). *Registros Civiles y de Identificación. Casos y Criterios*. Cultural Cuzco.
- Paredes Gutiérrez, Máximo (2006). *Registros del Estado Civil, manual teórico práctico*. Cultural Cuzco.
- Peters, B. Guy., y Mawson, A. (2016). *Gobernanza y coordinación de las políticas: el caso de registro de nacimiento en el Perú*, documento de trabajo de Innocenti N°2016-04. Centro de Investigaciones de UNICEF-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. ISSN: 1014-7837 <https://www.unicef-irc.org>
- Poder Ejecutivo. 25 de setiembre de 1962. Registro Electoral del Perú, Boletín Oficial de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. [ca. 2015]. *Cinco años de gestión. Avances y pendientes. Quinto aniversario de creación de la Subgerencia de Fiscalización y Evaluación de Registros Civiles*. Archivo de la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. [ca. 2015]. *Cumplimiento y avances “programa de supervisión de gestión y archivo de las oficinas de registros del estado civil – año 2015”*. Archivo de la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.

- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2006). *Compendio Concordado de Normas Vinculadas a la Identificación y Estado Civil de las Personas Naturales*. Vol. III. Registro del Estado Civil. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2006). *Compendio Concordado de Normas Vinculadas a la Identificación y Estado Civil de las Personas Naturales*. Vol. V: Organización, funciones y procedimientos administrativos del Reniec. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2005). *El Acceso a la Identidad – Sistematización de resultados de Convenio MEF – RENIEC*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2018). *Plan Nacional de Restitución de la Identidad, Documentando a las personas indocumentadas 2017-2021*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2012). *Plan Nacional de Restitución de la Identidad, Documentando a las personas indocumentadas Perú Contra la Indocumentación 2011 – 2015*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2005). *Plan Nacional de Restitución de la Identidad, Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2019). *Plan Estratégico Institucional 2018-2022*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2018). *Plan Estratégico Institucional 2018-2020*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2004). *Informe final de la Comisión Especial encargada de estudiar , analizar y proponer a la Jefatura*

Nacional, en un plazo de noventa días útiles, los mecanismos, pasos y procedimientos requeridos por la institución, para la incorporación real y efectiva, y en forma progresiva, de los registros de estado civil de las municipalidades del país al RENIEC; designada con Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC.

- Institucional. (2018). *Memoria Institucional 2017*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2019). *Memoria de Gestión Institucional 2011-2018*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2020). *Memoria Institucional 2019*. Autor.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2007). *El registro del estado civil; la institución jurídica del registro de nacimiento*. Autor.
- Gerencia de Registros Civiles del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Gerencia de Registros Civiles. (s.f.). *Proyecto “Trabajo remoto de digitación y calificación de la información de actas registrales durante el estado de Emergencia Sanitaria nacional por el COVID-19”*. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Reuben, William y Cuenca Ricardo. (2009). *El estado de la indocumentación infantil en el Perú, Hallazgos y propuestas de política*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad. (2010). *Manual de Prácticas Exitosas para el Registro Civil*. <https://www.oas.org>
- Ministerio de Justicia. Resolución Ministerial N°0113-2017-JUS, de 15 de Mayo de 2017. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del

Procedimiento Administrativo General. www.minjus.gob.pe/dgdoj y <http://spij.minjus.gob.pe/pe>

- Velarde, C. (10 de febrero de 2016). *Reniec: Más de 33 millones de peruanos cuenta con DNI*. Diario Oficial El Peruano, p. A-2.

7.2. Referencias hemerográficas

- Agurto Villegas, Luis Guillermo (Setiembre, 2011). El Registro de Estado Civil: un registro de seguridad jurídica. *Revista Centro de Altos Estudios Registrales-CAER*, 9, 19-21.
- Perrault, Nadie y Arellano, Begoña (Noviembre, 2011). El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe. *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-CEPAL*, UNICEF, 13, 4-9.

7.3. Referencias electrónicas

- CNV Sistema de Registro del Certificado de Nacido Vivo en Línea (extraído el 31 de agosto de 2017). <http://www.minsa.gob.pe/cnv/>
- Código civil de 1852 peruano (extraído el 21 de setiembre de 2020). <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-peruana-union/psicopatologia-i/apuntes/codigo-civil-de-1852-pdf-peruano/5604456/view>
- Convenio de apoyo presupuestal al Programa Presupuestal Acceso de la población a la identidad entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través

de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Extraído el 14 de octubre de 2020.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi0x9Hw2rXsAhXJGLkGHXjaBJUQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Fcontenidos%2Fpresu_publ%2Fppr%2Feuropan%2Fconvenio_RENIEC_MEF.pdf&usq=AOvVaw1yGZscKuqhLlqCsS2m49FZ

- Convenio de apoyo presupuestal al Programa Presupuestal Acceso de la población a la identidad entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, firmado el 06 de setiembre de 2016. Consultado el 14 de octubre de 2020.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi0x9Hw2rXsAhXJGLkGHXjaBJUQFjACegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Fcontenidos%2Fpresu_publ%2Fppr%2Feuropan%2F2do_convenio_reniec.pdf&usq=AOvVaw2CqbAo09HBePBoxAPrgS7

- División Estadística de las Naciones Unidas. *Sesión 2. Nuevo manual sobre gestión de los Sistemas de Registro Civil y estadísticas vitales*. Talle regional sobre el uso, completitud y calidad de las estadísticas de nacimientos y defunciones “Fortaleciendo los registros administrativos con miras al seguimiento de la Agenda 2030 y del Consenso de Montevideo” del 10 al 12 de setiembre de 2018, Santiago de Chile.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj1ye_A-

[PPsAhVIJrkGHS0cBegQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpresentations%2Fsesion2_cobos.pdf&usg=AOvVaw0_iijelKtDJMXvTrzDewSu](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/sesion2_cobos.pdf&usg=AOvVaw0_iijelKtDJMXvTrzDewSu)

- DOP *et ál* (2016, 01 de junio). *Perú es el país más documentado de América Latina y El Caribe*. Agencia Andina. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-es-pais-mas-documentado-america-latina-y-caribe-615105.aspx>
- Lanos, H. (2016, 25 de julio). Todo lo que tu DNI dice de ti. *El país*. Consultado el 26 de julio de 2016 desde el sitio http://verne.el.pais.com/verbe/2016/06/13/articulo/1465813745_1349995.html
- Loyola, C. *Programa de Acceso de la población a la Identidad: importancia, estrategias y alcances del Convenio de Apoyo Presupuestal*. Recuperado de <https://docplayer.es/11919978-Programa-de-acceso-de-la-poblacion-a-la-identidad-y-alcances-del-convenio-gerente-de-planificacion-y-presupuesto-reniec.html>
- NDP *et ál*. (2008, 03 de abril). Más de 500 mil peruanos perdieron sus partidas de nacimiento por registros siniestrados durante violencia. Agencia Andina. Consultado el 01 de setiembre de 2020 desde <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-500-mil-peruanos-perdieron-sus-partidas-nacimiento-registros-siniestrados-durante-violencia-168378.aspx>
- NTR. Periodismo Crítico (2016, 27 de setiembre). Tecnología, aliada para resarcir rezago en registro de nacimientos. *Notimex*. Consultado el 26 de setiembre de 2016.

<http://www.20minutos.com.mx/noticia/139769/0/tecnología-aliada-para-resarcir-rezago-registro-nacimientos/#=AD-1&xts=513356>

- PUICA (2019, 02 de abril). En Wikipedia. <https://es.wikipedia.org/wiki/PUICA> el 02.abril.2019.
- Redacción El Comercio (2018, 18 de octubre). Más de tres millones de peruanos emigraron al extranjero y no han retornado. *Diario El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/tres-millones-peruanos-salieron-pais-han-retornado-noticia-568762-noticia/>
- Redacción Gestión, Coronavirus en Perú: Reniec inscribirá actas electrónicas de defunciones de forma automática (2020, junio 05). *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/peru/coronavirus-peru-coronavirus-en-peru-reniec-inscribira-actas-electronicas-de-defunciones-de-forma-automatica-hasta-fin-de-ano-cuarentena-estado-de-emergencia-covid-19-nndc-noticia/?ref=gesr>
- Redacción Gestión (2020). Remesas enviadas al Perú cayeron 22.4% en primer semestre de 2020 por la pandemia. *Diario Gestión*. Consultado el 01 de diciembre de 2020, del sitio web: <https://gestion.pe/economia/remesas-enviadas-al-peru-cayeron-224-en-primer-semester-de-2020-por-pandemia-del-covid-19-nndc-noticia/?ref=gesr>
- Redacción Gestión (2020). Reniec precisa que plazos sobre trámites administrativos no serán contados durante cuarentena. *Diario Gestión*. Consultado el 03 de diciembre de 2020, del sitio web: <https://gestion.pe/peru/coronavirus-peru-reniec-precisa-que-plazos-sobre-tramites-administrativos-no-seran-contados-durante-cuarentena-nndc-noticia/>

- Redacción Perú 21 (2016, 26 de octubre). No más colas: Ahora se puede imprimir partidas de nacimiento desde casa. *Perú 21*. <https://peru21.pe/lima/reniec-no-mas-colas-ahora-puede-imprimir-partidas-de-nacimiento-en-su-casa-noticia/>
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2019). Convenio de apoyo presupuestario a los Programas Presupuestales vinculados a la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, con participación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, firmado el 20 de febrero de 2019. Consultado el 14 de octubre de 2020. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi0x9Hw2rXsAhXJGLkGHXjaBJUQFjADegQIChAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Fcontenidos%2Fpresu_publico%2Fppr%2FPAENDIS%2Fconv_apendis_reniec_mef.pdf&usg=AOvVaw0vK7OmGtoHPANFOyZevY0N
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2000). PERU – Estado actual de los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjJ9oW_4snvAhWyCrkGHS65CzkQFjAAegQIAXAD&url=http%3A%2F%2Funstats.un.org%2Funsd%2Fvitalstatkb%2FAttachment58.aspx%3FAttachmentType%3D1&usg=AOvVaw0cosRAFI0YJWHGR0U7Ihuv
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (s.f.). Gestión Intercultural en el Registro Civil Bilingüe – El RENIEC al rescate de las lenguas originarias

del Perú. <https://www.reniec.gob.pe/portal/html/registro-civil-bilingue/html/principal-rcb.jsp#>

- Soltau, L.F., Triveño, G., y Díaz, J. (Octubre , 2009). *Informe Final. Presupuesto Evaluado: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: RENIEC – Pliego: RENIEC.* http://www.mef.gob.pe/contenidos/presupubl/ppr/eval_indep/2009_reniec-pdf
- UNITAG (s.f.) ¿Qué es un código QR? Consultado el 30 de octubre de 2020. <https://www.unitag.io/es/qrcode/what-is-a-qrcode>
- Wikipedia. Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile. Consultado el 21 de setiembre de 2020. En Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_de_Registro_Civil_e_Identificaci%C3%B3n_de_Chile

7.4. Referencias de tesis

- **Alca Robles, Wuilber Jorge (2011).** *La falta de actualización de los datos del Estado Civil y el Matrimonio Civil. Efectos jurídicos en la seguridad jurídica y el tráfico comercial.* Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Postgrado. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe>
- **Chacón Monteagudo, Adriana Mirella y Guzmán Dávila, Joseph Alexander (2017).** *Uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC): un estudio del caso del RENIEC en el período 2002-2015.* Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Gestión, con

- mención en Gestión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Gestión y Alta Dirección. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio>
- **Flores Morán, Tania Amira (2015).** *Plan estratégico para mejorar la calidad del servicio en el proceso de identificación humana del Registro Civil, Identificación y Cedulación de Los Ríos.* Tesis para optar el grado de Maestría en Dirección de Empresas con énfasis en Gestión Estratégica. Universidad Regional Autónoma de Los Andes. <https://dspace.uniandes.edu.ec>
 - **Huayamares Huamán, Luis Fernando (2012).** Implementación de un sistema de información para el área de Registro Civil, en la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo. Tesis para obtener el título de Ingeniero de Sistemas. Universidad Privada Ada A. Byron S.A.C. Facultad de Ingeniería, Ciencias y Administración. <https://repositorio.autonomadeica.edu.pe>
 - **Neira García, Jaime Edwar y Díaz Portilla, Erika Lisseth (2016).** *Evaluación del nivel de satisfacción del usuario en el RENIEC en la Oficina Registral del Distrito de El Porvenir-Trujillo-La Libertad en el año 2014.* Tesis para obtener el título de Licenciado por la Escuela Profesional de Administración. Universidad Privada Antenor Orrego. <https://repositorio.upao.edu.pe>
 - **Ruiz Delgado, Ángel (2017).** *Calidad de Servicio del Registro Civil del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.* Tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública. Universidad César Vallejo-filial Los Olivos. Área de Ciencias Empresariales. <https://repositorio.ucv.edu.pe>
 - **Urquiza Limache, Gloria Ruth (2016).** *La capacitación de los registrales civiles impartida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*

- (RENIEC) y su eficiencia en la función registral. Tesis para optar el grado de magister en Gerencia Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Postgrado. Área de Gerencia Social. <https://tesis.pucp.edu.pe>
- **Vargas Granda, Segundo Marcelo (2019).** *Clima organizacional en una institución pública y su relación con la calidad en la atención a los ciudadanos usuarios de los servicios: caso RENIEC.* Tesis para optar el Título profesional de Licenciado en Administración. Universidad Nacional Federico Villareal. Especialidad de Administración Pública. <https://repositorio.unfv.edu.pe>
 - **Vinatea Paulino, Leidy Diana (2018).** *Satisfacción de los usuarios en la Oficina Registral RENIEC de la Provincia de Huaylas, 2018.* Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Administración. Universidad San Pedro. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Escuela Profesional de Administración. <https://repositorio.usanpedro.edu.pe>

ANEXOS

Anexo 01: Juicio de expertos.

- *Juicio de experto emitido por la Magister Rose Mary Posadas Gutiérrez.*
- *Juicio de experto emitido por el Maestro Carlos José Quispe Cajas.*
- *Juicio de experto emitido por el Doctor Jorge Lermo Rengifo.*

Anexo 02: Emisión de normas legales sobre creación y funcionamiento de los Registros Civiles.

- *Parte pertinente del Código Civil peruano de 1852.*
- *Ley N°8554 (promulgado el 07.07.1937) que amplía el texto del artículo 29° del Código Civil de 1936, para establecer, que habrá Registros Civiles en los distritos, a cargo de los Alcaldes o funcionario que designe la Ley, otros parajes y en Consulados del Perú en el exterior.*
- *Decreto Ley N°26127 (promulgado el 29.12.1992) que crea el Sistema Nacional del Registro del Estado Civil.*
- *Decreto Ley N°26112 (promulgado el 28.12.1992) que aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores vigente, a la creación del Reniec.*
- *Constitución Política de 1993, en la parte referida al Sistema Electoral.*
- *Diario El Comercio (Lima), edición del 01.10.2007, sección Especial, página 34. ¿En qué instituciones confían los peruanos?*
- *Ley N°29312 (publicada el 07.01.2009) que establece el procedimiento de reposición de actas registrales destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos.*
- *Resolución Jefatural N°847-2009-JNAC/RENIEC (emitida el 18.12.2009 y publicada el 22.12.2009) que precisa que las incongruencias del nombre que aparecen en el DNI y el Acta de Nacimiento obligan al titular a efectuar su rectificación; conforme al procedimiento establecido en el TUPA Reniec.*

Anexo 03: Proceso de incorporación de OREC de Gobiernos Locales al Reniec.

- *Resolución Jefatural N°632-2003-JEF/RENIEC (emitida el 24.12.2003 y publicada el 25.12.2003) que conforma la Comisión Especial encargada de*

estudiar, analizar y proponer a la Jefatura Nacional, en un plazo de noventa días útiles, los mecanismos y procedimientos requeridos por la institución, para la incorporación real y efectiva, y en forma progresiva, de los registros de estado civil de las municipalidades del país al RENIEC.

- *Resolución Jefatural N°924-2005-JEF/RENIEC (emitida el 13.09.2005 y publicada el 14.09.2005) que conforma la Comisión de Transferencia de las Oficinas de Registros Civiles del país al Reniec.*
- *Resolución Jefatural N°940-2005-JEF/RENIEC (emitida el 26.09.2005 y publicada el 30.09.2005).*
- *Resolución Jefatural N°311-2007-JEF/RENIEC (emitida el 28.03.2007 y publicada el 19.04.2007) que interpreta los artículos 46 de la Ley 26497 y 23 del Reglamento de las Inscripciones sobre plazo de inscripción del nacimiento, en los hospitales de la red del MINSA y EsSalud.*
- *Relación de OREC incorporadas al Reniec, al 09 de setiembre de 2020; elaborado por el Reniec.*
- *Relación de OREC con funciones registrales parcialmente revocadas, al 09 de setiembre de 2020; elaborado por el Reniec.*
- *Resolución Jefatural N°000039-2020/JNAC/RENIEC (emitido el 10.03.2020 y publicado el 11.03.2020) que autoriza la incorporación de las Oficinas de Registros del Estado Civil que funcionan en las municipalidades distritales de La Victoria y de José Leonardo Ortiz, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque; suspendido a consecuencia de que, al día siguiente de publicada la norma, el Poder Ejecutivo declaró en emergencia sanitaria el país.*
- *Sala de Prensa Reniec de fecha 21 de junio de 2013, donde se señala, que la entidad tiene incorporado cerca de diez millones de actas registrales, procedentes de las OREC de Gobiernos Locales incorporados a la entidad.*

Anexo 04: Relación de oficinas que integran el Sistema de Registros Civiles a cargo del Reniec

- *Resolución Jefatural N°023-96-JEF (emitida el 03.04.1996 y publicada el 11.04.1996) que delega en las Oficinas de Registros del Estado Civil de las municipalidades provinciales, distritales, de Centro Poblado Menor, Agencias Municipales autorizadas a inscribir, Comunidades Nativas guarniciones militares*

de frontera y misioneros religiosos autorizados; las funciones previstas en los literales a, b, c, e, i, l, m, n, o y q del Artículo 44 de la Ley 26497.

- *Resolución Jefatural N°222-2013/JNAC/RENIEC (emitido el 11.07.2013 y publicado el 12.07.2013) que autoriza la delegación de funciones registrales de diversas Municipalidades de Centros Poblados y Comunidades Nativas.*
- *Relación de Oficinas de Registros del Estado Civil de Municipalidades de Centros Poblados con facultades delegadas, que forman parte del Sistema de Registros Civiles; emitido por el Reniec.*
- *Relación de Oficinas Auxiliares de Municipalidades de Centros Poblados que cuentan con autorización funcional registral; emitido por el Reniec.*
- *Relación de Oficinas de Registros del Estado Civil de Comunidades Nativas que cuentan con autorización de funciones registrales; emitida por el Reniec.*
- *Relación de Oficinas Registrales del Reniec implementadas en territorio nacional, por departamentos, que a la fecha, presenta información desactualizada en su página web (su última actualización se produjo el 31.07.2018). Página consultada el 12 de marzo de 2021.*
- *Listado de oficinas del Reniec que, en medio de la declaración de emergencia sanitaria en el país, se encuentran prestando servicios de diferente tipo, clasificados en: Oficinas Registrales, Agencias y Puntos de Atención; en diferentes departamentos del país.*
- *Relación de Oficinas Registrales Auxiliares implementadas en la red hospitalaria del MINSA y EsSalud.*

Anexo 05: Documentos defensoriales.

- *Oficio N°166-2017-DP/AAE (20.11.2017) cursada por la Defensora Adjunta para la Administración Estatal (e) de la Defensoría del Pueblo, a la Secretaria General del Reniec; en relación al tema de identificación de los menores mediante el DNI y la incorporación de OREC pendientes en el departamento de Madre de Dios.*
- *Oficio N°002-2017/DP/AAE (09.01.2017) dirigida por la Defensora Adjunta para la Administración Estatal (e) de la Defensoría del Pueblo, a la Gerente de Procesos de Registros Civiles; trasladando el Informe de Adjuntía N°18-2016-DP/AAE “El proceso de incorporación de las Oficinas de Registro del Estado Civil de las Municipalidades Provinciales y Distritales al RENIEC”.*

- *Resolución Defensorial N°0010-2011/DP (emitido el 31.05.2011 y publicado el 01.06.2011) que aprueba el “Decimocuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República Enero-Diciembre 2010”, en cuyo numeral 2.1.4 Identidad (pp.69-70), aborda específicamente, la temática que es materia de la presente investigación.*

Anexo 06: Cuestionamiento judicial sobre las competencias para delegar funciones registrales a las OREC de Municipalidades de Centros Poblados.

- *Sentencia emitida en el proceso sobre Nulidad de la Resolución Jefatural N°880-2008-JNAC/RENIEC (23.12.2008), interpuesta por el Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Tumbes, en contra del Reniec; en la vía de proceso contencioso administrativo.*

Anexo 07: Unidades orgánicas Reniec con facultades fiscalizadoras en Oficinas de Registros del Estado Civil (OREC) de Municipalidades y Comunidades Nativas, u Oficinas Registrales (OR) y Oficinas Registrales Auxiliares (ORAS).

- *Resolución Jefatural N°139-2003-JEF/RENIEC (emitido el 11.-04.2003 y publicado el 12.04.2003) que crea las Unidades de Fiscalización adscritas a las Jefaturas Regionales de la Gerencia de Operaciones, para garantizar la legalidad de las inscripciones en las Oficinas de Registros del Estado Civil (OREC) con funciones delegadas; a cargo de un fiscalizador abogado.*
- *Informe N°00020-2017/GOR/SGFRC/RENIEC (15.05.2017) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles y dirigido al Jefe Regional 3-Tarapoto.*
- *Informe N°00024-2018/GOR/SGFRC/RENIEC (13.06.2018) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles y dirigido a la Gerencia de Operaciones Registrales, comunicando las observaciones sobre la capacitación presentada en el caso de los Registradores Civiles de las OREC supervisadas por la Unidad de Fiscalización durante el año 2015, precisando las materias correspondientes, para conocimiento y traslado a la Escuela Registral; para los fines pertinentes.*
- *Cuadro Estadístico de la cantidad de actas revisadas manualmente por las Unidades de Fiscalización y el número de actas registrales observadas durante*

la supervisión de las OREC, en el período 2010-2019; consolidado por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.

- *Cuadro general de visitas consolidadas por las Unidades de Fiscalización a las OREC de Gobiernos Locales y Comunidades Nativas, en el período 2010-2019; elaborado por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles.*
- *Informe N°000054-2017/GOR/SGFERC/RENIEC (29.12.2017) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles a la Gerencia de Operaciones Registrales, comunicando el resultado de la evaluación de conocimientos practicada a los Registradores Civiles de las OR Reniec.*
- *Informe N°000007-2019/GOR/SGFERC/RENIEC (28.02.2019) emitido por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles a la Gerencia de Operaciones Registrales, comunicando el resultado de la supervisión practicada a las Oficinas Registrales del Reniec, durante el año 2018.*

Anexo 08: Convenios Tripartitos: MINSA, RENIEC e INEI.

- *Convenio de cooperación interinstitucional entre el INEI, MINSA y Reniec suscrito en el año 2001.*
- *Resolución Ministerial N°370-2001SA/DM (02.07.2001) que aprueba le convenio de cooperación interinstitucional entre el INEI, el Reniec y MINSA.*
- *Convenio N°016-2007/MINSA – Convenio de cooperación interinstitucional entre el INEI, MINSA y Reniec suscrito el 07 de mayo de 2007.*
- *Convenio N°031-2013-INEI – Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Reniec, el INEI y MINSA suscrito el 26.12.2013.*

Anexo 09: Reglamento de Organización y Funciones Reniec 2017.

- *Resolución Jefatural N°73-2016-JNAC/RENIEC (31.05.2016) que deja sin efecto el Reglamento de Organización y Funciones y la Estructura Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil aprobado con Resolución Jefatural N°124-2013-JNAC/RENIEC (10.04.2013) y aprueba un nuevo ROF y una nueva estructura orgánica.*
- *Resolución Jefatural N°172-2016/JNAC/RENIEC (emitido el 27.12.2016) que dispone la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Organización y Funciones, a partir del 01 de enero de 2017.*

Anexo 10: Registro Civil Itinerante.

- *Resolución Jefatural N°1130-2006-JEF/RENIEC (emitido el 16.11.2006 y publicado el 23.11.2006) que crea el Registro Civil Itinerante para la inscripción de nacimientos de la población indocumentada del país.*
- *Resolución Jefatural N°723-2007/JNAC/RENIEC (emitido el 27.08.2007 y publicado el 28.08.2007) que amplía los alcances de la Resolución Jefatural N°1130-2006/JEF/RENIEC, sobre facultades de los Registradores Civiles Itinerantes.*

Anexo 11: Marco normativo de la apertura de Oficinas Registrales Auxiliares (ORAS) en la red de hospitales del MINSA y ESSALUD.

- *Resolución Jefatural N°354-2007-JEF/RENIEC (emitida el 12.04.2007) que crea el Programa de Atención de Hechos Vitales en Hospitales, dentro de la Estructura Orgánica del Reniec, como órgano dependiente de la Gerencia de Operaciones Registrales.*
- *Resolución Jefatural N°439-2007/JEF/RENIEC (emitida el 14.05.2007 y publicada el 16.05.2007) que autoriza la implementación de las Oficinas Registrales RENIEC en los hospitales del MINSA y EsSalud, para la inscripción de nacimientos y defunciones que ocurran en esos nosocomios.*
- *Resolución Jefatural N°724-2007-JNAC/RENIEC (emitida el 27.08.2007 y publicada el 28.08.2007) que autoriza la apertura de Oficinas Registrales Auxiliares en hospitales del INSA y centros asistenciales de EsSalud, a cargo de la Jefatura Regional Lima.*
- *Resolución Jefatural N°184-2017/JNAC/RENIEC (emitida el 29.12.2017 y publicada el 30.12.2017) – que autoriza la continuidad de inscripciones de nacimientos y defunciones en las Oficinas Registrales que funcionan en los hospitales del MINSA y EsSalud durante el año 2018, así como la gratuidad en la expedición del DNI a recién nacidos.*
- *Resolución Jefatural N°000158-2018/JNAC/RENIEC (emitida el 27.12.2018 y publicada el 28.12.2018) – que autoriza la continuidad de inscripciones de nacimientos y defunciones en las Oficinas Registrales que funcionan en los*

hospitales del MINSA y EsSalud durante el año 2019, y emiten otras disposiciones.

- *Informe N°000048-2017/GOR/SGFERC/RENIEC (07.12.2017) emitida por la Subgerencia de Fiscalización de los Registros Civiles y dirigido a la Gerencia de Operaciones Registrales, comunicando los resultados de la evaluación de conocimientos a Registradores Civiles de las Oficinas Registrales Auxiliares.*

Anexo 12: Estrategias alternativas implementadas por el Reniec que contravienen la Primera Disposición Complementaria de la Ley 26497.

- *Listado de Oficinas de Registros de Estado Civil Automatizadas – Registro en Línea (al 05.02.2021).*
- *OREC Automatizadas cuyo acervo documentario registral ha sido transferido al Reniec, al 09.09.2020 (departamento de Tumbes) y Resolución Jefatural N°59-2017/JNC/RENIEC (25.04.2017).*
- *Oficio N°011-2017-OREC-MDL-A-JRC (31.05.2017) cursado por la Municipalidad Distrital de Lagunas, provincia de Ayabaca, departamento de Piura.*

Anexo 13: Observaciones al proceso de generación de actas registrales, a través de las “OR”, “ORAS” y “ORAFIS”.

- *Informe N°000303-2019/GRC/SGPRC/RENIEC (18.11.2019)*
- *Memorando N°002346-2018/GRC/SGPRC/RENIEC (14.12.2018)*
- *Informe N°000238-2017/GRC/SGPRC/RENIEC (17.07.2017)*
- *Informe N°000098-2017/GRC/SGPRC/RENIEC (04.04.2017)*
- *Memorando Múltiple N°000054-2015/GPRC/RENIEC (24.08.2015)*

Anexo 14: Convenios European, MEF-RENIEC y otras transferencias presupuestales para el apoyo al MIDIS.

- *Reunión Técnica Nacional “Mejorando el acceso de la población a la identidad”*
- *Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa Acceso a la Población a la Identidad entre el MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Reniec, suscrito durante el año 2011.*

- *Adenda al Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa Acceso a la Población a la Identidad entre el MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Reniec, suscrito el 28 de abril de 2015.*
- *Convenio de apoyo presupuestario al programa presupuestal acceso de la población a la identidad entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-Reniec, suscrito el 06 de setiembre de 2016.*
- *Decreto Supremo N°001-2015-MIDIS (publicado el 29.01.2015) – Decreto Supremo que establece las acciones que debe realizar el Reniec en cumplimiento de la Trigésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.*
- *Decreto Supremo N°002-2016.MIDIS (publicado el 01.03.2016) – Decreto Supremo que establece las acciones que debe realizar el Reniec en cumplimiento de la Trigésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.*
- *Convenio de Apoyo Presupuestario a los Programas Presupuestales vinculados a la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social entre el MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, y el Reniec con participación del MIDIS, suscrito el 20 de febrero de 2019.*

Anexo 15: Plan Estratégico Institucional 2018-2022 y Evaluaciones 2018 y 2019.

- *Plan Estratégico Institucional 2018-2022.*
- *Evaluación Anual 2019-Plan Estratégico Institucional 2018-2022.*
- *Evaluación Anual 2018-Plan Estratégico Institucional 2018-2022*

Anexo 16: Política de Modernización de la Gestión del Estado.

- *Decreto Legislativo N°1412 que aprueba la Ley de Gobierno Digital.*
- *Decreto Legislativo N°1446 que modifica la Ley 27658.*
- *Ley N°27658-Ley Maco de Modernización de la Gestión del Estado.*
- *Decreto Supremo N°123-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.*
- *Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°00047-2018/CEPLAN/PCD - Aprueban guía de Políticas Nacionales.*

- *Decreto Supremo N°032-2018-PCM – Deroga el Decreto Supremo N°027-2007-PCM y modificatorias que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.*
- *Decreto Supremo N°027-2007-PCM – Define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.*
- *Decreto Supremo N°004-2013-PCM – Aprueba la Política de Modernización de la Gestión Pública.*
- *Resolución Jefatural N°84-2018/JNAC/RENIEC (25.07.2018) que aprueba la Política y Objetivos de Innovación del Reniec.*
- *Perú 21: No más colas: Ahora se puede imprimir partidas de nacimiento desde casa.*
- *Nota de prensa 299 - Lima, 1 de marzo: En minutos obtenga su partida en una plataforma virtual del Reniec.*
- *RPP – Reniec informa que viene inscribiendo defunciones en forma automática.*
- *Diario Gestión – Coronavirus en Perú: Reniec inscribirá actas electrónicas de defunciones de forma automática.*
- *PeruGestion.blog, Boletín Contable y Tributario – Las copias de actas de Reniec pueden verificarse.*