

Problemática actual en torno a la inscripción de los nacimientos

Ana M. Alzamora T.

Tesis sustentada ante los Dres. Roger Rodríguez Iturri, Raúl Canelo Rabanal y Walter Albán Peralta. Sobresaliente

El tema de la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil, merece sin duda una profunda revisión a la luz de la experiencia desarrollada en el país en el presente siglo; principalmente a partir de la década del treinta, cuando se consolidó el patrón normativo que, en esencia, rige hasta la fecha en esta materia. En efecto, la compleja realidad peruana, expresada en aspectos tan diversos como los de índole económico, cultural, étnico o social; aunada a la debilidad institucional del Estado y la falta de articulación de su aparato administrativo, han puesto en evidencia los límites del sistema de inscripción actualmente vigente y la necesidad de una normatividad distinta, capaz de impedir que una gran cantidad de peruanos se encuentren marginados de la sociedad civil, carentes del mínimo reconocimiento que corresponde otorgarles al Estado y muy vulnerables en consecuencia ante la arbitrariedad que los priva del ejercicio de sus derechos más elementales.

El trabajo realizado por Ana María Alzamora Torres, constituye un valioso aporte en esa perspectiva. A un notable análisis de la evolución normativa en este campo y de los aspectos sustantivos allí contenidos, desde un enfoque técnico jurídico, se añade un esfuerzo novedoso, que integra lo social desde diferentes ángulos de la realidad, con el auxilio metodológico e instrumentos de análisis empíricos propios de las Ciencias Sociales.

Los datos estadísticos más recientes nos muestran que en el Perú dejan de registrarse alrededor del 30% de los nacimientos y que ese porcentaje se concentra en los sectores de la población de más bajos recursos. Las razones de tan extendida omisión, se relacionan directamente con las condiciones de vida que caracterizan a ese sector de la población, pero también, y fundamentalmente, con la propia incapacidad estatal para poner en funcionamiento los mecanismos de un eficaz servicio de registros, algunos de los cuales están ya previstos en normas vigentes desde tiempos atrás.

En tal sentido, Ana Alzamora nos propone redefinir la organización y funciones del Consejo de Registros de Estado Civil otorgándole plena autonomía, alcance nacional y acción descentralizada; tornando viable la implementación de un Archivo Central de los Registros de Estado Civil. De la misma manera, se plantea la necesaria revisión de aquellos mecanismos que en los hechos distan mucho de una real vigencia; como son, la inscripción de oficio de los nacimientos por las Municipalidades, a partir de la información proporcionada por los centros de maternidad u hospitalarios, y el archivo en las Cortes Superiores de los libros duplicados que las oficinas de registro debieran remitirles obligatoriamente, al cierre de los mismos. En la práctica se constata un alarmante incumplimiento de tales mecanismos, originándose serios problemas, como por ejemplo, la imposibilidad material de rehacer los registros cuando se presentan situaciones - desgraciadamente no poco frecuentes en nuestro medio - de destrucción de archivos por casos fortuitos o hechos delictivos.

De otro lado, debemos referirnos de manera especial al cuestio-

namiento sustantivo que la autora de la tesis formula respecto del procedimiento judicial para las inscripciones fuera de plazo.

En efecto, por diversas razones que comprenden desde lo oneroso del trámite, hasta lo complejo que resulta para el ciudadano común atenderse a sus exigencias; así como las características que presenta la administración de justicia en el Perú, es impostergable reconocer la no idoneidad de la vía judicial para resolver el problema de la inscripción de nacimientos fuera del plazo ordinario de treinta días. La mejor prueba de la certeza de lo afirmado, la constituyen precisamente las sucesivas normas que desde la década del setenta ha sido necesario dictar con carácter temporal, para permitir en forma extraordinaria las inscripciones fuera de plazo, en vía administrativa. De esa manera se ha pretendido, a través de distintas normas de vigencia transitoria - la última de las cuales la constituye la Ley Nº 25025 - dar respuesta a las cada vez más apremiantes exigencias de la realidad, para atender esta problemática.

Esa sólo constatación debiera motivar a nuestros legisladores a examinar el fondo de la cuestión y propiciar respuestas de más amplio alcance; máxime cuando el país atraviesa por circunstancias por demás difíciles, que comprometen seriamente su futuro. En medio de un pavoroso crecimiento de todos los índices de violencia, la situación reclama, desde todo punto de vista, alternativas ágiles y creativas, capaces de confluir desde distintos planos en un gran proyecto de pacificación nacional. Así, como consecuencia de un deficiente sistema de registros, en el Perú no resulta posible, dentro de los actuales marcos legislativos, dar respuesta a la situación que plantea el fenómeno de la migración del campo a la ciudad,

que ha caracterizado nuestro desarrollo urbano en las últimas décadas. Todos los estudios que desde el campo de las ciencias sociales se han realizado en los últimos años, coinciden en señalar el peso decisivo del indicado fenómeno en la actual estructura de la sociedad peruana y los retos que ello conlleva para un proyecto nacional a desarrollar.

El derecho no puede permanecer ajeno a ese reto, por lo que debe pues centrar su atención en lo que significa para esos miles de peruanos, acrecentar sus carencias materiales con la inseguridad jurídica que supone la falta de sus documentos de identidad, en la mayor parte de los casos como consecuencia de la no inscripción de sus nacimientos, o la imposibilidad material de probar la existencia de esa inscripción.

Esa suerte de "minusvalía" jurídica, tiene efectos muy negativos y concretos en esta población, ya que no sólo frustra sus legítimas expectativas para acceder a condiciones de vida mínimamente aceptables, sino que representan para ellos una constante amenaza contra su libertad e integridad personal, toda vez que la violación de estos derechos constitucionales caracterizan la actuación de nuestra policía en su tarea de prevención del delito y se materializa las más de las veces en esta población migrante a quienes se considera - en tanto no demuestren lo contrario- como delincuentes.

A partir de la década del ochenta, podemos afirmar que el problema expuesto se agudizó notablemente, al expandirse el fenómeno migratorio como consecuencia de un nuevo factor, la violencia generalizada que aflige especialmente a zonas andinas de nuestro país, la mayor parte de las cuales se encuentra desde varios años atrás bajo regímenes de excepción constitucional de "Estados de Emergencia".

Víctimas de las acciones condenables de fuerzas subversivas y

terroristas, así como de una acción represiva muchas veces indiscriminada y con prácticas violatorias a los derechos humanos por parte del Estado, miles de pobladores, principalmente campesinos, vienen abandonando sus lugares de origen y desplazándose a zonas urbanas en las que esperan escapar al horror de la violencia que les ha tocado sufrir y a la que no pueden seguir haciendo frente.

Si bien se carecen de estadísticas precisas, hasta el año 1986 se calculaban en más de 10,000 las familias desplazadas, estimándose que un 60% de las mismas se encontraban en la Ciudad de Lima, asentadas en barrios marginales que rodean a la capital. Tan grave situación no ha sido aún convenientemente evaluada y atendida por las instancias oficiales, pero resulta evidente que ello constituye un problema de particulares dimensiones que demanda, una respuesta adecuada y perentoria.

Al natural conflicto que supone para toda población migrante, el desarraigo de su lugar de origen, debemos sumar el carácter compulsivo de la migración a que nos referimos. De hecho, nos interesa destacar particularmente la situación de extrema pobreza y carencias materiales que constituyen el denominador común de esta población. En tales circunstancias: ¿puede un sistema eficaz exigir a estos ciudadanos que regularicen su situación de indocumentación retornando a sus lugares de origen? , ¿puede exigírseles que abandonen a sus familias, gastando lo que no poseen para ese retorno, e inicien costosos y complicados trámites judiciales para subsanar las inscripciones? , ¿qué ocurre con aquellos que habiendo realizado la inscripción no pueden recuperar sus documentos por cuanto los archivos han sido destruidos por la acción del terrorismo?

Son muchas las interrogantes que podemos plantearnos alrededor de esta problemática, pero cualquier respuesta seria no puede desconocer la obligación que corres-

ponde asumir al Estado para atender esta situación, sin añadir mayores penurias a esa población ya bastante agobiada por los problemas de sobrevivencia a los que tiene que hacer frente.

Creemos con la autora, que además de establecer otros plazos para la inscripción ordinaria de nacimientos en función de las distintas realidades en diferentes lugares del país, es necesario establecer un procedimiento también administrativo para las que deben efectuarse fuera de plazo. En ese sentido, se requiere de una ley especial que establezca ese procedimiento, superando el carácter transitorio de los dispositivos como la Ley 25025 y aquellos que la antecedieron. En esa misma perspectiva, consideramos indispensable que se modifique el criterio tradicional de territorialidad que consagran las normas actualmente vigentes, como el propio Código Civil. Atendiendo a las exigencias de la realidad, debe aceptarse en determinados casos, que puedan efectuarse inscripciones en lugares distintos a aquellos en los que el nacimiento pudo haber tenido lugar.

En definitiva, el trabajo de Ana Alzamora reúne varios elementos que le confieren, por su calidad técnica y sensible actualidad, una calificación meritoria. Esperamos que este esfuerzo sea aprovechado a cabalidad en futuros proyectos legislativos a emprender en plazo inmediato, para lo cual la autora también ha planteado un interesante articulado al final de la Tesis, que pudiera constituir la base de una normatividad alternativa. (Walter Albán Peralta)

Conveniencia de establecer la reserva de ley en el ordenamiento constitucional peruano.

Tesis sustentada el 5 de abril de 1990 por Arcadio Lozada Frías ante el Jurado integrado por los doctores: Miguel de Althaus, Francisco Eguiguren y César Landa Arroyo.

El Congreso de la República tiene entre otras de sus funciones legislar; sin embargo la experiencia parlamentaria de los últimos años demuestra la expedición de leyes de escasa o nula importancia, en perjuicio de la dación de leyes sobre ciertas materias de urgencia y necesidad nacionales y del ejercicio de las otras funciones parlamentarias de fiscalización y representación.

Dentro del esquema del régimen político peruano, la envilecida función legislativa es el correlato de la hipertrofia del poder con que actúa el Presidente de la República y los organismos dependientes de él. Lo cual en parte es explicable - más no justificable - debido a la cada vez mayor cantidad de tareas de administración y gobierno complejas y altamente tecnificadas para las cuales no están preparados los parlamentarios, salvo excepciones y que requieren ser resueltas con un dinamismo que no es propio del procedimiento parlamentario.

De ahí que la práctica legislativa de las mayorías parlamentarias obsecuentes al Presidente de la República, en lo que va de diez años de vigencia de la Constitución haya producido el reiterado uso de la delegación de facultades legislativas del Congreso al Ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 188 de la Constitución. Pero la hipertrofia del Poder Ejecutivo se ha hecho evidente con los decretos de urgencia dictados por el Presidente al amparo del Inc. 20 del Art. 211 de la Constitución. Concluyéndose que los decretos legislativos y los decretos de urgencia son en cantidad más de lo legislado por el Parlamento desde 1980.

Esbozado este perfil de la función legislativa en el Perú de hoy es que Arcadio Lozada postula la tesis central, según la cual "esta realidad nos conduce a la convicción de replantear la titularidad de la función legislativa dentro de nuestro esquema constitucional adecuándola a las posibilidades de la institu-

ción parlamentaria, la cual conservará dentro de sus atribuciones normativas aquellas materias centrales que verdaderamente requieran la atención de este órgano; pensamos además que la reforma planteada repercutirá en un uso más racional de la técnica de la delegación legislativa, pues el descongestionamiento del trabajo parlamentario como consecuencia de la reducción de su espacio normativo mejorará cuantitativa y cualitativamente su producción legislativa, con lo que se reducirá la necesidad de recurrir a la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, medidas que, junto con los decretos de urgencia antes mencionados, deberán enmarcarse dentro de cierto límite material, de tal suerte que se precise las cuestiones o asuntos sobre los que no procede su dictado".

Formulada en tales términos la tesis central, el bachiller la desarrolla en cuatro capítulos. En el primero aborda el concepto de ley, diferenciando la ley formal de la ley material; asimismo se trata el tema de la ley orgánica y las normas con rango de ley, profundizando en el estudio de las posibilidades y límites de la delegación de facultades legislativas y la expedición de los decretos presidenciales de urgencia. De otro lado, se estudian los problemas de la relación que existiría entre la ley regional y la ley nacional; asimismo, se trabaja las vinculaciones entre ley y reglamento.

En el segundo capítulo, se define el marco teórico de la reserva de ley, a partir de la doctrina alemana y francesa; poniéndose en evidencia la necesidad de contar en la Constitución Peruana con un artículo que señale con claridad las materias que deberían recaer de manera exclusiva y excluyente, en el ámbito de la ley.

En el tercer capítulo, se realiza un estudio histórico de los proyectos constitucionales que daban cuenta de la reserva de ley en la Asamblea Constituyente de 1979;

así como, de la normativa constitucional desarrollada en España, Argentina y Colombia, ampliamente influenciadas por la doctrina franco-germana.

En el cuarto capítulo, de conformidad con lo desarrollado en los capítulos anteriores se propone una reforma constitucional, a fin de incorporar un listado de materias de ley. Al respecto, se distingue un primer ámbito de materias competenciales de la ley: códigos; leyes orgánicas; financiamiento externo e interno; elecciones; defensa nacional, régimen de funcionarios y servidores públicos; gobiernos descentralizados; límites fronterizos; propiedad y monopolio; nacionalidad y extranjería; reforma constitucional, presupuesto y cuenta general.

El segundo ámbito de materias competenciales de la ley exige que el Congreso dicte necesariamente, una ley de bases o "cuadro", dejando para el Ejecutivo la posibilidad de un desarrollo normativo concreto, en las siguientes materias: tributación; recursos naturales, comunidades campesinas y nativas; banca, finanzas, seguros y moneda; salud y seguridad social; trabajo, educación y cultura; y, situaciones que configuren necesidad y utilidad pública e interés nacional.

La propuesta no sólo es nominal sino que se profundiza en los alcances y posibilidades de la legislación presupuestaria dada su magnitud y de la legislación tributaria dada su singular importancia. Asimismo, se distinguen las materias que son susceptibles de delegación de facultades legislativas y sobre las que proceden la expedición de los decretos de urgencia.

El modelo planteado en la tesis refleja capacidad de reflexión del autor e iniciativa de la formulación de soluciones; lo cual constituye una muestra de la inquietud que existe en la Facultad por desarrollar una Escuela del Derecho Constitucional. (Cesar Landa Arroyo)