



Clínica Jurídica de
Derecho a la Identidad

INFORME JURÍDICO

Subregistro en pueblos indígenas¹

*Derecho a la identidad y reconocimiento de mecanismos comunales
de acreditación*

Pluralismo jurídico e interculturalidad

¹ Informe elaborado por los estudiantes Isabel Padrós Uriarte, Piero Rodrigo Díaz Alvarado, Carlos Alonso Meza Vargas, Jose Miguel Ato Corcuera, Amaya Ingunza Molina. Supervisado y editado por la docente, Lucía Santos Peralta,

Contenido

01	Introducción	3
02	Antecedentes	6
03	Delimitación del problema jurídico	8
04	Marco constitucional y convencional	12
05	Controversias jurídicas	14
06	Conclusiones	16
07	Recomendaciones	17
08	Referencias bibliográficas	18

01 Introducción

Planteamiento del problema jurídico

El derecho a la identidad constituye la puerta de acceso al ejercicio de otros derechos fundamentales, como la salud, la educación, la propiedad y la participación política. En ese sentido, la inscripción oportuna de los hechos vitales y civiles (nacimiento, matrimonio o defunción) resulta esencial para el reconocimiento jurídico de la existencia de una persona y su plena ciudadanía. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas u originarios en el Perú, persiste una problemática estructural de subregistro que limita este reconocimiento y perpetúa escenarios de exclusión histórica.

Pese a los avances impulsados por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para reducir la indocumentación, el subregistro sigue afectando de manera desproporcionada a comunidades indígenas, especialmente en zonas rurales y amazónicas. Esta situación responde a múltiples barreras: la distancia geográfica, la limitada presencia estatal, las dificultades lingüísticas, los costos económicos y la falta de mecanismos interculturales adecuados para atender estas realidades. Como consecuencia, miles de personas carecen de documentos que acrediten sus hechos vitales, derivando ello en último término, en dificultades para existir jurídicamente frente al Estado.

El problema se agrava cuando RENIEC, ante la ausencia de registros formales, exige que estos hechos sean reconstruidos o acreditados a través de la vía judicial. Esta práctica responde a exigencias formales no razonables y visiones estatocéntricas de la jurisdicción o el Derecho, en la que únicamente se reconoce valor probatorio a documentos emitidos dentro de la estructura estatal, dejando de lado mecanismos comunales de acreditación que, dentro de las comunidades indígenas, cumplen funciones legítimas de validación social y jurídica.

Ello genera una tensión con el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial indígena, prevista en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, así como con el deber estatal de adoptar un enfoque intercultural en la garantía de derechos (artículo 2 inciso 19). Casos como el de Eva Cárdenas, mujer indígena perteneciente a la comunidad Matsigenka, evidencian cómo la negativa estatal para reconocer ciertos mecanismos comunales obliga a judicializar hechos cuya existencia no está en discusión, sino únicamente su reconocimiento formal.

En ese sentido, el problema jurídico central consiste en determinar si los mecanismos comunales propios de los pueblos indígenas pueden ser reconocidos como medios válidos de acreditación de hechos vitales y civiles ante RENIEC, especialmente en contextos donde el subregistro y las barreras de acceso a la justicia convierten la judicialización en una forma de exclusión estructural. Esta discusión no solo compromete el derecho a la identidad, sino también el pluralismo jurídico, la autonomía indígena y la igualdad material en el acceso a derechos.

Justificación

La problemática del subregistro y la falta de reconocimiento de mecanismos comunales de acreditación de hechos vitales en pueblos indígenas constituye un problema jurídico de especial relevancia porque compromete directamente el ejercicio del derecho fundamental a la identidad, reconocido en el artículo 2 inciso 1 de la Constitución Política del Perú. La identidad no se agota en

la posesión de un Documento Nacional de Identidad, sino que representa el reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona y su posibilidad real de acceder a otros derechos fundamentales, tales como salud, educación, propiedad, participación política o tutela jurisdiccional efectiva. En ese sentido, su afectación no constituye un problema meramente administrativo, sino una vulneración que impacta transversalmente en todo el sistema de derechos.

Su relevancia jurídica se intensifica en el caso de pueblos indígenas, donde el subregistro no es un fenómeno aislado, sino estructural. Las barreras geográficas, lingüísticas, económicas y culturales, sumadas a la limitada presencia estatal y a la rigidez de los procedimientos registrales, generan una exclusión histórica que impide a muchas personas acceder al reconocimiento formal de hechos esenciales como nacimientos o defunciones. Esto invisibiliza a la persona no solo jurídicamente, sino también a nivel estadístico y político, afectando la capacidad del Estado para diseñar políticas públicas adecuadas y perpetuando, con ello, desigualdades materiales históricas.

Desde una perspectiva jurídica, la problemática adquiere una dimensión particularmente compleja porque evidencia una tensión entre el monopolio estatal del registro civil y el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial indígena previsto en el artículo 149 de la Constitución. Si el ordenamiento reconoce que las comunidades campesinas y nativas ejercen funciones jurisdiccionales conforme a su derecho consuetudinario, resulta contradictorio que, en la práctica administrativa, los actos emanados de sus asambleas comunales carezcan de valor para acreditar hechos civiles ante RENIEC. Esta contradicción revela una persistencia de enfoques formalistas irrazonables que limitan el desarrollo efectivo del pluralismo jurídico.

Por ello, este trabajo se justifica no solo por la necesidad de visibilizar una forma de exclusión histórica poco problematizada en el debate público y jurídico, sino también por la importancia de explorar alternativas institucionales capaces de responder a esta realidad desde un enfoque intercultural. En esa línea, la propuesta de reconocer o ratificar las actas comunales como mecanismos válidos de acreditación de hechos vitales constituye una alternativa *sui generis* que permitiría desjudicializar procedimientos, reducir cargas burocráticas, fortalecer la autonomía comunal y garantizar una respuesta más eficiente y accesible por parte del Estado. Lejos de debilitar la seguridad jurídica, esta alternativa podría fortalecerla mediante un modelo de complementariedad institucional entre RENIEC y las comunidades indígenas.

En consecuencia, el presente trabajo resulta relevante porque plantea una discusión de fondo sobre cómo el Derecho puede adaptarse a realidades históricamente excluidas y garantizar un orden social más justo, equitativo e intercultural. La importancia de esta investigación radica en demostrar que el reconocimiento de mecanismos comunales no es una concesión excepcional, sino una exigencia coherente con los principios constitucionales de igualdad material, pluralismo jurídico y protección reforzada de los derechos de los pueblos indígenas.

Objetivos

Objetivo general

Contribuir a la reducción del subregistro en pueblos indígenas u originarios en el Perú, fortaleciendo el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la identidad desde un enfoque de derechos humanos, pluralismo jurídico e interculturalidad, mediante la promoción de mecanismos institucionales más accesibles, adecuados y respetuosos de sus sistemas propios de organización y acreditación.

Objetivos específicos

Analizar las barreras jurídicas, administrativas y estructurales que enfrentan los pueblos indígenas para la inscripción y reconocimiento de hechos vitales ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Examinar el marco normativo nacional e internacional sobre derecho a la identidad, pluralismo jurídico y jurisdicción especial indígena, a fin de identificar los fundamentos que sustentan el reconocimiento de mecanismos comunales de acreditación.

Evaluar la viabilidad jurídica e institucional del reconocimiento de las actas comunales como medios válidos de acreditación de hechos vitales ante RENIEC, con el fin de evitar la judicialización innecesaria de estos procedimientos.

Promover la instalación de una mesa de trabajo en el Congreso de la República como espacio de discusión jurídica, política e institucional para debatir la problemática del subregistro indígena y la necesidad de reformar las prácticas administrativas de RENIEC. Con ello, impulsar que el Poder Judicial establezca lineamientos y pronunciamientos que fortalezcan una práctica obligatoria para que RENIEC incorpore mecanismos de flexibilización probatoria y validación de actas comunales dentro de sus procedimientos administrativos, reduciendo así la judicialización innecesaria para la inscripción de hechos vitales de personas pertenecientes a pueblos indígenas.

Alcance metodológico

El presente trabajo desarrolla una investigación de alcance analítico, descriptivo y propositivo, con un enfoque jurídico y socio-jurídico, orientado al estudio de las barreras que enfrentan los pueblos indígenas para el reconocimiento de hechos vitales y el ejercicio efectivo del derecho a la identidad.

Para ello, se emplea una metodología basada en la revisión de fuentes bibliográficas académicas, normativa nacional e internacional, jurisprudencia y doctrina especializada sobre derecho a la identidad, pluralismo jurídico y jurisdicción especial indígena. Asimismo, se incorporará información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a entidades estatales, con la finalidad de analizar estadísticas oficiales, prácticas institucionales y procedimientos administrativos vinculados al registro civil.

El análisis también considerará casos concretos y evidencia social, como el caso de Eva Cárdenas y la comunidad de Saweto, los cuales permitirán evidenciar cómo la problemática se manifiesta en la práctica. En esa medida, el trabajo combina una aproximación normativa con una revisión empírica e institucional, a fin de evaluar la viabilidad jurídica y social del reconocimiento de actas comunales como mecanismos alternativos de acreditación ante RENIEC.

02 Antecedentes

Evolución del registro civil en la Amazonía peruana

La Amazonía peruana ha estado marcada por un proceso diferenciado de atención, gestión y desarrollo rezagado en comparación con otras regiones de nuestro país, principalmente Lima y departamentos ubicados en la región costera del territorio nacional. Ello se ha podido ver a lo largo de la historia en, por ejemplo, afectaciones y vulneraciones de derechos durante la época del caucho (principalmente sobre población indígena); en lógicas institucionales y discursivas que han visto en el territorio amazónico una fuente para extraer recursos sin limitaciones y sin adecuados procesos de consulta, diálogo y coordinación con las poblaciones allí residentes; y, en la actualidad, en discursos sociales, hegemónicos y marcadamente discriminatorios basados en una visión occidental que encuentra sus propias interrelaciones con otros aparatos de poder formales o informales, explícitos o implícitos.

Esta tendencia histórica, sin embargo, se busca combatir cada vez más desde el aparato público. Así, en lo que atañe a este informe, uno de los principales logros de RENIEC desde su creación como institución ha sido la reducción de la brecha de indocumentación (Benites, 2018, p. 2). Empero, esta gestión se ha visto imposibilitada para superar las barreras histórico-culturales y materiales que han venido arrastrándose desde décadas atrás. Pues, por ejemplo, los departamentos con registros de mayor pobreza en el territorio nacional han coincidido con las zonas donde mayor indocumentación hay (BID, 2010, p. 42). En regiones como Madre de Dios, Ucayali o Loreto las cifras de indocumentación se aproximan al 3% (RENIEC, 2018, p. 90). Las cifras de registros de nacimiento (certificados de nacimiento) en zonas rurales reflejan una problemática mayor: en Loreto y Ucayali más del 15% de nacidos/as no cuentan con certificado médico (Castro y Rud, 2011, p. 17). La variable de género no desaparece, tampoco, en este ámbito, pues en Amazonas se ha identificado solo a un 84% de mujeres con DNI (Castro y Rud, 2011, p. 17).

Estas cifras, lejos de implicar porcentajes reducidos, reflejan aún una brecha de atención por parte de los organismos competentes en materia de registro civil para (valga la redundancia) registrar con pertinencia, enfoque intercultural, generalidad y sin discriminación los actos civiles realizados, principalmente, por poblaciones indígenas. En ese sentido, si bien los avances son notables, dicho porcentaje de inatención restante no responde a un factor aislado, sino a la falta de un enfoque intercultural basado en la autonomía jurisdiccional de las poblaciones indígenas e implementado de forma estructural en el aparato organizacional del Estado y la Administración Pública.

Respuesta institucional de RENIEC

La institución con principal relacionamiento, incidencia y trato con la problemática referida, esta es, RENIEC, no ha sido ajena al tema. Al contrario, se identifican notas de prensa en el 2011, 2021 y 2024 vinculadas a la documentación de los habitantes de las comunidades indígenas (RENIEC, 2011, 2021, 2024). Asimismo, se identifican diversos “Protocolos para la documentación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana” (RENIEC). Además de un “Registro Civil Bilingüe” orientado a la satisfacción de las demandas de registro pero bajo un enfoque intercultural, donde no se utiliza el castellano como lengua de atención predominante sino

además las lenguas propias u originarias de las zonas donde se establecen estos mecanismos registrales.

De esta forma, se observa que existe conocimiento y preocupación institucional sobre la atención de la problemática referida y su respectiva resolución, pero bajo la óptica del presente informe, dicha forma de relacionamiento de la institución con el problema no resulta la que mayor posibilidad de incidencia tiene por materializar. Bajo un análisis riguroso podemos observar que los protocolos, si bien detallan orientaciones para los servidores que atienden a población indígena — y más allá de cómo se podrá fiscalizar y efectivizar el cumplimiento del protocolo— el enfoque de dicha medida deviene en superficial, no en estructural, es decir, no orientado a las causas dentro del aparato institucional que dificultan la reducción y cierre de las cifras de indocumentación y subregistro antes vistas.

Por su lado, el Registro Civil Bilingüe si bien rescata, desde la perspectiva del reconocimiento, la demanda del uso de lenguas originarias en los protocolos de atención del Estado, esta medida resuelve una “faceta” del problema, ligada a la lengua, mas no a la jurisdicción y posibilidad de hacer y reconocer Derecho de los propios pueblos indígenas. Es decir, la potencialidad del reconocimiento del propio Derecho de las comunidades no se ha evaluado como una visión (precisamente intercultural) desde la cual coordinar, con las comunidades indígenas, mecanismos para reconocer recíprocamente las competencias de cada Derecho (el oficial o estatal y el indígena) y efectivizar dicho reconocimiento en la posibilidad de realizar registros de acuerdo a procedimientos propios, adecuados a estándares consensuados y, principalmente, respetuosos de la singularidad del Derecho indígena.

En ese sentido, el objetivo del presente informe va más allá de la identificación de barreras administrativas, burocráticas o específicas dentro de la Administración (RENIEC, Municipalidades u otras orientadas al registro de actos civiles), por el contrario, busca, desde un enfoque general y estructural, sostener la necesidad de evaluar un régimen de coordinación entre las comunidades indígenas y el aparato estatal, siempre desde un relacionamiento horizontal, pero reconociendo las diferencias de poderes institucionales, materiales, discursivos y jurídicos que existe entre el Estado y las comunidades.

03 Delimitación del problema jurídico

Subregistro en comunidades indígenas

En la medida de lo expuesto, la presente sección está orientada a delimitar el problema jurídico identificado, bajo una perspectiva sustentada en evidencia, coherencia y argumentación de lo sostenido líneas arriba. Así pues, podemos identificar que el subregistro en pueblos indígenas constituye un fenómeno multicausal que combina factores históricos, geográficos, económicos e institucionales y tiene efectos a nivel individual y colectivo.

Respecto de los primeros, es posible sostener que el racismo estructural en perjuicio de estos pueblos no es un fenómeno actual o reciente; así pues, uno de los considerandos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reza:

La Asamblea General, [...] “Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses” (2007, p. 85).

En la misma línea, Eguiguren afirma, respecto a la consulta previa, que esta constituye “una forma de eliminación de la desigualdad y de la discriminación que tradicionalmente han padecido estas colectividades humanas” (en referencia a los pueblos indígenas) (2016, p. 62).

El sistema de registro civil tampoco se escinde de esta realidad; si bien actualmente se incluyen indicadores de Objetivos Estratégicos Institucionales relacionados a la ampliación de cobertura de servicios civiles de registro en centros poblados y comunidades nativas (Plan Estratégico Institucional 2021-2027, p. 76), la materialización de estos objetivos, indicadores y estrategias no se evidencia prioritariamente en el discurso institucional.

Respecto de los factores geográficos, es conocida la pervivencia de una profunda desconexión territorial entre el Estado y las comunidades rurales. Así, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo uno de los factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad son los factores geográficos “dada la difícil topografía y la dispersión poblacional en zonas rurales andinas y de la selva, y la insuficiencia de los sistemas móviles de registro civil” (p. 42). En departamentos como Loreto la indocumentación llega a un 3.4%, mientras que en Amazonas a un 2.4% (INEI citado en Chávez, p. 11).

Respecto de los factores económicos, es menester precisar que la problemática del subregistro se concentra en poblaciones con pocos recursos económicos, en situación de pobreza o pobreza extrema. Acorde con el Banco Interamericano de Desarrollo “se estima que más de la mitad de las personas indocumentadas son mujeres y que las zonas de mayor subregistro coinciden con los departamentos de mayor pobreza en el país” (p. 42); entre las barreras económicas principales se resaltan “cobros indebidos en municipalidades y centros de salud, aunados a los costos de desplazamiento y alojamiento, y los relacionados con la obtención de documentos probatorios requeridos” (p. 42).

Para estas familias, el uso de recursos económicos está destinado estrictamente a satisfacer necesidades vitales mínimas, imposibilitando asumir costos de los trámites.

Respecto a factores institucionales podemos observar, a modo de ejemplo, que en la Ley N.º 26497, se establece que, en zonas de difícil acceso como comunidades nativas de la selva y ceja de selva, aumenta el plazo de inscripción ordinaria de nacimientos a 90 días calendario. Una vez transcurrido ese plazo, la inscripción deviene extemporánea y requiere de un procedimiento más complejo. Este plazo establecido, aparentemente, parece ser razonable o generoso; sin embargo, esto, ignora totalmente que en gran mayoría de las comunidades amazónicas, la distancia hacia la oficina registral “más cercana” implica varios días de viaje fluvial o aéreo donde el gasto excede los ingresos mensuales de una familia completa.

Respecto a los efectos, el subregistro afecta a las comunidades tanto a nivel individual, como colectivo. A nivel individual, la falta de registro impide la integración de la persona indígena con el resto de la sociedad en el país (a nivel de servicios, visibilidad en estadísticas, alcance del Estado, etc.). Este impacto es diferenciado en grupos vulnerables como recién nacidos, niñas, niños y adolescentes, quienes se ven impedidos de acceder a servicios públicos esenciales para su adecuado desarrollo. Las mujeres indígenas se ven diferenciadamente afectadas, también, debido a factores de género como su asociación a labores domésticas, cuidado de la familia, no participación en lo público, lo cual se consolida con mucha mayor fuerza al no poder tener registro de sus actos. Finalmente, los deudos y familias de líderes, comuneros o defensores ambientales se ven específicamente afectados pues (como en el caso de Eva Cárdenas) se ven impedidos/as de regularizar sucesiones, obtener o inscribir las tierras que les corresponde o acceder a pensiones de viudez u orfandad.

A nivel colectivo, la problemática mencionada vulnera la autonomía y el pluralismo jurídico como manifestación de sistemas jurídicos distintos a los del Estado, completamente válidos y vinculantes. Así, en primer lugar, desde el Estado se estaría deslegitimando la autoridad de las comunidades para manifestar su propio Derecho, superponiendo el aparato estatal civil formal a la jurisdicción y aparato de organización indígena, vaciando de contenido su autonomía jurisdiccional constitucional. Por otro lado, organizaciones como AIDSEP ven limitada su capacidad de exigir políticas y acciones (normativas, ejecutivas o a nivel judicial) adecuadas o en beneficio de los derechos de las comunidades dada la falta de registro demográfico que evidencia la magnitud real del problema y las necesidades de las comunidades indígenas.

Vulneración del derecho a la identidad

El derecho a la identidad se encuentra consagrado en el artículo 2, inciso 1 de la Constitución Política del Perú de 1993. En este artículo se reconoce el derecho de toda persona a la vida, a la identidad, a la integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, podemos encontrar en el inciso 19 del artículo 2, que se garantiza el derecho a la identidad étnica y cultural; y, el artículo 48 que declara como idioma oficial, además del castellano, el quechua, aymara y las demás lenguas aborígenes.

La identidad va mucho más allá de tener un documento de identidad. Desde hace algunos años muchos grupos étnicos han presentado demandas orientadas no solo a la adquisición de documentos, sino a la revalorización de la identidad étnica total (Chávez, p. 8). En ese sentido, la problemática no solo constituye un mero trámite, sino que se vincula al ejercicio de los propios derechos fundamentales de las personas indígenas. De ello, podemos constatar tres aspectos en los que esta problemática se erige como un problema de derechos fundamentales.

En primer lugar, el subregistro afecta múltiples niveles o ámbitos en los que los ciudadanos indígenas pueden ejercer sus derechos, principalmente a nivel individual. Conforme desarrolla Chávez, para, por ejemplo, personas achuar y wampis el documento de identidad tiene un valor principalmente instrumental, al ser un medio para ejercer otros derechos (a la salud, a educación, al agua, etc.) y tener funcionalidad de interés (estar informado, participar en sociedad, etc.). Asimismo, tiene un valor constitutivo pues permite objetivar características relevantes para estas poblaciones (identidad étnica, grupo étnico al que pertenecen, estatus reconocidos por sus comunidades, etc.) (Chávez, p. 12).

En segundo lugar, la problemática de derechos humanos en este ámbito no se circunscribe a un caso aislado o a situaciones concretas, sino que adquiere un carácter generalizado y actual. Al englobar y afectar a la comunidad en su totalidad, el subregistro se convierte en un fenómeno estructural que perpetúa escenarios de exclusión histórica y desprotección estatal permanente.

En tercer lugar, la invisibilidad jurídica provocada por el subregistro se suma a las brechas y desafíos históricos que estas poblaciones ya enfrentan de por sí. Esto termina por consolidar y solidificar una relación cultural marcadamente asimétrica, permitiendo que la cultura "oficial" retenga de forma exclusiva y excluyente el centro del poder jurídico en el statu quo actual, dejando al margen los sistemas de organización y validación propios de los pueblos originarios.

Judicialización de los procedimientos registrales

En ese sentido, la derivación de los casos presentados por población indígena al proceso judicial se topa con otro obstáculo significativo, pues en tanto el sistema judicial se cimienta en el español como principal idioma, aquellos ciudadanos cuya lengua materna es una lengua originaria no gozarán, ni gozan, de un acceso a la justicia equitativo respecto a los demás ciudadanos (Díaz et al., 2025, p. 2).

La traslación de la resolución de asuntos relativos al registro civil (como inscripciones extemporáneas de nacimiento, rectificaciones de actas o reconocimientos de filiación) desde el fuero puramente administrativo hacia el ámbito de la administración de justicia ordinaria constituye una de las disfunciones más críticas del sistema actual. Esta tendencia a la judicialización, lejos de operar como una garantía de tutela efectiva, se erige en la práctica como una barrera burocrática y procesal insalvable que desnaturaliza la función registral y vulnera de forma sistemática los derechos fundamentales de las poblaciones indígenas. Esto se releva en tres dimensiones:

En primer lugar, el desplazamiento de un trámite registral hacia la vía judicial resulta especialmente problemático e incongruente debido a que el sistema de justicia peruano no está diseñado ni adaptado para responder a las realidades socioeconómicas y geográficas de los pueblos originarios. La judicialización hace caso omiso de la existencia y reconocimiento de barreras como las siguientes:

Barreras geográficas

Las sedes judiciales se concentran en capitales de provincia o centros urbanos densamente poblados. Para un ciudadano de una comunidad amazónica o andina rural, acudir a un juzgado implica desplazamientos de días a través de vías fluviales o terrestres precarias, lo que desincentiva la continuidad del trámite.

Barreras económicas

El proceso judicial, a diferencia de la gratuidad que debería primar en la regularización administrativa, irroga costos insostenibles. Estos incluyen tasas judiciales, costos de traslado, alimentación, estancia en las urbes y, fundamentalmente, la necesidad de contratar asistencia legal especializada.

Barreras lingüísticas y culturales

A pesar de los mandatos constitucionales y convencionales, las estructuras judiciales operan predominantemente en castellano y bajo una lógica formalista occidental. La escasez de traductores, intérpretes oficiales y operadores jurídicos con un enfoque de interculturalidad convierte las audiencias y las notificaciones en actos incomprensibles para quienes recurren a dichas instancias.

En segundo lugar, la vía judicial se revela como un mecanismo intrínsecamente ineficaz para la restitución del derecho a la identidad de estas poblaciones. Las dinámicas procesales ordinarias, caracterizadas por las formalidades (debidas), altos estándares probatorios y la exigencia de defensas técnicas, sitúan a los miembros de las comunidades indígenas en una posición de indefensión. Exigir que una persona en situación de subregistro demuestre mediante los estándares probatorios judiciales un hecho vital (como un nacimiento ocurrido hace muchos años en el seno de una comunidad alejada) desconoce la validez de los sistemas de organización y los testimonios comunitarios, perpetuando una flagrante asimetría entre el ciudadano administrado y el aparato jurisdiccional.

En tercer lugar, la consecuencia más severa de esta praxis es el factor temporal. Los procesos judiciales en el Perú son notoriamente prolongados, pudiendo extenderse por meses o incluso años antes de obtener una sentencia firme y su posterior ejecución por parte de RENIEC. Durante todo el tiempo que dura el litigio, la persona afectada permanece desprovista de un documento que acredite fehacientemente su identidad, filiación o estado civil.

Esta dilatación temporal perpetúa y agrava su condición de exclusión e invisibilidad legal. Mientras el expediente se determina en los despachos judiciales, el ciudadano queda materialmente excluido del acceso a servicios públicos esenciales como la salud y la educación, se le impide la inscripción en programas sociales para atender situaciones de pobreza, y queda inhabilitado para ejercer derechos civiles y políticos básicos (como el voto). En suma, la judicialización innecesaria no hace más que solidificar la desprotección y la vulnerabilidad de las personas pertenecientes a los pueblos originarios

04 Marco constitucional y convencional

Derecho a la identidad

El derecho a la identidad constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 2 inciso 1 de la Constitución Política del Perú, que garantiza a toda persona el derecho a su identidad. Este derecho comprende aquellos elementos que permiten individualizar y reconocer a una persona dentro de la sociedad, tales como el nombre, la nacionalidad, la filiación y demás características que conforman su personalidad jurídica y social.

Marco Jurídico Nacional: El artículo 2 inciso 1 de la Constitución Política del Perú, el cual reconoce el derecho a la identidad.

Contenido protegido: El derecho al nombre, a la personalidad jurídica, a la documentación, al registro de nacimiento, al registro de defunción, y en general al reconocimiento estatal.

En el ámbito de los pueblos indígenas u originarios, el derecho a la identidad posee una dimensión individual y colectiva, pues no solo protege a la persona como sujeto de derechos, sino también su pertenencia a una comunidad cultural diferenciada. A nivel internacional, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen el derecho de estos pueblos a conservar sus instituciones, costumbres y formas de vida, elementos que forman parte de su identidad como colectivos humanos diferenciados.

Derecho a la identidad étnica

El derecho a la identidad étnica encuentra reconocimiento expreso en el artículo 2 inciso 19 de la Constitución Política del Perú, que establece el derecho de toda persona a su identidad étnica y cultural, y dispone que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Este derecho garantiza que las personas y los pueblos puedan preservar, desarrollar y transmitir los elementos que conforman su identidad cultural, tales como su lengua, costumbres, tradiciones y cosmovisión.

En el plano internacional, el Convenio 169 de la OIT establece que la conciencia de la identidad indígena o tribal constituye un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de estos pueblos a mantener y fortalecer sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.

Derecho a la identidad lingüística

El derecho a la identidad lingüística constituye una manifestación específica del derecho a la identidad étnica y cultural, y garantiza a las personas y pueblos indígenas la posibilidad de conservar, utilizar, desarrollar y transmitir sus lenguas originarias. Este derecho encuentra sustento en el artículo 48 de la Constitución Política del Perú, que reconoce como idiomas oficiales al castellano y, en las zonas donde predominen, al quechua, aimara y demás lenguas aborígenes. Asimismo, el artículo 2 inciso 19 reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural, del cual forma parte la dimensión lingüística de los pueblos indígenas.

En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la OIT dispone que los Estados deben adoptar medidas para preservar las lenguas indígenas y garantizar que sus miembros puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales y administrativos. Del mismo modo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de estos pueblos a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus idiomas y tradiciones orales.

Autodeterminación y pluralismo jurídico

El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas constituye un principio fundamental reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. Este derecho permite a los pueblos indígenas determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural, así como conservar y fortalecer sus propias instituciones dentro del marco constitucional del Estado. Su reconocimiento se encuentra expresamente previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y a ejercer autonomía en los asuntos relacionados con sus asuntos internos y locales.

En el ordenamiento peruano, este derecho se vincula con el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y con el pluralismo jurídico previsto en el artículo 149 de la Constitución Política, que reconoce la facultad de las comunidades campesinas y nativas para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, conforme a su derecho consuetudinario y con respeto de los derechos fundamentales. Este reconocimiento supone la coexistencia de distintos sistemas normativos dentro del Estado y constituye una manifestación del respeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas.

05 Controversias jurídicas

Autonomía indígena y competencias registrales de RENIEC

Uno de los principales puntos de controversia jurídica se presenta en la relación entre la autonomía reconocida a las comunidades indígenas y las competencias legales atribuidas al RENIEC en materia de identificación y registro civil. Por un lado, el artículo 149 de la Constitución reconoce a las comunidades campesinas y nativas la facultad de ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo con su derecho consuetudinario. Por otro lado, la legislación registral atribuye a RENIEC la competencia exclusiva para registrar y acreditar hechos relativos al estado civil de las personas, como nacimientos, matrimonios y defunciones.

Esta situación genera una tensión cuando las comunidades indígenas, en ejercicio de sus prácticas tradicionales y de sus formas propias de organización social, emiten actas comunales o documentos que reconocen relaciones familiares, filiaciones o uniones conyugales. La controversia surge respecto a si dichos documentos pueden ser reconocidos o ratificados por RENIEC para producir efectos registrales sin necesidad de acudir a procedimientos adicionales. Mientras que una interpretación restrictiva prioriza el principio de legalidad registral y las competencias exclusivas de la entidad, una interpretación intercultural podría favorecer mecanismos que otorguen valor probatorio a las decisiones y certificaciones emitidas por las autoridades comunales, especialmente en contextos donde el acceso a oficinas registrales resulta limitado o inexistente.

Regulación de los mecanismos comunales de acreditación

Otro punto de controversia se relaciona con la ausencia de una regulación específica que contemple mecanismos diferenciados para el registro de hechos vitales ocurridos en comunidades indígenas u originarias. Aunque la Constitución y diversos instrumentos internacionales reconocen la diversidad cultural y la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, la normativa registral peruana ha sido diseñada principalmente bajo criterios uniformes aplicables a la población en general. Asimismo, la Ley N.º 26497 y, su reglamento, el Decreto Supremo N.º 015-98-PCM reconocen la existencia de zonas las cuales tienen difícil acceso y establecen plazos extendidos para las inscripciones ordinarias, pero no hay un desarrollo en mecanismos especiales que atiendan las particularidades culturales, lingüísticas e institucionales de los Pueblos Indígenas.

“Artículo 51.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) puede excepcionalmente disponer, cuando las circunstancias así lo justifiquen, que, en el caso de lugares de difícil acceso como son los centros poblados alejados y en zonas de frontera, zonas de selva y ceja de selva, y comunidades campesinas y nativas que cuentan con oficinas de registro civil previamente autorizadas, la inscripción de los nacimientos ordinarios se realice en dichas localidades en un plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido el alumbramiento.”

Esta situación genera dificultades prácticas para aquellas comunidades ubicadas en zonas geográficamente aisladas, donde la presencia permanente de oficinas registrales, notarías o autoridades estatales es limitada. En muchos casos, nacimientos, matrimonios o relaciones de filiación son reconocidos inicialmente por las propias autoridades comunales, pero posteriormente enfrentan obstáculos para ser incorporados a los registros oficiales debido a la inexistencia de

procedimientos especiales que consideren las particularidades culturales y territoriales de estas poblaciones.

No existe un proceso administrativo especial de RENIEC el cual permita reconocer inscripciones de nacimientos o cualquier acta emitida por la Asamblea Comunal en base del uso de sus competencias, sin necesidad de acudir a vía judicial. Asimismo, tampoco hay protocolos oficiales que puedan ayudar con la identificación y registro de los nombres en lenguas originarias, cuestión que distorsiona la identidad cultural de las personas. A esto, le sumamos la ausencia de formación intercultural sistemática para los registradores civiles voluntarios de comunidades nativas, generando errores en la obtención del DNI.

Judicialización y acceso a derechos

Este punto de controversia es bastante visible en la práctica y, en parte, consecuencia de los dos puntos anteriores. La ausencia de mecanismos administrativos adecuados para reconocer situaciones de hecho documentadas por las autoridades comunales suele trasladar la solución de estos casos al ámbito judicial. Como consecuencia, personas pertenecientes a pueblos indígenas que buscan registrar una filiación, rectificar una partida o acreditar un vínculo familiar se ven obligadas a iniciar procesos judiciales para obtener el reconocimiento de derechos que, en otros contextos, podrían ser acreditados mediante procedimientos administrativos más simples y accesibles. Es decir, cuando una persona indígena carece de partida de nacimiento o cuando esta partida contiene errores sustanciales (nombre, fecha, dato familiar, etc.) por una inscripción problemática, RENIEC carece de competencia para lograr subsanarlos de manera autónoma y, como consecuencia, recurrir al Poder Judicial.

Esta judicialización resulta especialmente problemática debido a las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales que enfrentan muchas comunidades indígenas para acceder al sistema de justicia. Los costos del proceso, la distancia a las sedes judiciales, la necesidad de asistencia legal especializada y las diferencias idiomáticas pueden convertir la vía judicial en un mecanismo poco efectivo para garantizar el acceso a derechos fundamentales.

Asimismo, la excesiva dependencia de procesos judiciales para resolver situaciones vinculadas al registro civil genera una carga adicional para el sistema de administración de justicia y prolonga la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas. Mientras no se obtenga una decisión judicial firme, muchas personas permanecen sin documentos que acrediten adecuadamente su identidad, filiación o estado civil, lo que repercute en el acceso a servicios públicos, programas sociales, educación, salud y otros derechos básicos.

06 Conclusiones

El subregistro de hechos vitales y civiles en las comunidades indígenas y originarias no constituye una mera omisión de carácter administrativo, sino una vulneración sistemática y estructural de derechos fundamentales. Al afectar la dimensión instrumental y constitutiva del derecho a la identidad (Art. 2, inc. 1 y 19), se anula la "puerta de acceso" indispensable para el ejercicio de otros derechos de igual rango constitucional, tales como la salud, la educación, el libre desarrollo de la personalidad y la participación política. Esta invisibilidad jurídica perpetúa escenarios de exclusión histórica y profundiza la asimetría cultural y de poder entre el Estado y los pueblos originarios, al relegar y desconocer sus dinámicas de organización interna ante el sistema legal formal.

La persistencia de barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales en los canales regulares del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha provocado una indebida e ineficaz judicialización de trámites que, por su naturaleza, debieron resolverse a través de la vía administrativa. Este traslado de competencias hacia el fuero judicial ordinario sobrecarga innecesariamente a los juzgados de menor jerarquía con asuntos estrictamente técnicos e identitarios. Lejos de ofrecer una tutela efectiva, las rigideces propias del proceso judicial ordinario dilatan en el tiempo la obtención de una solución firme, solidificando de manera alarmante la situación de vulnerabilidad y desprotección jurídica de los ciudadanos indígenas mientras sus expedientes se encuentran en trámite.

Resulta técnica y legalmente viable —así como imperativo desde la perspectiva de la modernización de la gestión pública con enfoque intercultural— que el RENIEC implemente reformas internas orientadas a flexibilizar y optimizar sus procedimientos administrativos. La superación del subregistro exige la transición hacia un modelo descentralizado que reemplace la visión puramente occidental por mecanismos de validación flexibles y adaptados a las realidades amazónicas y andinas rurales (como el valor probatorio de las actas comunitarias). Al asumir activamente la resolución de rectificaciones e inscripciones extemporáneas mediante canales administrativos céleres, gratuitos y bilingües, el organismo registral no solo garantizará la eficiencia del aparato estatal, sino que restituirá de forma inmediata la ciudadanía plena a los miembros de los pueblos indígenas u originarios.

07 Recomendaciones

Capacitación y sensibilización del personal registral

Diseñar programas formativos adecuados para los registradores y operadores de RENIEC en materia de derechos de los pueblos indígenas, pluralismo jurídico e interculturalidad. Esto con el fin de erradicar tratos discriminatorios y asegurar un trato digno y respetuoso de la identidad étnica.

Validación de los sistemas de organización comunitaria

Otorgar pleno valor legal probatorio a las actas emitidas por las autoridades comunales para la acreditación de hechos vitales como el nacimiento o el matrimonio, integrando sus dinámicas internas al procedimiento registral formal.

Retorno de competencias a la vía administrativa

Establecer de manera expresa que los supuestos de inscripciones extemporáneas o rectificaciones de errores materiales en las actas civiles se tramiten y resuelvan exclusivamente en sede administrativa a través de RENIEC, evitando derivar a los ciudadanos a la vía judicial civil ordinaria.

Coordinación interinstitucional para la defensa legal

En aquellos casos excepcionales en los que la vía judicial resulte estrictamente indispensable por mandato de la ley actual, el RENIEC debe articular con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y la Defensoría del Pueblo para proveer defensa pública gratuita, defensa técnica especializada y acompañamiento logístico a los miembros de las comunidades durante todo el proceso.

08 Referencias bibliográficas

- Benites Alvarado, A. S. (2018). Cambio en instituciones estatales: El caso del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el Perú [Trabajo de investigación para optar el grado de bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP.
- Castro, L., & Rud, J. P. (2011). Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación: Costos socioeconómicos en Perú y República Dominicana (IDB Working Paper Series N.º 254). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chávez Saucedo, K. (2020). El DNI como un espacio para ejercer la libertad cultural y la ciudadanía: Una aproximación desde el enfoque de desarrollo humano para los pueblos achuar y wampis (Documento de Trabajo N.º 6). Instituto de Desarrollo Humano de América Latina, Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/el-dni-como-un-espacio-para-ejercer-la-libertad-cultural-y-la-ciudadania-una-aproximacion-desde-el-enfoque-de-desarrollo-humano-para-los-pueblos-achuar-y-wampis/>
- Díaz Delgado, J. I., Llontop Ruiz, L. K., Juárez Domínguez, F. P., & Llontop Ruiz, S. P. (2025). Evaluación del impacto de la tecnología en los servicios registrales inclusivos. *Revista Minerva*, 6(18), 119-128.
<https://doi.org/10.47460/minerva.v6i18.237>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2016). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa: Desarrollo, dificultades y desafíos. *Pensamiento Constitucional*, (21), 61-80.
- Harbitz, M., Benítez, J. C., & Arcos Axt, I. (2010). Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2018). Plan Nacional: Perú Libre de Indocumentación 2017-2021.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (2024). Plan Estratégico Institucional 2021-2027 Ampliado.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (s. f.). Protocolo para la documentación de las personas perteneciente a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana: Versión castellano-wampis.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (s. f.). Protocolo para la documentación de las personas perteneciente a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana: Versión castellano-aimara.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (s. f.). Protocolo para la documentación de las personas perteneciente a los pueblos indígenas de la Amazonía peruana: Versión castellano-awajún.
- Naciones Unidas. (2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.