



Devolverles su identidad es
devolverles sus derechos
Supervisión a los registros siniestrados a
consecuencia de la violencia política

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, enero de 2008
1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2008-00499

El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía
para la Administración Estatal de la Defensoría del
Pueblo.

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo de la
Cooperación Técnica Belga (CTB) que hizo posible la
presente publicación.

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	13
CAPÍTULO I	
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS	
REGISTROS CIVILES SINIESTRADOS	15
1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo	15
1.2. Metodología de investigación	17
1.3. El registro civil	23
1.4. Los registros siniestrados	24
1.5. El procedimiento de reinscripción	26
CAPÍTULO II	
INDOCUMENTACIÓN Y VIOLENCIA	
POLÍTICA	29
2.1. La indocumentación como secuela de la violencia política	29
2.2. La Defensoría del Pueblo y las oficinas de registro de estado civil siniestradas	32
2.2.1. Antecedentes	32
2.2.2. Campañas de restitución de la identidad	33
2.2.3. La estrategia utilizada	35
2.2.4. Algunos casos que reflejan las aristas del problema	36
a) Caso Llusco	37
b) Caso Manta	37
c) Caso Canaria	39
d) Caso Layo	39

CAPÍTULO III	
SUPERVISIÓN DEFENSORIAL A LOS	
REGISTROS CIVILES SINIESTRADOS	
A CONSECUENCIA DE LA VIOLENCIA	
POLÍTICA	43
3.1. Supervisión a oficinas de registro civil siniestradas en proceso de autorización del registro especial de reinscripciones	43
3.1.1. Denuncia policial o constancia de autoridad política	45
3.1.2. Informe pormenorizado de libros de actas o partidas desaparecidas, mutiladas o destruidas del jefe de registro de estado civil al alcalde	46
3.1.3. Informe de reinscripciones irregulares	48
3.1.4. Acta de constatación de la autoridad local	49
3.1.5. Informe de actas perdidas	49
3.2. La supervisión a las oficinas de registro civil siniestradas y autorizadas para reinscribir	49
3.2.1. La dimensión del problema	50
3.2.2. Problemas encontrados	53
a) Apoyo de los gobiernos locales	53
b) Apoyo del RENIEC	54
c) Cobros por reinscripciones	56
d) Desconocimiento de la ley	59
e) Interpretación errónea de la ley de reinscripciones	60
3.3. Proyección del número de afectados en los registros civiles siniestrados	63
3.4. Algunos casos que grafican la efectividad de la norma	65

3.5. Otros problemas que agravan la situación de las personas indocumentadas como consecuencia de la violencia política.	67
3.5.1. Destrucción parcial de libros como consecuencia de la violencia política	67
3.5.2. Partidas con datos faltantes, errores u omisiones	69

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA NORMA

71

4.1 Marco normativo aplicable	71
4.1.1. Principio de rogación	75
4.1.2. Territorialidad	77
4.1.3. Gratuidad	78
4.1.4. Carga probatoria	78
4.2. Principios del procedimiento administrativo general y la Ley N° 26242	80
4.3. La situación actual demanda un cambio normativo para el proceso de reinscripción	83
4.3.1. El pedido de parte: primer obstáculo para la reinscripción	84
4.3.2. La presentación de copia de la partida de nacimiento: segundo obstáculo para la reinscripción	84
4.3.3. Partidas en los archivos departamentales del Archivo General de la Nación, una alternativa de solución	86
4.3.4. Estructura básica para una nueva propuesta normativa	87

CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	91
5.1. Conclusiones	91
5.2. Recomendaciones	95
ANEXOS	
- Anexo N° 1: Oficinas de registro de estado civil siniestradas por la violencia política y autorizadas para reinscribir supervisadas por la Defensoría del Pueblo.	99
- Anexo N° 2: Relación de oficinas de registro del estado civil supervisadas y autorizadas para reinscribir incluidos costos de reinscripción.	100
- Anexo N° 3: Relación de oficinas de registro de estado civil supervisadas con indicación de libros perdidos, número de reinscripciones, costos y libros que figuran en archivos departamentales del Archivo General de la Nación.	103
- Anexo N° 4: Número de oficinas siniestradas a consecuencia de la violencia política por departamento.	104
- Anexo N° 5: Resolución Defensorial N° 64-2007/DP de fecha 21 de diciembre de 2007.	112

PRESENTACIÓN

La indocumentación en nuestro país es una de las principales barreras para el ejercicio pleno de la ciudadanía de miles de peruanos y peruanas. Según la Encuesta Nacional Continua realizada por el Instituto Nacional de Estadística durante los meses de enero a junio de 2006, son 1'204.100 las personas indocumentadas, las cuales, en su mayoría, pertenecen a los sectores más excluidos de nuestra sociedad. Estas cifras no son casuales si se tiene en consideración que la indocumentación constituye una de las más graves expresiones de exclusión en tanto invisibiliza a la persona que la sufre.

Dentro del universo de las personas que carecen de documentación, se encuentran aquéllas cuyas partidas de nacimiento se perdieron a consecuencia de la destrucción de un número considerable de oficinas de registro de estado civil durante el período de violencia política. Actualmente, no se tiene identificada de manera plena el total de oficinas de registro civil siniestradas, sin embargo, sí se sabe que 251 oficinas se encuentran autorizadas a reinscribir luego de haber sido destruidas por acciones de violencia política. Constituye, pues, una tarea pendiente culminar con el proceso de identificación de las oficinas siniestradas a efectos de determinar la población afectada e implementar un mecanismo ágil y colectivo de cara a su documentación.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha constatado que la existencia de oficinas de registro siniestradas constituye uno de los obstáculos más difíciles de superar en el camino hacia la documentación. Así, aunque parezca

contradictorio, obtener la documentación resulta más difícil para una persona cuya partida de nacimiento fue destruida a consecuencia de la violencia política, que para una que nunca tuvo partida de nacimiento.

Esta situación responde principalmente al procedimiento de reinscripción para los casos de siniestro de las oficinas de registro civil por causa de la violencia política, establecido en la Ley N° 26242, el cual, resulta inaccesible por la complejidad de sus requisitos, así como por los costos que suponen para el ciudadano. Esta afirmación se sustenta no sólo en el trabajo de campo realizado por la Defensoría del Pueblo, sino también en las cifras que dan cuenta que, hasta la fecha, el 61% de las personas afectadas por la destrucción de las oficinas de registro civil, aún no ha obtenido su reinscripción.

La responsabilidad del Estado es insoslayable. Por un lado, garantizar y promover el derecho fundamental a la identidad, y crear los mecanismos necesarios para identificar a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Y, de otro lado, el Estado es también responsable de mantener y salvaguardar los documentos del registro de estado civil y, en esa línea, de implementar las medidas necesarias para reconstruir los registros en caso de pérdida o destrucción.

Esto, sin embargo, no sucede hoy en día. En la actualidad el proceso de reinscripción —además de prever un procedimiento engorroso— traslada al afectado la responsabilidad de reconstruir los registros, asignándole la tarea de iniciar el procedimiento y acreditar su inscripción con una copia de la partida perdida. El problema surge, entonces, porque la mayoría de personas afectadas no pueden probar la existencia

previa de una inscripción y deben en consecuencia acudir al Poder Judicial para que sea el juez quien declare que son quienes dicen ser, lo que supone mayores costos y tiempo para el afectado.

Esta norma, sin duda, evidencia el desconocimiento de la realidad de miles de personas que debieron abandonar sus lugares de origen como consecuencia de la violencia. La norma señala que el procedimiento de reinscripción debe iniciarse ante la oficina que sufrió el siniestro, lo que —en muchos casos— obliga a las personas a viajar hasta sus lugares de origen para obtener la documentación que sustente su solicitud de reinscripción. Sin embargo, para la mayoría de los afectados, dicho traslado resulta imposible debido a los altos costos que supone.

Todas estas dificultades han llevado a que muchos ciudadanos recurran a procedimientos de inscripción que no les corresponden como la inscripción extemporánea de nacimiento. Si bien dicha medida puede resolver momentáneamente el problema de indocumentación, también es cierto que ello podría acarrear consecuencias no deseadas como la cancelación de su inscripción e, incluso, denuncias penales.

Siendo este un problema de particular relevancia que afecta a no pocos ciudadanos, la Defensoría del Pueblo considera necesario evidenciar —a través del presente informe— los problemas del procedimiento de reinscripción, así como plantear alternativas de solución que devuelvan a estas personas la posibilidad de ejercer su derecho a la identidad y, por ende, su ciudadanía.

Para ello, resulta urgente implementar un procedimiento que tome en cuenta las características particulares

de esta población, su situación de pobreza y el efecto particular que la violencia tuvo en ellos. En esencia, se trata de dar una respuesta colectiva a un problema social en el que el ciudadano no tiene responsabilidad. Este informe pretende con sus indagaciones contribuir con dicho objetivo.

Lima, Enero de 2008

BEATRIZ MERINO
Defensora del Pueblo

INTRODUCCIÓN

Las Campañas de Restitución de la Identidad promovidas por la Defensoría del Pueblo y ejecutadas en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) durante el 2005 y 2006 evidenciaron la existencia de barreras que impiden a los ciudadanos y ciudadanas afectados por la violencia política ejercer plenamente su derecho a la identidad. Una de las barreras más importantes es la que surge a raíz de la pérdida o destrucción de libros del registro civil como consecuencia del proceso de violencia.

En efecto, un número considerable de oficinas de registro civil en el país fue objeto de atentados lo que ocasionó la destrucción de los libros que allí se albergaban. En otros casos, los registradores civiles, conscientes de lo sucedido en las oficinas de registro civil y otras dependencias del Estado, enterraron los libros con la finalidad de protegerlos. Sin embargo, con el paso del tiempo también estos libros se deterioraron y muchas de las actas que ellos contenían se perdieron.

El presente informe busca evidenciar los problemas derivados de la destrucción y pérdida de las actas del registro civil y a partir de ello proponer acciones para una mayor y mejor intervención del estado en la restitución del derecho a la identidad, principalmente de las personas afectadas por la violencia política.

Así, en el primer capítulo se presenta información como marco general de lo que es el registro civil y la concepción que hoy en día se tiene del mismo. En el segundo capítulo se aborda de manera puntual el problema de la indocumentación como secuela de la

violencia política, presentando casos representativos de los que la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento y donde se pone de manifiesto el problema de la indocumentación a causa del siniestro de las oficinas de registro de estado civil.

Luego, en el tercer capítulo se presenta un análisis jurídico no sólo de la problemática de los registros civiles siniestrados, sino también de la legislación actual que regula el proceso de reinscripción y su efecto en el derecho a la identidad. Finalmente en el cuarto y último capítulo se plantean propuestas y recomendaciones que desde el punto de vista de la Defensoría del Pueblo deben considerarse con miras a salvaguardar el derecho a la identidad de miles de personas afectadas por la desaparición o destrucción de actas de los registros civiles.

CAPÍTULO I

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS REGISTROS CIVILES SINIESTRADOS

1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo

Es competencia de la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Así lo señalan el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Para llevar a cabo esta función, la Defensoría del Pueblo está facultada, según el artículo 9° numeral 1) de su Ley Orgánica, a iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

El artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que, con ocasión de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

De otro lado, el derecho a la identidad es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2º, inciso 1) de la Constitución Política del Perú. Está íntimamente vinculado con la dignidad del ser humano y con su propia existencia como individuo. En este derecho confluye un conjunto de expresiones que comprenden desde la identidad de origen hasta la identidad intelectual, religiosa y política de cada persona. Asimismo, el derecho al nombre y su registro administrativo son expresiones de este derecho.

El derecho a la identidad constituye uno de los supuestos para el libre desarrollo de la personalidad del ser humano. Tal derecho tiene respaldo en el sistema jurídico internacional. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos destaca el derecho a la identidad como reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo, mientras que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño, lo consideran a partir de una de sus más relevantes expresiones: el derecho al nombre.

En el plano interno, la Constitución de 1993 reconoce el derecho a la identidad como derecho fundamental y crea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en su artículo 183º, como organismo autónomo encargado de la inscripción de los actos que modifican el estado civil, del registro de identificación y de la expedición de los documentos que acreditan su identidad. Por su parte, el Código Civil y el Código de los Niños y Adolescentes desarrollan el derecho a la identidad en función del nombre, como expresión visible y social mediante la cual se identifica a la persona.

1.2. Metodología de investigación

1.2.1. Supervisión de oficinas de registro del estado civil siniestradas a consecuencia de la violencia política

La información fue obtenida entre septiembre de 2006 y junio de 2007, utilizando un cuestionario de supervisión como principal instrumento de recolección de datos. El instrumento fue aplicado en 90 Oficinas de Registro de Estado Civil (OREC) siniestradas a consecuencia de la violencia política ubicadas en los departamentos de Ancash, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín y Puno.

a) Levantamiento de Información

- Aplicación de la ficha. Los cuestionarios fueron aplicados por personal de la Defensoría del Pueblo durante talleres de capacitación o visitas a las OREC siniestradas.
- Preparación de la ficha de supervisión. La ficha de supervisión fue elaborada por el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política (PPPAV) de la Defensoría del Pueblo con el objetivo de recoger información de la situación actual de los registros civiles y las prácticas de registro empleadas por los registradores y registradoras civiles.

Los temas considerados fueron seleccionados sobre la base de la experiencia obtenida por el PPPAV, especialmente en el Taller de Capacitación de Reinscripciones con Registradores en el Departamento de Huancavelica¹.

¹ Informe Defensorial N° 107 “La Defensoría del Pueblo y el derecho

Dicho cuestionario fue posteriormente modificado, de acuerdo a la experiencia de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 1
Oficinas de registro de estado civil por
departamentos supervisados con relación al
total de registros del estado civil siniestrados
autorizados por RENIEC

Zona	Total OREC Autorizadas	Supervisadas	
	Número	Número	%
Ancash	14	12	85,7
Ayacucho	36	22	61,1
Cusco	10	8	80,0
Huánuco	32	16	50,0
Junín	38	23	60,5
Puno	20	9	45,0
TOTAL	150	90	60,0

b) Sistematización y análisis de la información

- Revisión de cuestionarios. Se verificó el llenado completo de los cuestionarios, así como la precisión que tuvieran éstos respecto a la destrucción de libros de nacimiento a causa de hechos fortuitos o actos delictivos relacionados con la violencia política.
- Creación de base de datos. Se elaboró una base de datos con 100 variables de acuerdo al formato de la Ficha de Supervisión.
- Consistencia de la base de datos. Se verificó la

a la identidad. Campañas de documentación y Supervisión 2005-2006”
pag. 40-41

información proporcionada por las OREC con relación a la destrucción de sus libros como consecuencia de la violencia política y a su estado de autorización para reinscribir. Dicha información fue contrastada con la información proporcionada por el RENIEC².

- **Análisis de la información.** Luego de sistematizar la información se inició el proceso de análisis siguiendo una lista de temas y se elaboraron gráficos de porcentajes sobre el vaciado de los cuestionarios en la base de datos. La información y gráficos se han establecido en función a las 90 OREC autorizadas por el RENIEC al 30 de Julio del 2007³.

1.2.2. Estudio sobre oficinas de registro del estado civil siniestradas

El estudio abarcó 38 distritos afectados por la violencia política en los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Puno y Apurímac.

Las actividades para este estudio fueron recogidas en el documento “Pauteo de Actividades para recabar información adicional respecto de los Registros del Estado Civil Siniestrados” elaborado por el PPPAV y enviado a las diferentes oficinas defensoriales, donde se iniciaron las actividades de levantamiento de información.

² Según Oficio N° 9779 E-2005-GO-SGREC/RENIEC, del 18 de julio de 2005, y Oficio N° 1713E-2007-SGREC-GOR/RENIEC del 17 de abril del 2007.

³ Según Oficio N° 9779 E-2005-GO-SGREC/RENIEC, del 18 de julio de 2005 y Oficio N° 1713E-2007-SGREC-GOR/RENIEC del 17 de abril de 2007.

a) Objetivo General

Hacer un diagnóstico del estado de situación de los registros de estado civil siniestrados a consecuencia de la violencia política.

b) Objetivos Específicos

- Proporcionar información acerca de barreras económicas directas e indirectas para la obtención individual de la partida de nacimiento utilizando el procedimiento de reinscripción.
- Determinar el número de reinscripciones realizadas en las oficinas de registro de estado civil autorizadas.
- Promover la implementación de un mecanismo legal que asegure la reconstitución de oficio de los libros perdidos o siniestrados como consecuencia de la violencia política, que se encuentren en los archivos departamentales del Archivo General de la Nación correspondientes a los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huánuco y Puno.
- Promover la aprobación de un nuevo marco normativo que regule el proceso de reinscripción de actas de libros perdidos, mutilados o destruidos.

c) Oficinas de registro de estado civil siniestradas objeto de estudio

Se realizó el levantamiento de información en 38 OREC de un universo de 114 OREC siniestradas por causas

relacionadas con la violencia política y autorizadas a reinscribir de los departamentos de Puno, Ayacucho, Junín, Apurímac, Huánuco y Cusco.

Cuadro N ° 2
OREC por departamento autorizadas a
reinscribir por RENIEC, que fueron afectadas
a consecuencia de la violencia política, y las
estudiadas durante la supervisión

Zona	Total OREC Autorizadas	OREC Estudiadas	
	Número	Número	%
Puno	20	8	40,0
Ayacucho	36	7	19,4
Huánuco	32	10	31,3
Apurímac	16	6	37,5
Cusco	10	7	70,0
Total	114	38	33,3

d) Actividades desarrolladas para el presente estudio

- Se identificó el número de reinscripciones realizadas a la fecha por cada una de las OREC de la muestra correspondiente a su región.
- Se identificó el número de libros destruidos o mutilados que faltan en las OREC de la muestra. Esta información se obtuvo de dos fuentes:
 - Resoluciones Jefaturales del RENIEC que autorizan a las OREC afectadas la apertura de un Registro Especial de Reinscripciones en oficinas donde los libros de nacimiento,

matrimonio o defunción hubieran sido mutilados o destruidos a consecuencia de hechos fortuitos o delictivos; Oficio N° 9779E-2005-GO-SGREC/RENIEC del 18 de Julio de 2005 y Oficio N° 1713E-2007-SGREC-GOR/RENIEC del 17 de abril de 2007.

- Información proporcionada por registradores y registradoras civiles de las 38 oficinas de registro del estado civil seleccionadas.
- Se identificaron los libros de nacimiento de las OREC de la muestra que obran en los archivos departamentales del Archivo General de la Nación u otros archivos.
- Se identificaron los costos que establece el archivo departamental del Archivo General de la Nación u otro archivo para la obtención de la copia de partida. Se identificó también el costo por búsqueda de partida.
- Se identificó el costo promedio de transporte, alojamiento, alimentación que supone para el poblador de los distritos de la muestra trasladarse hasta donde se encuentra el Archivo Departamental de su región.
- Se identificó el tiempo que demanda para el poblador trasladarse hacia el archivo departamental.
- Sistematización y análisis de la información.

1.3. El registro civil

El registro civil es la institución del estado encargada de dar un estatus jurídico a las personas. Cumple la función de dar fe sobre los actos civiles que afectan a las personas, así como también la función de expedir la documentación necesaria para el ejercicio de la ciudadanía.

En el Perú, al igual que en los demás países de la región, el registro civil estuvo en un primer momento a cargo de la Iglesia Católica a través de las parroquias. Con la independencia se hizo necesario contar con un registro de los ciudadanos que debían elegir a los nuevos gobernantes. Así, en la Constitución de 1823, por primera vez se ordenó la realización de un censo nacional a partir del cual se debía conformar el Registro Cívico de la República cuya función original era electoral antes que civil. Recién en 1861 se constituyeron registros separados: el Registro Cívico y el Registro General de Población.

No obstante ello, se mantenía una clara subordinación del registro personal al electoral, el cual, además, cobraba mayor importancia en tanto era el que daba cuenta de las personas consideradas electores legitimados. Esta situación permaneció sin mayores cambios hasta la década del 80 en la que comienza a evidenciarse las carencias del sistema y la necesidad de contar con un mejor sistema de registro personal. Es allí cuando surge la propuesta de crear un organismo autónomo responsable de un registro único de las personas naturales.

Con estos antecedentes, la Constitución de 1993 creó el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) como un organismo autónomo encargado de la inscripción de los actos que modifican el estado civil, el registro de identificación de los ciudadanos y la emisión de los documentos que acreditan su identidad⁴.

Si bien es cierto que el registro es parte del Sistema Electoral, su función no se circunscribe únicamente a ello, siendo su finalidad central la identificación y el registro de los actos civiles de las personas. En efecto, la Ley Orgánica del RENIEC, Ley N° 26497 señala como función del registro la de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil” (Art. 2).

Como se deduce de la redacción de la norma, el énfasis está puesto en la identificación antes que en el carácter electoral del registro, lo cual cobra particular relevancia por el hecho de constituirse en un sistema centrado en la protección de un derecho personal y en el reconocimiento de éste como derecho fundamental y primer paso para el ejercicio de ciudadanía.

1.4. Los registros siniestrados

La problemática de los registros civiles siniestrados surge con el proceso de violencia política. En efecto, entre los años 1980 e inicios de la segunda mitad de la década de los 90, un gran número de oficinas de registros civiles fueron destruidas, quemadas y, con ellas, los libros conteniendo las actas de nacimiento, matrimonio y defunción.

⁴ Artículo 183° de la Constitución Política del Perú.

Pero, ¿por qué luego de 20 años esta problemática continua siendo relevante? Porque a pesar del tiempo transcurrido las consecuencias de la destrucción de los registros civiles las siguen sufriendo miles de personas en nuestro país, siendo varias las causas que explican esta situación.

Por un lado, el fenómeno de desplazamiento interno. Miles de personas debieron abandonar su lugar de origen como consecuencia de la violencia política, y en ese proceso perdieron todo, incluso sus documentos. La mayoría de estas personas que resultaron indocumentadas producto de la destrucción de las actas de registro civil, están imposibilitadas de ejercer sus derechos e, incluso, de inscribir el nacimiento de sus hijos.

En efecto, las personas que al momento del siniestro sólo contaban con partida de nacimiento y ésta fue destruida, no pueden actualmente tramitar su Documento Nacional de Identidad (DNI) y, sin éste, tampoco pueden inscribir a sus hijos, reforzando así el círculo de la indocumentación. Adicional a ello, resulta probable que los hijos indocumentados tendrán -por las mismas razones- hijos indocumentados.

Otro factor que otorga relevancia a este tema es la constatación de que la existencia de registros siniestrados se está convirtiendo en uno de los principales obstáculos para la documentación. Como se sabe, la indocumentación es un problema grave en el país que afecta a cerca de 1,204.100 personas⁵, las mismas que se encuentran principalmente entre la población en situación de pobreza, afectada por la

⁵ INEI. Encuesta Nacional Continua. Enero – Junio 2006.

violencia política, indígena, afroperuana, femenina, niños, niñas y adolescentes, con discapacidad y adultos mayores⁶.

Para enfrentar esta realidad, la Defensoría del Pueblo ha promovido en alianza con el RENIEC, la realización de campañas de documentación en las zonas más alejadas del país lo que ha permitido documentar a 90,000 personas, aproximadamente, desde 1997. Este proceso evidenció que un importante número de personas no podían obtener sus DNI porque –pese a las gestiones e intermediación– para el proceso de reinscripción se requería de la copia de sus partidas de nacimiento con las cuales no contaban por cuanto éstas habían sido siniestradas en los registros civiles afectados durante el proceso de violencia política.

La experiencia obtenida en las campañas de documentación, ha permitido constatar que lamentablemente no se cuenta con una cifra oficial del número de registros civiles siniestrados durante el proceso de violencia política que el país sufrió, y que el RENIEC sólo cuenta con datos de aquellos registros que han iniciado el procedimiento para obtener su autorización para reinscribir. Ciertamente, existen registros civiles que fueron siniestrados y a pesar del tiempo transcurrido, no han iniciado el procedimiento para reinscribir. La identificación de dichos registros civiles constituye, entonces, una tarea pendiente.

1.5. El procedimiento de reinscripción

El Perú no es el único país que ha debido enfrentar esta problemática. De hecho, países que han sufrido procesos

⁶ RENIEC. Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Lima: RENIEC. 2005. Pág. 92.

de violencia interna como Guatemala, El Salvador, Colombia y Nicaragua, se han visto en la necesidad de legislar sobre la materia.

En la mayoría de casos, las alternativas de solución se centran en solicitar al afectado los documentos que acrediten su identidad, por ejemplo, la presentación de una copia de la partida de nacimiento, la partida de bautismo, certificados médicos, etc. De otro lado, en los casos en que la persona afectada no tenía copia de documentos de acreditación, legislaciones como la de Guatemala han optado por otorgar certeza al dicho de la persona⁷ o por judicializar el problema estableciendo, en este último caso, procesos judiciales sumarios, como es el caso de Nicaragua⁸.

En el Perú la situación es distinta. Si la persona puede acreditar la preexistencia de la inscripción podrá iniciar el proceso de reinscripción, de lo contrario, se verá obligado a recurrir ante un juez quien determinará si la persona es quien dice ser y, a partir de esta declaración judicial, pueda iniciar recién el proceso de reinscripción.

Este procedimiento no ha resultado ser lo suficientemente eficaz para solucionar el problema. En efecto, el hecho que la norma que regula la reinscripción asigne la carga probatoria al ciudadano afectado, supone trasladar al afectado una responsabilidad que no le corresponde.

⁷ Mediante Decreto N° 7091 de fecha 2 de octubre de 1991, Guatemala reguló este supuesto, estableciendo la suficiencia de la declaración del afectado y la presentación de dos testigos para proceder a la reinscripción o reposición de partida.

⁸ El Decreto 577 establece un procedimiento de reposición de partidas ante los jueces locales en lo civil.

Asimismo, la norma no ha previsto una alternativa frente a los casos en los cuales la persona no cuente con prueba alguna como sí ha ocurrido en otros países como el ya citado caso de Guatemala.

A ello se debe sumar el hecho que en el Perú es necesario que las oficinas registrales cuyos libros fueron destruidos, soliciten autorización para reinscribir al RENIEC, proceso que en muchos casos tarda meses.

CAPÍTULO II

INDOCUMENTACIÓN Y VIOLENCIA POLÍTICA

2.1. La indocumentación como secuela de la violencia política

La afectación al derecho a la identidad es una de las graves consecuencias del proceso de violencia política. Por ello, la regularización de la situación de los indocumentados debe constituir un punto esencial de cualquier política estatal que atienda los problemas de las víctimas de la violencia, conforme ha sido señalado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su Plan Integral de Reparaciones⁹. En efecto, en dicho documento se formuló una propuesta de programa de restitución de derechos orientado a asegurar el restablecimiento del ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos de los indocumentados, garantizándoles, además, condiciones de igualdad.

Es evidente que la violencia surgió en nuestro país en un contexto de exclusión preexistente en el que millones de peruanos –literalmente– no existían para el Estado y para el resto del país. En tal contexto, referirse a los derechos en general y, al derecho a la identidad, en particular

⁹ El Plan Integral de Reparaciones (PIR) es un documento elaborado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación que se fija como objetivo principal reparar y compensar la violación de los derechos humanos así como las pérdidas o daños sociales, morales y materiales sufridos por las víctimas como resultado del conflicto armado interno. Uno de los programas de reparación propuesto en este Plan es el de Restitución de Derechos Ciudadanos que tiene como uno de sus componentes la regularización de la situación de los indocumentados a consecuencia de la violencia. Ver Comisión de la Verdad y Reconciliación. Plan Integral de Reparaciones. Pág. 187.

de esas poblaciones, resultaban temas distantes. Al respecto, las cifras expresan claramente la dimensión del problema: para el año 1986 habían aproximadamente dos millones de indocumentados, es decir casi el 12% de la población nacional¹⁰. Sólo algunos de los miembros de estas poblaciones que estaban conectados con el mundo “moderno” tramitaban sus documentos de identidad, sobre todo, con fines comerciales, mientras que para la mayoría de la población este “mundo moderno” no existía.

No es casual que el Informe Defensorial N° 55 diera cuenta que el 77.3% de las personas desaparecidas no registraban documento de identidad¹¹. Este dato se complementa con la información del registro de ausencia por desaparición forzada en el que se verifica que el 39.25% de los casos de personas reportadas como desaparecidas no aparecen en los registros del RENIEC, es decir que al momento de su desaparición no contaban con Libreta Electoral o DNI. Este hecho es esencial en el debate sobre el número de personas muertas y desaparecidas, pues es imprescindible tomar en cuenta que un alto porcentaje de esas personas no existían legalmente al no tener ningún documento de identidad¹².

De hecho, durante el proceso de violencia política, en muchos casos, portar documentos de identidad, así como no portarlos, se traducían en una detención arbitraria

¹⁰ En el año 1986 se calculaba en 17,078, 890 la población en nuestro país según la Encuesta Nacional de Hogares 1985 – 1986 del INEI.

¹¹ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 55: La desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996). Lima: Defensoría del Pueblo. 2002. Pág. 92.

¹² Ver Entrevista a David Sulmont. La cifra estimada: 69280. En Revista Idéele número 157. Lima: IDL, Septiembre 2003. En esta entrevista Sulmont señala como la indocumentación se relaciona con la cifra final de muertos y desaparecidos.

y, en otros, inclusive, en la desaparición. En el caso de los menores de edad, el Informe de la CVR señala que “En diversas zonas del país, el no portar Libreta Electoral podía ocasionar la detención y posterior desaparición(...) bajo estas circunstancias, los agentes del estado detuvieron a cientos de adolescentes entre los 16 y 17 años de edad con el argumento de que éstos carecían de documentos de identidad”¹³.

El informe final de la CVR también da cuenta de otra de las consecuencias graves de la violencia que está íntimamente relacionada con los altos índices de indocumentación: el desplazamiento interno. El informe señala que cerca de 600,000 personas debieron abandonar sus lugares de origen debido a que su permanencia significaba un riesgo para sus vidas. Muchas de ellas lo hicieron con lo que traían puesto en ese momento y tuvieron que empezar de nuevo en otros lugares en condiciones desfavorables y, en muchos casos, indocumentados.

Otra de las causas de la indocumentación vinculada a la violencia es el gran número de registros civiles que fueron destruidos debido a atentados subversivos:

“Chiara y Chontaca sufrieron muchas incursiones terroristas, quienes quemaron las partidas de nacimiento en las diversas comunidades. Esta ha sido la causa principal para que la mayoría de la gente no tenga documentos y que perjudica el desarrollo de los distritos de Huamanga y Chiara”¹⁴

¹³ Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe final. La violencia contra niños y niñas. Capítulo 1. Sección Cuarta. Título VI. Tomo II. Lima: CVR, 2003. Pág. 594.

¹⁴ Ibidem. Pág. 78.

En tal situación, conseguir una copia de los documentos destruidos, especialmente la partida de nacimiento, constituye un proceso largo y difícil, y en ocasiones imposible, razón por la cual un porcentaje importante de personas no han podido obtener tales documentos. Si bien esta dificultad es manifiesta para quienes en la época del siniestro ya eran mayores de edad y habían obtenido su documento de identidad¹⁵, lo es en mayor grado para aquellos que en la época eran menores de edad o mayores de 18 años, pero que aún no habían obtenido su Libreta Electoral, pues a todos ellos se les exige la presentación de la partida de nacimiento para obtener el DNI.

De otro lado, la indocumentación que está estrechamente ligada a la violencia en nuestro país, no sólo constituye un problema de identificación, es decir, de tener o no el DNI, sino que se trata de un problema mucho más profundo que se expresa en la exclusión de miles de personas que aún hoy no existen para el estado.

2.2. La Defensoría del Pueblo y las Oficinas de Registro de Estado Civil Siniestradas

2.2.1. Antecedentes

En 1997 la Defensoría del Pueblo creó el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia PPPAV, con el propósito de implementar acciones de protección y restitución de derechos de las poblaciones

¹⁵ El trámite de canje de la libreta electoral por el DNI no requiere de la presentación de partida de nacimiento, sin embargo, existen casos en los que el RENIEC solicita a los ciudadanos la presentación de dicho documento debido a la identificación de datos contradictorios entre la ficha matriz y la información brindada por el recurrente o la que aparece en su Libreta Electoral.

afectadas por la violencia, involucrando a las instituciones públicas y privadas, promoviendo el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, los derechos humanos y contribuyendo a la construcción de una cultura de paz en el país. Tras su intervención, evidenció que una de las más graves secuelas dejadas por el proceso de violencia política había sido la indocumentación de miles de peruanos y peruanas.

Entre el 2001 y 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación confirmó la persistencia de esta problemática y, por ello, en su Informe Final recomendó al Poder Ejecutivo la implementación de un programa masivo de documentación y de acciones que permitan regularizar la situación de indocumentación de las personas afectadas por la violencia política.

Como ente responsable en materia de identificación, el RENIEC aprobó un Plan Nacional de Restitución de la Identidad¹⁶, en el que se considera al proceso de violencia interna como una de las barreras que impiden la documentación de miles de peruanos.

2.2.2. Campañas de restitución de la identidad

La Defensoría del Pueblo realizó las primeras campañas de documentación en las regiones con mayor índice de afectación por el proceso de violencia política como Ayacucho, Huancavelica, Junín y Huánuco.

Sin embargo, dada la envergadura de la problemática, en el 2005 se decidió asumir como un tema de especial preocupación institucional la protección del derecho

¹⁶ Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 272-2005-JEF/ RENIEC publicada el 11 de julio de 2005.

a la identidad, en particular de las poblaciones más vulnerables y excluidas del país. Por ello, a partir de 2005 amplió su ámbito de intervención a Pasco, San Martín, Cusco, Puno, Apurímac e Ica.

De otro lado, estando a que se trataba de una población significativa se estableció una alianza estratégica con RENIEC a fin de intervenir de manera conjunta en estas zonas. Así, a través de un amplio despliegue territorial, se logró llegar a zonas alejadas y atender a diversos grupos poblacionales que se encontraban en situación de indocumentación.

De acuerdo a los reportes remitidos por las oficinas y módulos defensoriales que participaron en esta labor, en el 2005 se promovió la documentación de más de 12,000 personas. En el 2006 se reportó la documentación de 20,640 personas, cifra a la que se sumó la gestión adicional de más de 5,300 partidas de nacimiento de indocumentados absolutos¹⁷ y relativos¹⁸, tanto en adultos como niños, niñas y adolescentes. En ese año, se incorporaron cuatro nuevas zonas de intervención: Lima provincias, Ancash, Ucayali y Amazonas.

¹⁷ Según el Plan Nacional de Restitución de la Identidad la indocumentación absoluta se presenta cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y por tanto siendo menor de edad carece de partida de nacimiento o siendo mayor de edad carece de partida de nacimiento y del DNI.

¹⁸ Se considera indocumentado relativo a quien siendo mayor de edad tiene partida de nacimiento pero carece del DNI o a quien posee una Libreta Electoral que actualmente no tiene validez legal. En el supuesto de indocumentado relativo, el Plan Nacional de Restitución de la Identidad incluye a las personas que perdieron sus partidas de nacimiento como consecuencia de la destrucción de las oficinas de registro civil.

En el 2007, se ha promovido la documentación de más de 19,000 personas ubicadas en los distritos más pobres de las 12 regiones del país con mayor afectación por la violencia política que se mencionan en los párrafos anteriores.

2.2.3. La estrategia utilizada

A través de las Campañas de Restitución de la Identidad, la Defensoría del Pueblo buscó contribuir al aseguramiento de la vigencia del derecho a la identidad con la finalidad de posibilitar el ejercicio pleno de los demás derechos de los peruanos y peruanas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como consecuencia del proceso de violencia política.

Cumplir con este objetivo ha implicado que la Defensoría del Pueblo enfrente el problema de la indocumentación de manera integral, haciendo frente a las principales barreras que impiden el ejercicio del derecho a la identidad, como son las barreras geográficas, económicas, registrales, entre otras.

Para ello, se implementaron acciones que van desde el empadronamiento de las personas indocumentadas en las zonas de intervención, la absolución de consultas en torno al procedimiento a seguir para la obtención del DNI y la partida de nacimiento, así como la intermediación para la obtención de copias certificadas de partidas de nacimiento de las personas que se encuentran lejos de sus lugares de origen. De manera paralela a todo ello, se desarrollaron acciones de supervisión de las instituciones involucradas en el circuito de la documentación y de promoción y difusión del derecho a la identidad entre la población indocumentada y sus autoridades locales.

Esto último con la finalidad de sumar esfuerzos para promover el ejercicio de derechos fundamentales de la población indocumentada a partir de la protección de su derecho a la identidad.

De estas acciones, se desprende aquella que quizá demanda la mayor atención de los comisionados de las oficinas y módulos defensoriales: la orientación y apoyo a las personas indocumentadas respecto al procedimiento a seguir para la obtención de su partida de nacimiento.

En este proceso se evidenció una serie de problemas registrales que dificultan la obtención del DNI, que se expresa principalmente en la falta de la partida de nacimiento, especialmente por la existencia de oficinas de registro de estado civil siniestradas (ORECs) que han perdido gran parte de su acervo registral durante el proceso de violencia política.

2.2.4. Algunos casos que reflejan las aristas del problema

Actualmente la Ley N° 26242, regula el proceso de reinscripción de los registros de estado civil siniestrados. Dicha norma establece un doble procedimiento, pues de un lado el registrador civil debe tramitar ante el RENIEC la autorización para el inicio de la reinscripción; y, de otro lado, una vez autorizado dicho procedimiento, el afectado debe acreditar la preexistencia del acta perdida. Como se puede observar, en ambos casos se traslada la responsabilidad de la acción al registrador y a las personas afectadas, lo que no es recomendable.

El citado procedimiento es complejo y costoso. Por ello, aunque parezca contradictorio, la situación de un

indocumentado absoluto es menos compleja que la de una persona que perdió su partida de nacimiento como consecuencia del proceso de violencia interna.

Las Campañas de Restitución de la Identidad promovidas por la Defensoría del Pueblo en alianza con el RENIEC, han permitido constatar la realidad de los registros civiles siniestrados que afecta de manera colectiva a un número significativo de peruanos y peruanas de distintas localidades. Algunas de ellas por su relevancia se citan a continuación.

a) Caso Llusco

El caso de la Oficina de Registro Civil del Distrito de Llusco (provincia de Chumbivilcas, Cusco), fue conocido por la Defensoría del Pueblo en el 2005 durante el desarrollo de una campaña de restitución de la identidad en la provincia de Chumbivilcas, distritos de Santo Tomás, Livitaca, Llusco y Quiñota.

Si bien en esta campaña se logró documentar a más de 800 personas, decenas de ellas se quedaron sin poder realizar el trámite de obtención de sus DNIs, debido a que sus actas de nacimiento se habían perdido en el siniestro que sufrió dicha oficina registral en 1988. Pese al tiempo transcurrido, aún no se han iniciado los trámites necesarios ante RENIEC para la autorización de reinscripción, lo que evidencia una falta de interés por parte del registrador civil y de las autoridades locales.

b) Caso Manta

Similar situación se presenta en la Oficina de Registros Civiles del Distrito de Manta (provincia de Huancavelica,

Huancavelica), donde la Defensoría del Pueblo evidenció el problema luego de ingresar a la zona a promover una campaña de documentación.

En esta oficina, los libros afectados correspondían a los años de 1959 a 1983, año en que se produjo la pérdida de los archivos registrales que obran en poder del municipio. El problema se habría originado luego de la instalación de una base militar en el distrito y de la ocupación por parte de los militares de los ambientes donde se conservaban los libros registrales.

“(...) teníamos acá un ambiente, un local antiguo, ahí estaba guardado todos los archivos del Registro Civil. Llegaron los militares han roto las puertas allí(...) todo lo han traspapelado, lo han tirado al suelo todo(...) lo que querían han hecho(...) esos libros pequeños(...) los doblaban y lo ponían como plantillas a sus botas(...)”

Señor **Ciro Araujo Ruiz**, Registrador Civil de la OREC del distrito de Manta (Huancavelica)

Si bien el registrador civil de la Oficina Registral del Distrito de Manta inició el trámite de autorización para la reinscripción de las actas perdidas en el 2005, lo cierto es que hasta la fecha este registro civil no recibe dicha autorización. Al respecto, el registrador civil ha precisado que se requiere levantar algunas observaciones formuladas por el RENIEC al informe que sustenta su pedido de autorización para la reinscripción.

c) Caso Canaria

La Oficina de Registro Civil del Distrito de Canaria (Ayacucho) logró conseguir la autorización de RENIEC para iniciar el proceso de reinscripción de sus actas perdidas; sin embargo, al momento de formular dicha solicitud excluyeron por error los casos anteriores a 1970, lo que dio lugar a que la autorización de reinscripción extendida por RENIEC tampoco considerara esos años, por lo que es necesario complementar el proceso.

Es de precisar que la oficina de registros civiles de Canaria, sufrió dos siniestros. El primero en julio de 1985 y, el segundo en diciembre de 1990 cuando dicha OREC se encontraba reinscribiendo los libros perdidos del primer siniestro, por lo que tuvo que reiniciar el proceso de reinscripción.

d) Caso Layo

El caso de la Oficina de Registro Civil del Distrito de Layo (Provincia de Canas, Cusco), se torna emblemático no sólo por el tipo de procedimiento que se siguió para conseguir la autorización de reinscripción, sino porque la indocumentación afecta masivamente a la población de la zona.

En 1990 la Municipalidad de Layo sufrió un atentado y en él se quemó el archivo registral del distrito perdiéndose el registro de ochenta años de partidas de nacimientos, matrimonios y defunciones (desde 1910 hasta 1990). Ocurridos los hechos, las autoridades locales y el registrador civil de la época iniciaron el proceso de reinscripción de las actas perdidas. Para ello emitieron el Decreto Municipal N° 001-MDL-A-

90-LAYO-CANAS-CUSCO, logrando hasta el año 2004 reinscribir 6,026 nacimientos y 1,740 matrimonios de personas afectadas.

“(...) desde el año 1990, la Municipalidad ha sacado un Decreto Ley N° 01 y(...) se han vuelto a reinscribir nuevamente las personas que han sido afectados, con los documentos que han tenido en sus manos, tanto certificados de nacimiento, certificados defunciones, matrimonios, también boletas de nacimientos y también otros que tenían su certificado de nacimientos en los centros educativos de diferentes comunidades, entonces esas reinscripciones se han hecho en un libro solamente impreso, y eso hemos estado girando hasta el 2004, 2005”

Señor Mariano Pozo. Registrador Civil de Layo

Con las partidas de nacimiento reinscritas a partir de 1990, los pobladores de Layo lograron obtener su DNI. Sin embargo, en el 2004 el RENIEC comenzó a rechazar todos los trámites con dichas partidas, debido a que la Oficina de Registros Civiles de Layo no había solicitado autorización para reinscribir¹⁹, cancelándose las más de 7,000 actas de nacimiento, matrimonio y defunción reinscritas.

“(...)luego del 2004 han rebotado todos esos certificados de nacimiento y por lo que han rebotado hemos informado a la oficina del RENIEC que tenemos todos esos libros impresos y han venido

¹⁹ Al respecto cabe anotar que en 1990 el Decreto Legislativo N° 343 no se encontraba vigente y por tanto no existía procedimiento legal para solicitar autorización para reinscribir.

aquí a la oficina a investigar(...) nos han pedido todos esos libros, los hemos mandado a Lima y lo han cancelado todos esos libros(...)"

Señor Mariano Pozo. Registrador Civil de Layo

Más adelante, el 30 de marzo de 2005 mediante Resolución Jefatural N° 442-2005-JEF/RENIEC, el RENIEC autorizó a la OREC del distrito de Layo el inicio de las reinscripciones; sin embargo a la fecha sólo se ha logrado reinscribir el 15% de las casi siete mil personas que habían logrado reinscribirse desde 1990.

Es importante señalar, que si bien esta problemática ha derivado en la carencia de partidas de nacimiento de las personas afectadas, lo cierto es que muchas de ellas ya cuentan con su Documento Nacional de Identidad. Esto debido a que cuando sufrieron la pérdida de sus actas de nacimiento tenían otro documento sustentatorio en su poder, llámese Libreta Electoral, Libreta Militar, entre otros, que les permitió la obtención de sus DNIs.

Sin embargo, los pobladores son conscientes de la necesidad de contar con sus partidas de nacimiento, que es imprescindible para la realización de trámites como la obtención de certificados de estudios, la celebración de matrimonios, la petición de herencia, entre otros.

CAPÍTULO III

SUPERVISIÓN DEFENSORIAL A LOS REGISTROS CIVILES SINIESTRADOS A CONSECUENCIA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

3.1 Supervisión a oficinas de registro civil siniestradas en proceso de autorización del registro especial de reinscripciones

La Ley N° 26242 establece que el RENIEC es la autoridad competente para verificar el extravío o destrucción de los libros de actas originales. De acuerdo a la Guía de Procedimiento GP-052-GO/10 aprobada mediante Resolución Jefatural N° 181-2004-JEF/RENIEC, la oficina de registro de estado civil siniestrada debe dirigir una solicitud a la Gerencia de Operaciones del RENIEC, anexando los siguientes documentos:

- Copia certificada del atestado policial o denuncia de la ocurrencia del acto o actos que generaron la pérdida de los libros registrales;
- De no existir la denuncia o atestado policial, se debe adjuntar una certificación emitida por la autoridad política (gobernador o teniente gobernador) en el sentido que habiendo ocurrido el hecho, éste no consta denunciado;
- Original de un informe pormenorizado que el jefe de registro del estado civil debe elevar a la alcaldía con la descripción de los libros de actas extraviados, mutilados o destruidos, y con expresa indicación

de los años y secciones (nacimiento, matrimonio o defunción) que corresponden al siniestro;

- Original de acta de constatación elaborada y firmada por las autoridades locales (alcalde y regidores), sobre la confirmación y constatación de lo expuesto por el jefe de la oficina de registro del estado civil.

La citada guía señala que en el supuesto que se hubiere efectuado reinscripciones irregulares (no autorizadas), el jefe de oficina de registro del estado civil debe remitir un informe pormenorizado sobre el número de libros y actas, sección a que corresponde y secuencia temporal de las reinscripciones efectuadas, debiendo adjuntar copia de la primera y última acta de los libros de nacimiento, matrimonio o defunción.

Dispone también que si la Sub Gerencia de Registros del Estado Civil considera necesario, deberá efectuar una evaluación directa de las reinscripciones no autorizadas, procediéndose a una visita de inspección a la oficina de registro del estado civil del estado civil involucrada a través de la jefatura regional correspondiente.

En caso de existir o haber efectuado reinscripciones en el Libro de Inscripción Ordinario de formato oficial del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el registrador debe remitir informe pormenorizado adjuntado copia certificada de cada una de las actas afectadas. Finalmente, precisa que está terminantemente prohibido efectuar reinscripciones en los libros de Inscripción Ordinaria de formato oficial del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil por atentar contra la seguridad jurídica.

Durante el 2005 la Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento a 25 oficinas de registro de estado civil siniestradas que no habían obtenido autorización para reinscribir (ver ANEXO N° 1). Dicho seguimiento permite aseverar que el procedimiento de autorización para la reinscripción que deben seguir las oficinas de registro civil siniestradas ante el RENIEC, constituye un obstáculo adicional para que las personas afectadas por la violencia política puedan acceder a la reinscripción de sus partidas de nacimiento.

En efecto, a febrero del 2007, del total de estas 25 oficinas de registro de estado civil, sólo 12 habían logrado completar el expediente y obtener la autorización para reinscribir, quedando pendiente de ser autorizadas las 13 restantes²⁰.

A continuación se presenta un análisis de los principales problemas con relación al cumplimiento de los requisitos exigidos para la autorización de reinscripción de partidas, en las 25 oficinas de registro de estado civil siniestradas.

3.1.1. Denuncia policial o constancia de autoridad política

Del total de las 25 oficinas de registro civil siniestradas supervisadas, 11 habían solicitado su inscripción sin la copia del atestado policial o denuncia de la ocurrencia del hecho que produjo la pérdida. La mitad de ellas lograron la autorización luego de subsanar la omisión. En rigor, se trata de un requisito difícil de cumplir, no sólo por el transcurso del tiempo, sino porque en el

²⁰ Según relación de OREC facultadas a reinscribir en el país - Portal del RENIEC visitada el 15.02.07

contexto de violencia política no siempre era posible dar cuenta de tales hechos a la autoridad policial.

A ello se debe sumar, que muchos de los registradores desconocen que ante la carencia de la copia del atestado policial, podían adjuntar una certificación emitida por la autoridad política de que el hecho no había sido denunciado en su oportunidad.

3.1.2. Informe pormenorizado de libros de actas o partidas desaparecidas, mutiladas o destruidas del jefe de registro de estado civil al alcalde

Para cumplir con el requisito de presentar un informe pormenorizado de actas o partidas siniestradas, el registrador civil debe realizar un inventario general de todos los libros de nacimiento, matrimonio y defunción que existen en la oficina registral, producto del cual deberá determinar con exactitud los libros que faltan, especificando el tipo de libro y el año a los que corresponden. Una vez determinado el número de Libros de Actas por tipo de inscripción así como por años, el registrador civil deberá elevar informe por la vía más rápida a la autoridad local (alcalde), adjuntando copia del inventario.

La realización del inventario no es un proceso complejo, pero demanda tiempo y esfuerzo adicional a las labores cotidianas del registrador quien, en muchos casos, realiza otras actividades en el municipio y no cuenta con un suplente o colaborador. Esta situación demanda entonces la participación más activa de las autoridades locales quienes podrían facilitar los medios necesarios para realizar dicha labor.

De otro lado, se encontró que 14 oficinas de registro civil no adjuntaron este requisito en su solicitud de autorización, por distinta razón a la mencionada en el párrafo anterior. Una práctica conocida durante la época de la violencia fue el entierro u ocultamiento de los libros por razones de seguridad. Según lo afirmado por el personal del RENIEC, al concluir el proceso de violencia política fueron desenterrados dichos libros por los pobladores y las autoridades encontrando que la mayoría se había destruido por la humedad y el tiempo, y, algunos otros, no fueron encontrados.

En otros casos, las actas de registros civiles no fueron entregadas a la autoridad que le sucedió en funciones. Es el caso de la OREC del Centro Poblado La Esperanza del Distrito de Amarilis, provincia y departamento de Huánuco. Según informe del registrador, señor Walter Dueñas Alvarado, remitido a la Defensoría del Pueblo con Oficio N° 004-2005-MCPLA/ RENIEC del 14 de abril de 2005, las gestiones ediles anteriores al período 2004-2007, no hicieron entrega de un elevado número de libros de nacimientos, matrimonios y defunciones correspondientes a los años 1986 - 1996.

El citado registrador señaló que pese a las reiteradas comunicaciones a los ex alcaldes solicitando informes sobre el destino de los libros, ninguno ha dado respuesta. Debido a estos libros “desaparecidos” las personas no pueden tener acceso a las copias certificadas de las actas de nacimiento y tienen que realizar una reinscripción en la misma municipalidad que cuenta con autorización para ello.

Al respecto, la Sub Gerencia de Registro del Estado Civil del RENIEC, señala que corresponde a las autoridades

de la Municipalidad del Centro Poblado La Esperanza efectuar las acciones penales correspondientes respecto a una supuesta apropiación ilícita.

3.1.3. Informe de reinscripciones irregulares

La inexistencia de una norma expeditiva, el desconocimiento de la misma por parte de los registradores civiles, así como la presión de las autoridades o de las personas afectadas por la pérdida o destrucción de sus partidas originó que se asienten partidas de nacimiento en libros destinados a la inscripción ordinaria o extemporánea que no correspondían. Si bien el formato de los libros para tales procedimientos es único, el que se destina a las reinscripciones debe de llevar en la parte superior central de cada acta un sello que indica: “Reinscripción - Ley N° 26242 - 26497”.

Ante tal situación, el RENIEC exige un informe pormenorizado de las reinscripciones que se habrían realizado sin su autorización. Este informe pormenorizado demanda la revisión de cada uno de los libros para dar cuenta del número de partidas, fecha de asientos y exige anexar copia certificada de la primera y última acta del libro que no era del RENIEC. Adicionalmente, si se hubieran realizado en libros de formato del RENIEC, se deberá anexar copia certificada de cada una de estas actas.

Durante el estudio y seguimiento a las 25 oficinas siniestradas, se encontró que en 19 de ellas, el procedimiento para la autorización de reinscripción había sido observado por el RENIEC, por la no presentación de este requisito debido a la complejidad de la formulación del informe o a su desconocimiento.

3.1.4 Acta de constatación de la autoridad local

Otro documento que requiere de la acción de la autoridad local es el Acta de Constatación suscrita por el alcalde quien debe verificar lo informado por el jefe de la oficina de registros civiles, respecto a la inexistencia de libros registrales en el archivo local. La Defensoría del Pueblo encontró que de las 25 oficinas visitadas, 12 no habían presentado el citado documento y, finalmente, sólo 6 lograron subsanar dicha omisión.

3.1.5. Informe de actas perdidas

El informe de actas perdidas no es un requisito establecido para otorgar la autorización de reinscripción. Sin embargo, se ha constatado que en 4 oficinas de las 25 visitadas, la Sub Gerencia del Registro de Estado Civil del RENIEC, solicitó un informe adicional sobre actas perdidas o destruidas. Aun cuando no existe claridad en las circunstancias en que se exige este requisito, se trata de una exigencia innecesaria, pues la autorización para una reinscripción no se realiza por el número de partidas, sino por libros.

3.2. La supervisión a las oficinas de registro civil siniestradas autorizadas para reinscribir

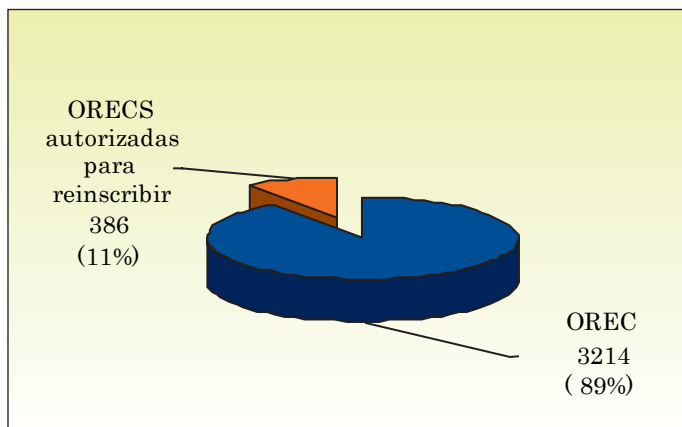
Como ya se ha señalado, a raíz de las campañas de restitución de la identidad, la Defensoría del Pueblo identificó que la existencia de oficinas de registro del estado civil siniestradas constituía uno de los principales obstáculos para el ejercicio del derecho a la identidad de las personas afectadas por el proceso de violencia política.

A partir de esta constatación surgió la necesidad de indagar más sobre esta problemática. Por ello, durante el 2006 se aplicó una encuesta dirigida a registradores civiles de oficinas de registro civil siniestradas autorizadas para reinscribir que se aplicó a 90 registradores civiles de los departamentos de Ancash, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín y Puno (ver ANEXO N° 1), lo que permitió acopiar información sobre el procedimiento registral de reinscripción y las actuales condiciones logísticas y operativas de las oficinas de registro del estado civil.

3.2.1. La dimensión del problema

Actualmente, los registros siniestrados constituyen el 11% del total de oficinas de registro del estado civil. Sin embargo, se estima que este porcentaje es aún mayor pues los registros siniestrados identificados como tal son sólo aquéllos que cuentan con autorización para reinscribir o su solicitud se encuentra en proceso, teniendo información que efectivamente existen registros siniestrados que aún no cuentan con dicho trámite, y que por ello, no forman parte de la estadística.

Gráfico N° 1
Número de ORECS autorizadas para reinscribir
versus universo de ORECS



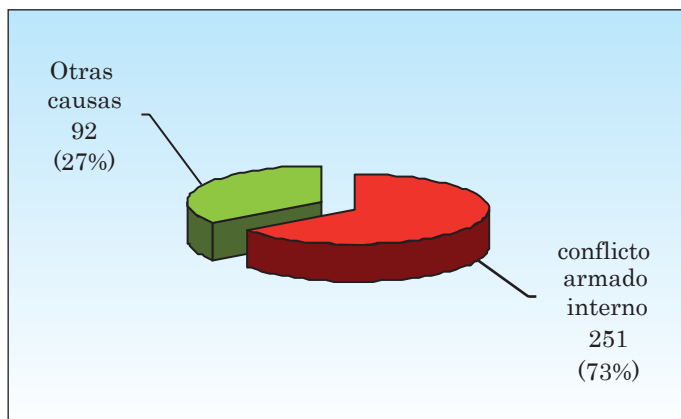
Fuente: RENIEC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es de verse del cuadro precedente, existen 3,600 oficinas de registro de estado civil en todo el país. De ese total, 386 están autorizadas para reinscribir a causa de un siniestro originado por acto delictivo o fuerza mayor.

Ahora bien, del universo de registros siniestrados autorizados, 251 (73%) han sido producto de la violencia política, (Ver ANEXO N° 4), y 92 (27%) por otras causas, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 2
Número de ORECS autorizadas para reinscribir
según causa del siniestro



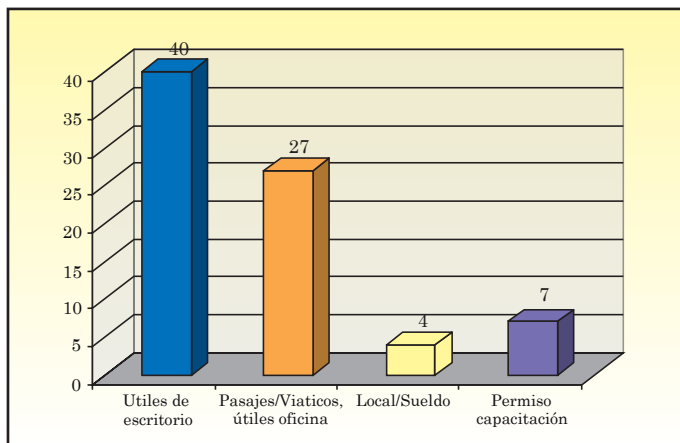
Fuente: RENIEC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

3.2.2. Problemas encontrados

a) Apoyo de los gobiernos locales

Gráfico N° 3
Apoyo de los gobiernos locales



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

A pesar de que las oficinas de registro de estado civil dependen funcionalmente del RENIEC, muchas de ellas aún dependen administrativamente de los gobiernos locales²¹, es decir, funcionan en su local y los

²¹ El proceso de incorporación del sistema registral al RENIEC se ha iniciado a partir de octubre de 2005, es decir ahora las oficinas de registro del estado civil dependerán tanto funcional como administrativamente del RENIEC. Este proceso de incorporación es lento, prueba de ello es que a la fecha sólo se han incorporado 13 oficinas registrales, la mayoría de ellas en Lima. Según lo señalado por el RENIEC la incorporación de los registros civiles demanda recursos económicos y tecnológicos, éstos últimos difíciles de adaptar en zonas rurales, donde la mayoría de las oficinas de registro de estado civil siniestradas a consecuencia de la violencia política, carecen de las condiciones mínimas necesarias (local, electricidad, vías de comunicación, entre otras).

registradores civiles son remunerados y removidos por éste²².

Por ello, en el cuadro precedente, resulta relevante haber constatado que 40 registradores encuestados afirmaron recibir apoyo de la municipalidad en la entrega de útiles de escritorio; 27 en pasajes, viáticos y útiles de oficina; 4 en remuneraciones y local, y 7 con permisos para capacitación. Si bien el apoyo administrativo es importante, llama la atención el escaso apoyo en temas como la capacitación.

Adicionalmente, el 15.3% de los registradores encuestados señala que la oficina de registro civil donde laboran no tiene importancia en la estructura municipal y que, incluso, se les exige la realización de funciones adicionales a la registral.

b) Apoyo del RENIEC

Otros problemas encontrados guardan relación con la responsabilidad del RENIEC de capacitar a su personal y de absolver consultas de los registradores civiles con la finalidad de que las oficinas de registro de estado civil desempeñen correctamente sus funciones registrales.

Respecto a la obligación del RENIEC de proporcionar los libros registrales se ha verificado que se cumple en el 100% de los casos; sin embargo, este porcentaje

²² Al respecto cabe recordar que los gobiernos locales ejercen funciones registrales por delegación del RENIEC de conformidad a la Resolución Jefatural N° 023-96-JEF/ RENIEC del 12 de abril de 1996; asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades establece en el artículo 73° que los gobiernos locales ejercen competencia y función específica en la prestación de los servicios públicos locales dentro de los cuales se encuentran los registros civiles en mérito a convenio suscrito con el RENIEC.

disminuye al 94% cuando se indaga de manera general acerca del apoyo que reciben estas oficinas de parte del RENIEC.

En efecto, del 94%, el 22% señala que recibe apoyo completo: remisión de libros, absolución de consultas y capacitación; en tanto el 11% considera que el RENIEC brinda apoyo sólo a través de la entrega de libros. Asimismo, el 12% considera que el apoyo se expresa únicamente en la capacitación y absolución de consultas; y, finalmente, un preocupante 6% declara no recibir apoyo del RENIEC.

Respecto a la capacitación, el principal problema es el continuo cambio del personal registral debido a que los registradores civiles dependen de las municipalidades y son rotados o cesados sin criterio técnico o luego de cada cambio de gestión. El RENIEC, en reiteradas oportunidades ha manifestado la importancia de mantener en sus cargos a los registradores civiles a raíz de la experiencia en la anterior elección municipal donde un gran porcentaje de registradores civiles fue removido de su cargo por decisión de las autoridades ediles electas. Por tal razón, el RENIEC, con fecha 23 de noviembre de 2006, invocó a las autoridades municipales elegidas en el último proceso electoral, asegurar la continuidad y eficiencia del servicio en oficinas del registro del estado civil.

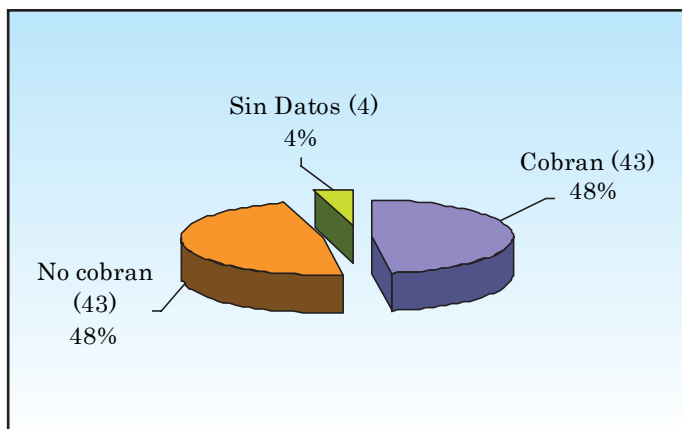
En ese sentido, el RENIEC señala que durante el período edil 2002-2006 capacitó a través de la Escuela Nacional de Registro de Estado Civil e Identificación (ENRECI) a 4,501 registradores civiles. Sin embargo, el constante cambio de los mismos generó problemas que implicaron

deficiencias, errores y atrasos en las inscripciones de los hechos vitales que han perjudicado a los ciudadanos.²³

Pese a la invocación del ente rector, la supervisión defensorial ha constatado que lamentablemente el cese o rotación de los registradores civiles desde inicios de 2007 ha continuado en los departamentos de Ayacucho, Ancash, Puno y Apurímac.

c) Cobros por reinscripciones

Gráfico N° 4
Porcentaje de oficinas que cobran por el trámite de reinscripción



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

Si bien la Ley N° 26242 establece la gratuidad del trámite, durante la supervisión se ha constatado que las oficinas de registro realizan cobros. Como se puede apreciar en

²³ Resolución Jefatural N°. 1162-2006-JEF/RENIEC. El Peruano. Normas Legales. 23.11.06.

el gráfico N° 4, el 48% de las oficinas de estado civil autorizadas a reinscribir realizan cobros indebidos por el trámite de reinscripción de nacimiento.

Los cobros indebidos son uno de los principales obstáculos para la documentación²⁴. Al ser éstos, ilegales, los gobiernos locales buscan encubrirlos. En el caso específico de los registros de estado civil siniestrados, el cobro se realiza por la solicitud de trámite de reinscripción a pesar de que el artículo 11° de la Ley N° 26242 establece su gratuidad.

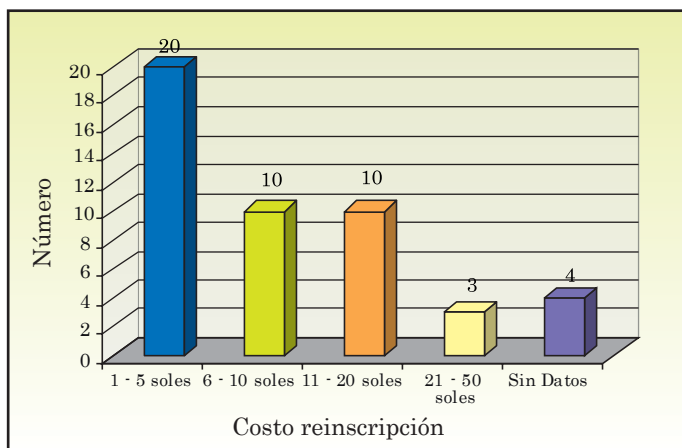
Asimismo, se ha constatado que se han establecido cobros por la expedición de la primera copia de la partida reinscrita. Si bien la Ley N° 26242 no establece su gratuidad, el reglamento de inscripciones del RENIEC señala que la primera copia de la partida de nacimiento es gratuita²⁵, criterio que debe aplicarse a los casos de partidas reinscritas.

En el siguiente gráfico se muestra el rango de los montos que se cobra en las oficinas de registro de estado civil por reinscripción, los cuales deben ser asumidos por las personas afectadas.

²⁴ Las Municipalidades justifican los cobros por procedimientos de registro del estado civil alegando la autonomía que les confiere la Constitución. Este tema ha sido ampliamente tratado en los informes defensoriales 100 y 107.

²⁵ Artículo 98 literal a).

Gráfico N° 5
Costos de reinscripción



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

Al respecto, se constató que el 48% de las oficinas de registro civil cobraban por las reinscripciones entre S/. 1.00 a 30.00 nuevos soles. Se trata de costos directos a los que se debe de agregar los costos indirectos que inevitablemente deben ser asumidos por los ciudadanos para lograr su reinscripción.

Un ejercicio para determinar cuánto le costaría a un ciudadano que debe realizar su reinscripción en la oficina de registro de estado civil del distrito de Antauta, Provincia de Melgar en el departamento de Puno, dio el siguiente resultado:

¿Cuánto le cuesta a cada ciudadano iniciar el procedimiento de reinscripción?			
	Tiempo	Costo	
	48 horas	Desplazamiento, alimentación, alojamiento.	Copia de partida (archivo departamental)
		S/. 100	S/.15.81
Total	2 días	S/.115.81	

Fuente: Defensoría del Pueblo

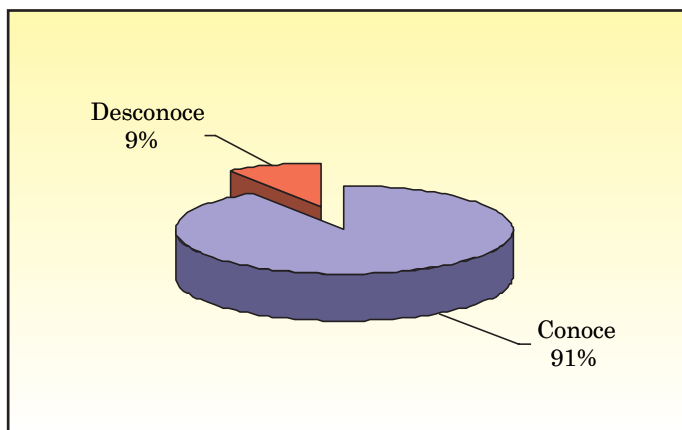
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Para una persona de la zona se trata de un alto costo. Ello demanda la urgencia de un cambio normativo que garantice la gratuidad y que considere –como corresponde– que el derecho a la identidad es un derecho humano, cuya fase primigenia de identificación es atribución del órgano constitucionalmente competente, es decir, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

d) Desconocimiento de la Ley

La supervisión ha evidenciado un relativo desconocimiento de la ley de reinscripciones en los funcionarios que deben aplicarla. En el siguiente gráfico se muestra que en las municipalidades supervisadas, el 9% del personal encargado de las labores registrales desconocía la Ley N° 26242. Ciertamente, el desconocimiento de dicha Ley tiene consecuencias negativas que se traducen en inacción de las autoridades y en la indebida aplicación de la misma.

Gráfico N° 6
Porcentaje de registradores según conocimiento
de la Ley N° 26242



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

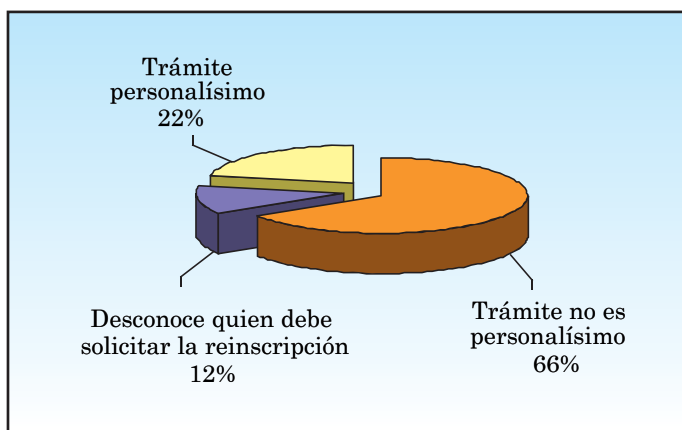
e) Interpretación errónea de la Ley de reinscripciones

Trámite personalísimo

El 12% de los registradores y las registradoras desconoce quién debe solicitar la reinscripción de la partida destruida; el 66% conoce la ley y no exige que el trámite sea personalísimo; y, el 22% interpreta que el trámite es personal pues exige que el afectado se desplace hasta la oficina de registro de estado civil siniestrada para iniciar su trámite de reinscripción. En realidad, conforme lo dispone la Ley, dicha solicitud puede ser firmada tanto por el propio titular como también por sus familiares.

Es importante señalar que la reinscripción implica la transcripción de la información que debía tener la partida de nacimiento destruida a un acta nueva, para lo cual, no es necesario la presencia del declarante. Siendo así, no es razonable forzar a las personas indocumentadas, generalmente desplazadas por el proceso de violencia interna a retornar a su lugar de origen sólo para solicitar su reinscripción.

Gráfico N° 7
¿Quién realiza la solicitud de reinscripción?



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

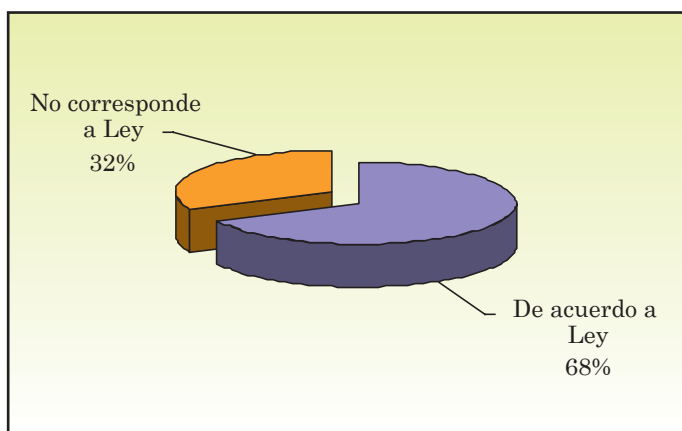
Requisitos no contemplados en la norma

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el 68% de las oficinas de registro de estado civil supervisadas se ciñen a los requisitos establecidos en la norma. Sin embargo, el 32% solicita documentos que no constituyen requisitos en la ley, como la Libreta Electoral, Documento Nacional de Identidad, Libreta Militar, declaraciones

juradas, copias de partidas de reinscripciones no autorizadas, certificados de estudios o de la policía o declaraciones de testigos.

La mayoría de tales requisitos están establecidos para la inscripción extemporánea de nacimiento de acuerdo al Artículo 15º de la Ley N° 26497, que no deben exigirse en los procesos de reinscripción y que, al hacerlo, se convierten en un obstáculo adicional a la documentación.

Gráfico N° 8
Requisitos exigidos para la reinscripción



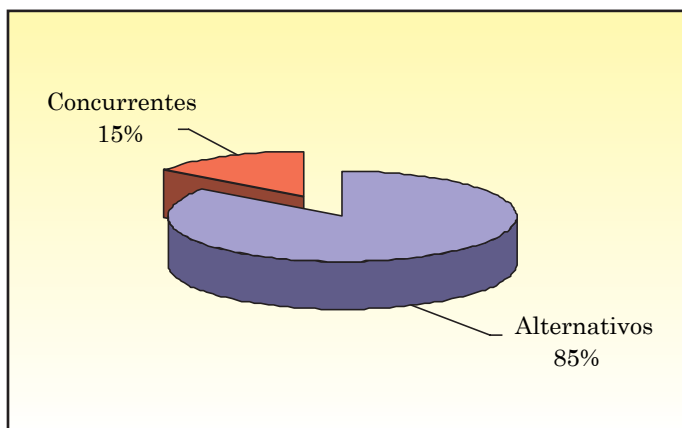
Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

Exigencia de requisitos concurrentes

El 15% de las oficinas de registro de estado civil supervisadas demandan la presentación de todos los documentos para iniciar el procedimiento de reinscripción de forma concurrente, pese a que el

artículo 8° de la Ley N° 26242 establece que los medios probatorios se pueden presentar de forma alternativa.

Gráfico N° 9 **Exigencia de requisitos concurrentes o** **alternativos**



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

3.3. Proyección del número de afectados en los registros civiles siniestrados

La supervisión evidenció la necesidad de contar con cifras que den una aproximación a la dimensión del problema²⁶. Por ello, entre los meses de septiembre y

²⁶ El diagnóstico del Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a las Personas Documentadas 2005 – 2009” no proporciona información relevante acerca de este tema. Consideran al grupo poblacional afectado por la violencia política y presentan una táctica relacionada con la elaboración de una propuesta de modificación de los procedimientos para la reinscripción de actas de nacimiento en los casos de destrucción de los registros civiles a fin de simplificar el procedimiento.

octubre de 2007 la Defensoría del Pueblo realizó un estudio a profundidad en 38 oficinas de registro de estado civil siniestradas en Ayacucho, Cusco, Puno, Apurímac y Huánuco (Ver ANEXO N° 3) que representan el 33.3% del total de oficinas siniestradas y autorizadas para reinscribir en estos departamentos que en total ascienden a 114.

De acuerdo a información del RENIEC, en las 38 oficinas estudiadas se perdieron o destruyeron 1,566 años de registros de nacimiento²⁷. Si se tiene en consideración que en dichas oficinas se registraba cada año un promedio de 50 partidas de nacimiento, se tiene que aproximadamente se afectaron a 78,300²⁸ personas con la pérdida de su partida de nacimiento²⁹.

Existen en nuestro país 251³⁰ registros civiles siniestrados durante el proceso de violencia política que han obtenido autorización para reinscribir. Si aplicamos la formula anterior obtenemos que en promedio cada oficina siniestrada habría perdido 41 años de registro, por tanto, el universo de afectados ascendería a 517,192 personas.

²⁷ Cifra obtenida en base a la información remitida en el Oficio N ° 1713E-2007-SGREC-GOR/ RENIEC del 17 de abril de 2007.

²⁸ La cifra se obtiene de multiplicar el número de años perdidos (1556) por el número de partidas de nacimiento que en promedio se habrían inscrito cada año (50). Esta información es referencial por cuanto no existen cifras oficiales.

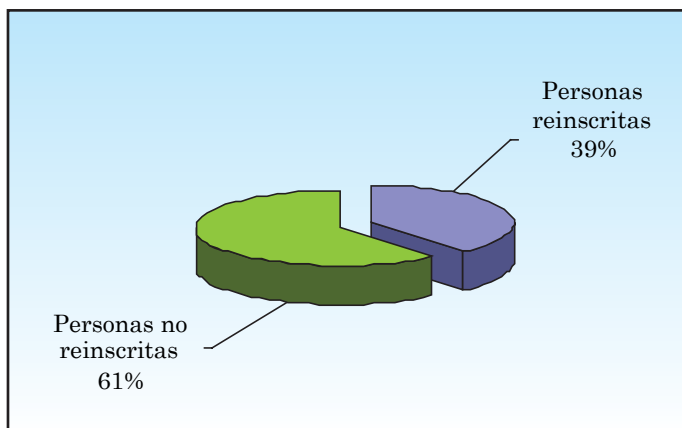
²⁹ No todas las personas que perdieron sus partidas de nacimiento carecen de Documento Nacional de Identidad debido a que habrían logrado la obtención de este documento a través del canje de su Libreta Electoral.

³⁰ El Oficio N ° 9779 E-2005-GO-SGREC/ RENIEC del 18 de Julio del 2005 y Oficio N ° 1713E-2007-SGREC-GOR/ RENIEC del 17 de abril de 2007, detallan la relación de oficinas de registro de estado civil a nivel nacional que han sufrido perdida de libros registrales a consecuencia de la violencia política, que han sido autorizadas a reinscribir por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

3. 4. Algunos casos que grafican la efectividad de la norma

La supervisión a las 38 oficinas de registro civil, permitió verificar que el número de reinscripciones es escaso. Conforme se muestra en el gráfico anterior, en la fecha de aplicación de la encuesta se habían reinscrito 30,340 personas que representan el 39% del total de personas afectadas. Por lo tanto, un significativo 61% de personas no había logrado su reinscripción.

Gráfico N° 10
Porcentaje de personas reinscritas y no reinscritas en ORECS supervisadas



Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de Supervisión oficinas de registro de estado civil Siniestradas

El análisis individual del número de reinscripciones por oficina de registro de estado civil muestra una elevada disparidad entre el número de personas reinscritas según distritos conforme se presenta a continuación:

Ayacucho

Las oficinas registrales de Apongo y Sacsamarca desde el 2001 y 1994, respectivamente, no registran reinscripciones a pesar de que la primera tiene 60 años perdidos y, la segunda, 22.

Cusco

La oficina de Pomacanchi en la provincia de Acomayo perdió 11 años de libros de registro de nacimiento, sin embargo, sólo ha reinscrito a una persona desde el 2005, año en el que obtuvo autorización para reinscribir. De otro lado, en el distrito de Layo de la provincia de Canas, se logró la reinscripción de 1,143 afectados desde el 2005. El caso de Layo es emblemático debido a que se perdieron 80 años de inscripciones de nacimiento.

Huánuco

La oficina de Huacar en la provincia de Ambo y la oficina de Jivia en la provincia de Lauricocha, han perdido 59 y 61 años de libros de registro de nacimiento, respectivamente. Hasta la fecha, en Huacar sólo han logrado la inscripción de 59 personas desde el 2000, y, en Lauricocha, 57, desde el 2006. De otro lado, en Huancaybamba en la provincia del mismo nombre, que tiene 60 años de libros perdidos se han reinscrito 5,000 personas.

Apurímac

La oficina de Pichirhua en la provincia de Abancay, pese a haber perdido aproximadamente 60 años de inscripciones, no presenta reinscripción alguna desde

que en el 2001 obtuvieron la autorización para el proceso de reinscripción por parte del RENIEC. De otro lado, en Capaya de la provincia de Aimaraes, se había logrado reinscribir a 310 afectados. Esta oficina de registro de estado civil perdió 31 años de libros de nacimiento.

3.5 Otros problemas que agravan la situación de las personas indocumentadas como consecuencia de la violencia política

3.5.1. Destrucción parcial de libros como consecuencia de la violencia política

Durante la violencia política muchos libros fueron destruidos parcialmente como consecuencia de incendios en las oficinas registrales, de traslado de los libros a otras zonas o por el entierro de los mismos por razones de seguridad. La investigación permitió constatar que en estos casos el RENIEC aplica el procedimiento previsto en la Directiva DI-006-GO/001 “Regularización y Reconstitución de Inscripciones en el Registro del Estado Civil”, el cual es distinto al trámite de las reinscripciones.

La reconstitución de actas procede cuando las actas tienen un grado de deterioro tal que los datos que contienen resulten ilegibles o se hubieren perdido, y cuando las actas cuyos datos relevantes se encuentren destruidos por enmendaduras que las hacen ilegibles o se hubiesen perdido³¹.

³¹ La reconstitución de las actas se realiza a través del siguiente procedimiento:

- a) Solicitud expresa suscrita por el titular del acta o cualquiera de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La solicitud debe precisar la situación del acta;
- b) La jefa o jefe de la oficina de registros civiles debe enviar un informe

La directiva señala además que en caso de duda o de necesidad de mayor información, la jefatura regional del RENIEC puede efectuar la verificación del acta de forma directa a través de su unidad de fiscalización. si la verificación detecta un elevado número de actas afectadas, se deberá realizar una visita extraordinaria de inspección a través de un comité integrado por un representante de la jefatura regional correspondiente y un representante de la Gerencia de Operaciones. El comité deberá levantar un acta en la que conste de manera clara la información de las actas o libros afectados y elaborar un informe que sustente la resolución que disponga o deniegue la reconstitución solicitada. Este último punto de la directiva permite la reconstitución de las actas de oficio.

Se estima que la afectación total o parcial de los libros de registros de estado civil por razones de violencia política, debería ser atendida bajo un procedimiento único que promueva el derecho a la identidad.

El caso de la Oficina de Registro Civil del Distrito de Lucre, provincia de Aymaraes, departamento de Apurímac es emblemático, pues cuenta con todos los libros desde que inició su funcionamiento en 1960, sin embargo, en casi todos ellos faltan algunas actas que posiblemente se perdieron a causa del traslado que sus autoridades realizaron como medida de seguridad en tiempos de violencia política.

detallado de la destrucción parcial o total del acta, adjuntando fotocopia certificada del acta observada a la jefatura regional correspondiente;

c) La jefatura regional posteriormente a la realización de una verificación a través su unidad de fiscalización, emitirá una resolución administrativa debiendo disponer la forma de reconstitución y traslado al libro correspondiente.

3.5.2. Partidas con datos faltantes, errores u omisiones

En algunos distritos debido a la ausencia de las autoridades del registro civil, la inscripción de los nacimientos estuvo a cargo de personas no capacitadas, que desconocían las normas y reglamentos registrales. En ese sentido, muchos de los libros que no fueron destruidos, presentan actas sin firma ni sello del registrador civil, así como un elevado número de enmendaduras y errores.

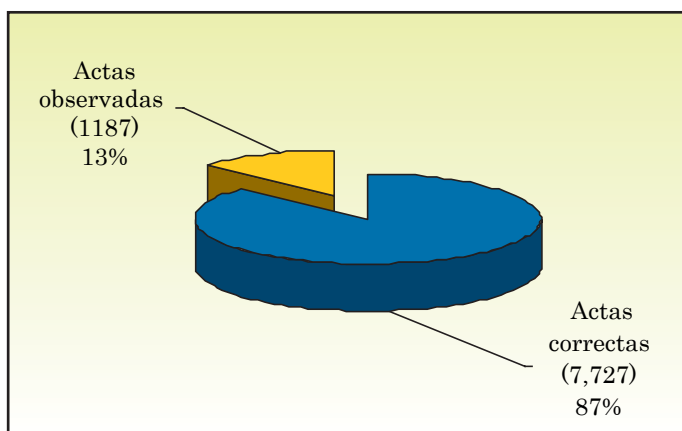
Ilustra este problema el elevado número de observaciones registradas durante las campañas de restitución de la identidad ejecutadas por la Defensoría del Pueblo en alianza con RENIEC y otras instituciones. Como se observa en el gráfico N° 11, en 28 campañas realizadas en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Lima, Pasco y San Martín, se atendieron 8,914 trámites de personas indocumentadas³². De ese total, 7,727 (87%) permitieron la obtención del DNI y 1,187 (13%) fueron observados por causas directamente relacionadas con las partidas de nacimientos, entre las que destacan los siguientes:

- Falta de datos del registrador civil (firma y sello) tanto en las transcripciones como en las copias;
- Omisión de referencia a la ley correspondiente en las inscripciones extemporáneas; y,
- Las partidas cuentan con borrones o errores de registro.

³² Según Oficio No. 775-2007/GOR/RENIEC de la Gerencia de Operaciones registrales del 16.02.2007 dirigido a la Defensoría del Pueblo.

Cabe señalar que la ausencia de sello y firma del registrador, fue una práctica adoptada en la época de violencia política por razones de seguridad, pues el registrador optaba por el anonimato por un justificado temor a ser afectado por la violencia.

Gráfico N° 11
Trámites observados a causa de partidas con errores u omisiones



Fuente: Sistematización Campañas de Restitución de la Identidad.
Defensoría del Pueblo 2006

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA NORMA

4.1 Marco normativo aplicable

En el Perú, la respuesta legal al problema de los registros siniestrados se encuentra regulada en la Ley N° 26242, que establece el procedimiento de reinscripción de actas de nacimiento, matrimonio y defunción que desaparecieron o fueron destruidas o mutiladas a consecuencia de hechos fortuitos o actos delictivos. Inicialmente esta norma tuvo un plazo de vigencia de dos años, pero luego fue prorrogado hasta la instalación de las dependencias del registro nacional de identificación en cada una de las localidades respectivas³³.

A continuación se presenta un cuadro matriz que grafica los supuestos abordados por la norma vigente así como por su antecedente.

³³ Primera Disposición Final de la Ley N° 26497 - Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC.

MATRIZ DE NORMATIVIDAD EN MATERIA DE REGISTROS SINIESTRADOS		
	ANTECEDENTES (Decreto Legislativo N° 343)	NORMA VIGENTE (Ley N° 26242-Primera Disposición Final de la Ley N° 26497)
Objeto	Reinscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones en los registros del estado civil cuyos libros de actas hubieran desaparecido o inhabilitados por acontecimientos fortuitos o actos delictivos (Art. 1º y 3º)	Reinscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones en los registros del estado civil cuyos libros de actas hubieran <u>desaparecido, mutilados o destruidos</u> por acontecimientos fortuitos o actos delictivos (Art. 1º)
Plazo	2 años	2 años (<i>prorrogado hasta la instalación de las Oficinas de RENIEC en cada una de las localidades respectivas</i>)
Entidad que autoriza la reinscripción	Consejo de los Registros del Estado Civil.	Dirección Nacional de Registros Públicos y Civiles o quien haga sus veces.
Forma de inicio del procedimiento	Pedido de parte ante la OREC correspondiente.	Pedido de parte ante la OREC correspondiente.

<p>Sujetos legitimados</p>	<p>a) Nacimientos <u>Art. 4º Caso de mayor de edad:</u> El propio interesado. En caso de fallecimiento del titular, los parientes hasta el 4º grado de consanguinidad.</p> <p><u>Art. 5º Caso de menor de edad:</u> declaración de los padres o parientes hasta el 4to grado de consanguinidad.</p> <p>b) Matrimonios Art. 6º: Cualquiera de los cónyuges.</p> <p>c) Defunciones Art. 7º El cónyuge supérstite. En su defecto, los parientes del causante hasta el 4º grado de consanguinidad o por quien acredite tener legítimo interés.</p>	<p>a) Nacimiento <u>Art. 4º Caso de persona capaz:</u> El propio interesado. En caso de fallecimiento del titular, los parientes hasta el 4º grado de consanguinidad.</p> <p><u>Art. 5º Caso de persona incapaz:</u> El representante legal del incapaz o parientes hasta el 4to grado de consanguinidad.</p> <p>b) Matrimonios Art. 6º: Cualquiera de los cónyuges.</p> <p>c) Defunciones: Art. 7º El cónyuge. En su defecto, los parientes del causante hasta el 4º grado de consanguinidad y segundo de afinidad o por quien acredite tener legítimo interés.</p>
<p>Carga probatoria</p>	<p>En todos los casos a cargo del interesado o solicitante.</p>	<p>En todos los casos el interesado o solicitante debe probar la pre-existencia de la inscripción (Art. 4º, 5º, 6º, 7º).</p>

Medios probatorios	Partidas de nacimiento, matrimonio o defunción o en su defecto constancia de inscripción (Art. 5º, 6º, 7º).	Partidas de nacimiento, matrimonio o defunción o cualquier otro documento probatorio de la inscripción (Art. 4º, 5º, 6º, 7º). <u>Alternativos:</u> Copia simple de la partida de nacimiento, matrimonio o defunción, o de la constancia de inscripción otorgada por la OREC, o en su defecto, partida de bautismo, constancias expedidas por la autoridad educativa, militar o electoral de la existencia de una copia de la partida en sus archivos, certificados o constancias de nacimientos o defunciones expedidas por hospitales, médicos, médico legal, y cualquier otro documento que a criterio del registrador acredite fehacientemente la pre-existencia de la inscripción. (Art. 8º).
Asiento de la reinscripción	Las reinscripciones se asentarán en libros especiales por duplicado.	Se asentarán en libros especiales con indicación expresa de la ley - por triplicado.
Archivo de actas duplicadas	Las actas duplicadas se remiten a los archivos departamentales del Archivo General de la Nación.	Un ejemplar del acta se remite al Archivo General de la Nación, otro al archivo departamental y el último a la OREC.
Cobros por derecho de trámite	No precisa.	Gratuito.

La norma vigente plantea que las oficinas de registro de estado civil afectadas deberán solicitar autorización a la autoridad competente (actualmente el RENIEC) para una vez obtenida la autorización reinscribir a las personas que así lo soliciten. El proceso de reinscripción está determinado por las siguientes características: principio de rogación, territorialidad, gratuidad y carga de la prueba en la persona afectada.

4.1.1. Principio de rogación

La norma contempla que el procedimiento de reinscripción se inicia a instancia de parte legitimada; es decir, es el ciudadano quien debe solicitar por escrito la reinscripción de su partida. Cabe señalar que la reinscripción no será posible si la oficina de registro de estado civil no ha solicitado previamente autorización para reinscribir. En estos casos sólo queda al ciudadano esperar que la oficina realice dicho trámite para poder iniciar su reinscripción.

El principio de rogación responde a una concepción sobre la relación Estado-administrado en la que la responsabilidad de activar la maquinaria estatal se traslada a este último. Pese a que este principio funciona en muchos procedimientos administrativos, presenta serios inconvenientes en el procedimiento de reinscripción. En efecto, existen dos razones principales para ello, por un lado se está frente el ejercicio de un derecho fundamental que es el derecho a la identidad frente al cual el estado tiene un rol no sólo de garante –como en relación a todos los derechos fundamentales–, sino, también, de promotor por ser el

responsable de la inscripción y el mantenimiento del registro de identificación de los ciudadanos³⁴.

El deber de mantenimiento del registro implica la responsabilidad de salvaguardar los documentos que lo sustentan tal como lo ha precisado el Tribunal Constitucional³⁵ en la sentencia -con carácter de precedente vinculante- recaída en el Expediente N° 1966-2005-PHC en la que se señala que:

“(…) es responsabilidad y competencia del RENIEC la custodia de los documentos que sustentan los hechos inscritos (Títulos Archivados), los mismos que, en el caso de autos, deberán servir para verificar los datos del Registro”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que el RENIEC en su condición de custodio de los títulos archivados también es responsable de su recuperación o reconstrucción, debiendo implementar procedimientos de oficio para dicho fin. El Tribunal dijo:

“En caso no se cuente con el título archivado requerido –por haber desaparecido, haber sido mutilado o destruido a consecuencia de negligencia propia, hechos fortuitos o actos delictivos–, también es responsabilidad del RENIEC, a fin de verificar datos que pudieran estar observados, gestionar de oficio dichos documentos, solicitándolos a las entidades correspondientes, más aún si se trata de oficinas registrales que forman parte del sistema registral o de municipalidades con las cuales tiene estrecha y

³⁴ Artículo 183° de la Constitución Política del Perú.

³⁵ Tribunal Constitucional. Fundamento 14 de la sentencia recaída sobre el expediente N° 1966-2005.

permanente vinculación por mandato de su propia ley orgánica”.

Por tanto, no sólo porque el derecho a la identidad es un derecho fundamental, sino porque así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, la responsabilidad de mantenimiento y custodia de los registros civiles le corresponde al estado y no debería ser trasladada al ciudadano. Siendo ello así, en el caso de los procedimientos de reinscripción, el principio de rogación no resulta lo más idóneo para garantizar el derecho a la identidad de las miles de personas afectadas.

4.1.2. Territorialidad

Se deriva del principio de rogación y hace referencia a la necesidad de que el ciudadano inicie el procedimiento ante la misma oficina registral en la que originalmente se encontraba inscrita su partida de nacimiento.

Esto genera una serie de inconvenientes en la medida de que un alto porcentaje de personas afectadas se desplazaron como consecuencia del proceso de violencia interna y no se encuentran en la posibilidad de retornar al lugar donde inscribieron su nacimiento. Además, contradice la concepción de sistema que debería tener el registro civil pues impide que el ciudadano pueda iniciar el procedimiento en cualquier lugar donde se encuentre como sucede en otras legislaciones. Si a ello le sumamos el hecho que muchos registradores civiles interpretan que el procedimiento de reinscripción es personalísimo, la territorialidad constituye un obstáculo para un adecuado proceso de reinscripción.

4.1.3. Gratuidad

La norma establece la gratuidad del procedimiento, es decir, el trámite de la reinscripción no debería significar ninguna carga económica para el ciudadano. Sin embargo, como se expuso anteriormente, se ha constatado que existen municipalidades que establecen en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) costos para la reinscripción, vulnerando también de esta manera el principio de legalidad. Además se constató también, la existencia de costos indirectos para el ciudadano derivados de la obligación de su desplazamiento, alimentación, tiempo dispuesto y obtención de la prueba.

4.1.4. Carga probatoria

Otra característica del procedimiento es que la carga de la prueba recae en el solicitante. Esto significa que la persona afectada debe acreditar la preexistencia de la inscripción de su partida. Varios son los problemas que surgen a partir de esta exigencia. En primer lugar, debemos tomar en cuenta que –como ya lo señalamos anteriormente– el estado es responsable del mantenimiento y custodia de los registros civiles y, por lo tanto, es también el responsable de la reposición en caso de pérdida o deterioro por cualquier motivo. Por ello, exigir al ciudadano la presentación de documentos que han sido emitidos por la propia entidad, supone el traslado de una obligación que debería ser asumida por el estado, hecho que además de no ser lógico, vulnera el mandato de prueba prohibida contenido en el artículo 40° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General³⁶.

³⁶ “Al inicio, prosecución o conclusión de un procedimiento, las entidades tienen prohibido solicitar a los administrados la presentación

Respecto a los documentos aceptados para iniciar el procedimiento, a pesar de que no se está frente a una fórmula cerrada en la medida en que se acepta cualquier documento que a criterio del registrador demuestre la preexistencia de la inscripción, sin embargo, esta fórmula que no es cerrada toma ese cariz cuando finalmente es el registrador quien decide si acepta o no los documentos presentados por el ciudadano que no están señalados en la ley. La realidad muestra que los registradores son reacios a admitir documentos que no están expresamente señalados en la norma.

Otro de los problemas que surge en relación a los medios probatorios es que sólo se admiten documentos, excluyéndose la posibilidad de que el afectado presente declaraciones juradas o testimonios que acrediten su dicho a falta de éstos. Ello vulnera el principio de presunción de veracidad y privilegio de controles posteriores por los cuales la administración debería tener por ciertas las declaraciones formuladas por los administrados reservándose el derecho de comprobar la veracidad de las mismas mediante controles posteriores (Artículo IV numeral 1.7 del Título Preliminar de la Ley General de Procedimiento Administrativo).

de la siguiente información o la documentación que la contenga:

40.1.1 Aquella que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado por el administrado en cualquiera de sus dependencias por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia de los documentos entregados. Para acreditarlo, basta que el administrado exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación, debidamente sellado y fechado por la entidad ante la cual hubiese sido suministrado.

40.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades publicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado”.

La renuencia de la administración a aceptar testimonios y declaraciones juradas para el procedimiento de reinscripción resulta inexplicable, si analizamos otros procedimientos planteados por el propio RENIEC en el que sí se admiten esta clase de pruebas. Es el caso del procedimiento de inscripción extemporánea de nacimiento que se puede realizar sobre la base de la declaración de dos testigos.

4.2. Principios del procedimiento administrativo general y la Ley N° 26242

La Ley N° 27444 que regula el procedimiento administrativo general ha establecido el régimen jurídico para la actuación de la administración pública con la finalidad de garantizar el interés general, los derechos de los administrados y la sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico, en general³⁷, triple exigencia que sujeta toda potestad de la administración, como la reglamentación, revisión, procedimiento disciplinario y sancionador, capacidad auto organizativa, auto tutela administrativa, potestad de limitación, prestación de servicios, entre otras, que la convierte en el vértice a partir del cual se debe establecer cualquier interpretación de las normas administrativas³⁸.

Por ello, más allá de que la Ley N° 26242 regule en forma especial el procedimiento administrativo de reinscripción, no podemos perder de vista que las normas jurídicas no son mandatos aislados, sino que por el contrario deben de responder a una determinada concepción del sistema jurídico. Al respecto, el profesor Alberto Trabucchi

³⁷ Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

³⁸ Morón Urbina, Juan Carlos en: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, primera edición Lima 2002. Pág. 23.

sostiene que “en cierto sentido el ordenamiento jurídico se compara a un complejo organismo viviente y coordinado en sus elementos; es un todo orgánico, un sistema completo y complejo que no admite contradicciones y en ese sentido una norma jurídica que en sí misma tiene un significado, puede adquirir un sentido distinto cuando se pone en relación con las demás normas que constituyen el derecho vigente”³⁹.

Si ello es así, los principios sobre los cuales se ha diseñado nuestro modelo de procedimiento administrativo general, deberían también aplicarse al procedimiento administrativo de reinscripciones regulado por la Ley N° 26242. Por ello, pese a que la norma en referencia establece que la carga de la prueba corresponde al interesado, no se debería excluir la facultad de la administración para dirigir, impulsar o realizar actos que resulten convenientes para la reinscripción (como solicitar información a las instituciones públicas sobre la existencia de una copia de la partida en sus archivos), conforme al principio de impulso de oficio⁴⁰.

Tampoco debería negarse a los administrados la posibilidad de presentar medios de prueba distintos a las documentales (declaraciones juradas, prueba testimonial, entre otros) cuando no tenga la posibilidad de acreditar la preexistencia de su inscripción. El actual modelo de procedimiento administrativo se rige por el principio de presunción de veracidad⁴¹ y privilegio

³⁹ Trabucchi, Alberto en: *Instituciones de Derecho Civil*, 2 tomos editorial Revista de Derecho Privado. Primera edición. Madrid 1967.

⁴⁰ Numeral 1.3. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

⁴¹ Más allá que el principio de presunción de veracidad regula el procedimiento administrativo en general, también es un principio que inspira la función registral (Paredes Gutiérrez, Máximo en: *Registros*

de controles posteriores⁴² en función de los cuales la administración debe presumir que los documentos y declaraciones formulados por los administrados responden a la verdad de los hechos, sin perjuicio de la fiscalización posterior y la aplicación de las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

En suma, consideramos que la regulación y procedimientos de la Ley N° 26242, no deben excluir las disposiciones reguladas en el procedimiento administrativo general. Por ello, los registradores civiles al momento de tramitar una solicitud de reinscripción deberían de aplicar los principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Además, la interpretación de la Ley N° 26242 a la luz de los principios que inspiran el actual procedimiento administrativo general resulta más acorde al principio *indubio pro homine*, por el cual, ante la posibilidad de diferente interpretación de un dispositivo legal, se debe optar por la que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales de las personas⁴³ descartando las que restrinjan o limiten su ejercicio⁴⁴.

de Estado Civil, Manual Teórico Práctico. Editorial Cusco 2006. Pág. 23).

⁴² Numeral 1. 16 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

⁴³ Al respecto habría que recordar que el registro de nacimiento reviste una doble importancia para el estado, de una parte le permite honrar el derecho humano básico al nombre y la nacionalidad y al mismo tiempo incorporar a la persona formalmente a la comunidad jurídica, política y social que se desarrolla y actúa en su territorio.

⁴⁴ Fundamento N° 01 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0795-2002-AA/TC.

En este sentido, el principio *pro homine* impone a la administración interpretar la Ley N° 26242 como una herramienta que permita promover el ejercicio del derecho a la identidad y el nombre de las personas afectadas, de manera que puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales, superando así el estado de indocumentación relativa⁴⁵, que agudiza su situación de exclusión y marginación social.

4.3. La situación actual demanda un cambio normativo para el proceso de reinscripción

Como hemos visto en los capítulos anteriores la supervisión defensorial ha evidenciado la ineficacia de la fórmula legal que sobre registros siniestrados viene operando en nuestro país. Por ello, la Defensoría del Pueblo considera impostergable una integral reforma legislativa sobre la materia que impida que se siga trasladando a los ciudadanos y ciudadanas afectadas, una responsabilidad que en esencia corresponde al estado. La reforma debería tener como eje central la afirmación que el problema de los registros siniestrados, no es sólo una afectación al acervo documentario de las oficinas de registros de estado civil, sino fundamentalmente, una grave afectación a los derechos humanos, en especial al derecho a la identidad de las personas.

⁴⁵ Según el Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a los indocumentados” las personas que fueron afectados por la destrucción de sus actas de nacimiento se encuentran en situación de indocumentación relativa.

4.3.1. El pedido de parte: primer obstáculo para la reinscripción

La Defensoría del Pueblo ha constatado a través del trabajo realizado desde el 2005 con las OREC siniestradas, que exigir el inicio del procedimiento de reinscripción al propio afectado de la pérdida o destrucción de su partida, constituye un importante obstáculo al acceso al derecho a la identidad, y limita la actuación del Estado al trasladar la responsabilidad estatal, hacia una población significativamente vulnerable, no sólo por haber sido afectada por el proceso de violencia política, sino por estar en una situación de pobreza y exclusión.

El inicio del procedimiento a pedido de parte, significa también una respuesta individual a un problema colectivo, que afecta a un elevado número de peruanas y peruanos. Es poco práctico, genera gastos en una población en situación de pobreza, y limita la respuesta del estado desde una perspectiva integral.

4.3.2. La presentación de copia de la partida de nacimiento: segundo obstáculo para la reinscripción

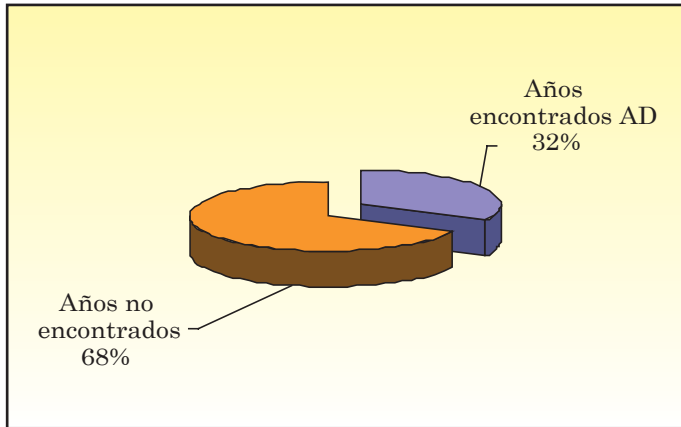
La Defensoría del Pueblo llama la atención acerca de la dificultad que significa para el afectado, cumplir con el requisito de presentar una copia del original de la partida de nacimiento para el inicio del proceso de reinscripción. Simplemente, la mayoría de la población afectada por el proceso de destrucción o pérdida de los registros civiles no la tiene, y ello hace inviable el inicio de los trámites para su reinscripción. Excepcionalmente, recurren al Poder Judicial a través de un proceso no contencioso con altos costos para sus frágiles economías.

En ocasiones, estas dificultades llevan a las personas a utilizar procedimientos que no corresponden como la inscripción extemporánea, e incluso a prácticas ilegales como la obtención de partidas falsas. Por ello, llamamos la atención sobre la orientación de la legislación actual que prioriza el procedimiento como fin, perdiendo de vista el objetivo más trascendente, cual es la restitución del derecho a la identidad.

Por ello, resulta insostenible un procedimiento que deposita la carga de la prueba (presentación de la copia de la partida de nacimiento destruida) en los ciudadanos y ciudadanas afectados, pese a que la obligación del mantenimiento y custodia de los documentos que sustentan los actos de registro recae exclusivamente en el RENIEC y en las oficinas de registros civiles que funcionan en los gobiernos locales.

4.3.3.Partidas en los archivos departamentales del Archivo General de la Nación, una alternativa de solución

Gráfico N° 12
Libros en Archivos Departamentales



Elaboración: Defensoría del Pueblo

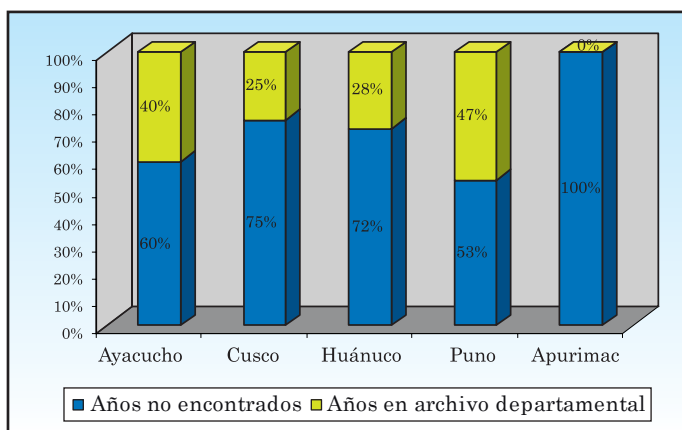
La supervisión permitió constatar que en los archivos departamentales del Archivo General de la Nación, existe un número importante de copias de libros de registro de estado civil cuyos originales se encuentran desaparecidos, mutilados o destruidos a consecuencia de hechos fortuitos o actos delictivos producidos durante el período de la violencia política.

Como se puede observar en el gráfico que antecede, existe un 32% del total de libros perdidos cuyas copias se encuentran en los archivos departamentales. La información ha sido confirmada a solicitud de la Defensoría del Pueblo por los jefes de los archivos departamentales del Archivo General de la Nación, de

los departamentales de Ayacucho, Cusco, Huánuco y Puno tal como se puede observar en el ANEXO N° 3.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el porcentaje de años encontrados en los citados archivos departamentales.

Gráfico N° 13
Libros perdidos en las oficinas de registros de estado civil supervisadas que obran en los archivos departamentales



4.3.4. Estructura básica para una nueva propuesta normativa

A partir de los problemas identificados, la Defensoría del Pueblo considera que una reforma legislativa sobre la materia debería tener las siguientes características principales:

1. Abandonar el tradicional modelo basado en el principio de rogación y territorialidad -a instancia

de parte legitimada en el lugar de la inscripción- e implantar un procedimiento de oficio a cargo del RENIEC, en su condición de responsable del mantenimiento de los libros que integran los registros civiles en nuestro país, y como ente rector en materia de documentación personal.

2. El ciudadano o ciudadana que haya resultado afectado por la destrucción de su acta de nacimiento, debe cumplir un rol de colaborador necesario -se empadrene como afectado o afectada, registre sus huellas decadactilares para la respectiva contrastación en el sistema AFIS⁴⁶, suscriba declaraciones juradas ante el registrador en los casos en que no sea posible verificar documentalmente la inscripción- abandonando la concepción actual de asignarle el rol de actor principal, impulsor del procedimiento de reinscripción y titular de la carga de la prueba.
3. Recurrir a figuras como la sustitución de libros registrales -copias de libros de nacimientos, matrimonios y defunciones que se encuentran en los archivos provinciales o en el Archivo General de la Nación- sin perjuicio de establecer adecuados niveles de cooperación interinstitucional entre el RENIEC y los ministerios de Educación, Salud, Defensa, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional entre otros actores estatales o privados, que permita a estos últimos la remisión al RENIEC de las copias de las partidas de

⁴⁶ Sistema de Identificación Automático de Huellas Dactilares, denominado AFIS por sus siglas en inglés. Compara una huella digitalizada con la base de datos a cargo del RENIEC evitando suplantación, casos de doble identidad y permitiendo la identificación de personas NN.

nacimiento, matrimonio o defunción siniestradas, que formen parte de cualquier procedimiento administrativo que hayan conocido y se encuentren en sus archivos locales o centrales.

Además, en términos generales el nuevo procedimiento deberá respetar los principios de celeridad, simplicidad e impulso de oficio a fin de garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos y ciudadanas que hubieran resultado afectadas por la destrucción de sus actas de nacimiento, matrimonio o defunción.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. La indocumentación afecta principalmente a poblaciones vulnerables, como es el caso de pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, personas privadas de libertad y personas afectadas por la violencia.
2. La principal causa de la indocumentación de la población afectada por la violencia, responde a la destrucción y/o pérdida de las partidas de nacimiento en las oficinas de registro del estado civil siniestradas durante el proceso de violencia política.
3. Al término de la segunda fase de la supervisión cuyos resultados se plasman en el presente informe, se estableció la existencia de, aproximadamente, 1,566 libros de registro perdidos o destruidos, situación que afectaría a unas 78,300 personas.
4. El procedimiento de reinscripción contenido en la Ley N° 26242 contraviene la obligación del estado de garantizar el derecho fundamental a la identidad consagrado en el artículo 2°, inciso 1) de la Constitución Política del Perú y de mantener el registro de identificación de los ciudadanos, así como de emitir los documentos que acreditan su identidad.

5. La respuesta del estado frente a este problema se sustenta en una lógica de atención individual que traslada al afectado la responsabilidad de iniciar el trámite de inscripción, soslayando de esa manera la naturaleza colectiva de la afectación del derecho a la identidad de una población afectada por la exclusión económica, social y la violencia política.
6. La norma exige que el procedimiento de reinscripción se inicie a pedido de la parte interesada ante la misma oficina de registro del estado civil siniestrada, debiendo acreditar la preexistencia de la inscripción en dicho registro con una copia de la partida destruida. A falta de ella se debe presentar una constancia de inscripción otorgada por la oficina de registro de estado civil al momento de la inscripción, la partida de bautismo o constancia expedida por autoridad educativa, militar, electoral, que dé cuenta de la copia de la partida de nacimiento en sus archivos, o cualquier otro documento que a criterio del registrador sirva para probar la inscripción.
7. La exigencia de la copia de la partida destruida se torna en un requisito contradictorio debido a que la solicitud de reinscripción se origina justamente en la necesidad del afectado de contar con una copia del documento solicitado. Si bien la normativa brinda la posibilidad de acreditar la preexistencia de la inscripción con diversos documentos, esta responsabilidad recae exclusivamente en el ciudadano, quien no cuenta con dichos documentos, generalmente, en razón de su condición de afectado por la violencia política.

8. Pese a la gratuidad del procedimiento de reinscripción establecido en la Ley N° 26242, durante la supervisión defensorial a 90 oficinas de registro de estado civil siniestradas en Ayacucho, Cusco, Puno, Apurímac y Huánuco, se constató que en el 48% de ellas se realizaban cobros por el procedimiento de reinscripción de sumas que fluctúan entre S/.1 y S/.30 nuevos soles.
9. Además, el procedimiento establecido supone para el ciudadano asumir costos indirectos, por cuanto el trámite de reinscripción se debe iniciar necesariamente ante la oficina de registro civil siniestrada, lo que demanda gastos por el traslado al lugar donde se debe recabar la información, alimentación, hospedaje, costo de la copia o constancia de la partida de nacimiento en los archivos departamentales y tiempo empleado. En el caso del distrito de Antauta, provincia de Melgar, departamento de Puno, se ha estimado que el costo indirecto individual para el inicio del procedimiento ascendería a S/. 115 nuevos soles y una duración de 48 horas.
10. Asimismo, la supervisión defensorial permitió constatar que en el 15% de las oficinas de registro civil supervisadas se exige la presentación concurrente, es decir, de manera simultánea de los documentos probatorios, pese a que el artículo 8° de la Ley N° 26242 señala que la presentación de los referidos documentos es alternativa, es decir, que se puede presentar cualquiera de ellas.
11. En lo referente a los Gobiernos Locales se ha constatado su mínima participación y colaboración

en la solución de este problema, pese a que la norma les asigna la responsabilidad de solicitar ante el RENIEC la autorización para abrir el registro especial de reinscripciones en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo se advierte un escaso apoyo a los registradores civiles en la elaboración del inventario de libros siniestrados, documento que —entre otros— sustenta la solicitud de autorización para reinscribir.

12. La investigación ha evidenciado la existencia de un elevado número de partidas de nacimiento con errores u omisiones, referidas principalmente a la falta de datos del registrador, así como a borrones en las partidas. Adicionalmente, la investigación revela que en el 46% de las oficinas supervisadas en las dos etapas, las registradoras y registradores nunca han realizado una rectificación administrativa, mecanismo que permite en sede administrativa corregir los errores u omisiones, evitando la rectificación en la vía judicial. Esta situación se explicaría en buena cuenta por el hecho de que el 19% de ellos desconoce el procedimiento.
13. Al momento de tramitar una solicitud de reinscripción, los registradores civiles no pueden dejar de aplicar los principios del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, principalmente el principio de impulso de oficio, el de presunción de veracidad y el de privilegio de controles posteriores.
14. La Defensoría del Pueblo ha comprobado la alta rotación en el cargo de los registradores civiles. Dicha situación responde, en parte, a la actual

organización de los registros civiles, los cuales, si bien dependen funcionalmente del RENIEC, administrativamente dependen de modo directo de los gobiernos locales. Así, la permanencia de los registradores civiles se encuentra supeditada a la voluntad de la autoridad local y política, lo que en muchos casos perjudica el desarrollo de una función especializada como el de la actividad registral.

15. Del total de personas afectadas con la pérdida de su partida de nacimiento en esas oficinas supervisadas, el 61% no ha logrado reinscribirse hasta el momento.

5.2. Recomendaciones

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- APROBAR una nueva ley que autorice la reinscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones en los registros de estado civil que hubieran desaparecido, hayan sido mutilados o destruidos a consecuencia de hechos fortuitos y actos delictivos, mediante un procedimiento de oficio en el cual la persona afectada asuma un rol de colaborador y no de impulsor del procedimiento, el cual deberá estar a cargo del RENIEC en su condición de ente rector en materia de identificación de los ciudadanos y responsable del mantenimiento del registro de estado civil.

AL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

1. En tanto se implementa el cambio normativo propuesto, APROBAR una directiva que interprete

la Ley N° 26242, de conformidad con los principios de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Dicha directiva deberá contener los siguientes lineamientos básicos.

- a) Impulsar el procedimiento de oficio, de conformidad con el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, pues si bien la norma establece el inicio de la reinscripción a instancia de parte legitimada, ello no excluye el impulso de oficio.
 - b) Cuando exista imposibilidad material de acreditar documentariamente la preexistencia de la inscripción, admitir subsidiariamente la declaración jurada de la preexistencia de inscripción del ciudadano que solicita su reinscripción, corroborada por la declaración de dos testigos, de conformidad al principio de presunción de veracidad y privilegios de control posterior.
 - c) La prohibición de solicitar documentación que haya sido emitida por la propia entidad o por aquellas con las que, por disposición legal, mantiene coordinación y vinculación.
2. SUSCRIBIR convenios de cooperación interinstitucional con el Archivo General de la Nación, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Oficina de Reclutamiento Militar del Ministerio de Defensa, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, a fin de que informen al RENIEC sobre la existencia de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción que se encuentren en su poder, a consecuencia de un procedimiento previo que hayan realizado los administrados.

3. ESTABLECER el número de oficinas del registro de estado civil siniestradas en todo el territorio nacional que no hayan realizado trámite alguno para obtener la autorización de reinscripción.
4. IMPLEMENTAR un plan de capacitación sobre el derecho a la identidad y el proceso de reinscripción, dirigido a los registradores de las zonas afectadas por el proceso de violencia política, como Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Apurímac, Junín, Pasco, San Martín, Ucayali, Cusco, Ancash y Puno.
5. EMITIR informes semestrales respecto al avance, logros y dificultades en el proceso de reinscripción que desarrollan las oficinas de registro de estado civil bajo su jurisdicción, de manera que se permita evaluar la eficacia del procedimiento de reinscripción implementado.
6. AGILIZAR el procedimiento administrativo de autorización para la reinscripción de actas de nacimiento, matrimonio y defunción que hayan desaparecido, o hayan sido mutiladas o destruidas a consecuencia de hechos fortuitos o actos delictivos.
7. IMPLEMENTAR los registros civiles itinerantes en materia de reinscripciones para apoyar las labores de los registradores civiles de las oficinas de registro de estado civil siniestradas.
8. IMPLEMENTAR campañas de restitución de la identidad –mediante la reinscripción– en zonas urbano-marginales de Lima, Ica, Junín, Ayacucho, Cusco, Puno, Apurímac, Huancavelica y Huánuco, las que albergan a un alto porcentaje de población

desplazada como consecuencia de la violencia política.

A LOS GOBIERNOS LOCALES

1. EXPEDIR gratuitamente la primera copia de la partida reinscrita e INSTAR a los alcaldes provinciales y distritales en virtud del artículo 11° de la Ley N° 26242, el cual establece la gratuidad del procedimiento de reinscripción, dejen sin efecto los cobros por dicho trámite.
2. GARANTIZAR la permanencia de los registradores civiles en las oficinas de registro de estado civil bajo su responsabilidad, por tratarse de una función especializada, en tanto no se ponga término al proceso de incorporación de los registros civiles al RENIEC.
3. ASEGURAR la participación de los registradores y registradoras civiles en las capacitaciones que realiza el RENIEC, brindándoles las facultades logísticas, administrativas y económicas.
- RECOMENDAR al Archivo General de la Nación, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Defensa -a través de la Oficina de Reclutamiento Militar-, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú que brinden colaboración oportuna ante la solicitud del RENIEC conforme al procedimiento de oficio y colectivo recomendado por la Defensoría del Pueblo, respecto de información sobre la existencia en sus archivos de una copia de la partida de nacimiento, matrimonio o defunción que haya desaparecido, o que haya sido mutilada o destruida.

ANEXO Nº 1

OFICINAS DE REGISTRO DE ESTADO CIVIL SINIESTRADAS POR LA VIOLENCIA POLÍTICA AUTORIZADAS PARA REINSCRIBIR SUPERVISADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

#	Departamento	Provincia	Distrito	Estado	Documentos Faltantes						
					Solicitud	Denunc. Policial	Inventario o Acta	Constatación	Reinsc. irreg	Informe Actas	Informe Libros
1	Ancash	Huari	Paucas	Autorizada	x	x	x	x			
2	Ancash	Huari	Rapayan	Autorizada	x	x	x	x			
3	Ancash	Recuay	Huayllapampa	Autorizada							x
4	Apurimac	Andahuaylas	San Miguel de Chaccrampa	Autorizada	x	x	x	x			
5	Apurimac	Antabamba	Juan Espinoza Medrano	Autorizada							x
6	Apurimac	Aymaraes	Lucre	En trámite desde el 2005						x	x
7	Apurimac	Aymaraes	Pocohuanca	En trámite desde el 2005		x		x	x		
8	Apurimac	Cotabamba	Mara	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
9	Apurimac	Chincheros	Ancohuallo	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
10	Ayacucho	Huancasancos	Santiago de Lucanamarca	Autorizada			x	x		x	
11	Ayacucho	Parinacochas	Parinacochas	En trámite desde el 2005					x		x
12	Ayacucho	Sucre	Morcolla	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
13	Ayacucho	Victor Fajardo	Asquipata	En trámite desde el 2005			x		x		
14	Huancavelica	Castrovirreyna	San Juan	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
15	Huancavelica	Churcampa	El Carmen	Autorizada					x		
16	Huancavelica	Huancavelica	Acobambilla	Autorizada					x		
17	Huancavelica	Tayacaja	Pazos	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
18	Huanuco	Dos De Mayo	Quivilla	En trámite desde el 2005						x	x
19	Huanuco	Dos De Mayo	Sillapata	En trámite desde el 2005						x	x
20	Huanuco	Lauricocha	Jivia	Autorizada					x		x
21	Junin	Chupaca	Yanacancha	Autorizada					x		
22	Lima	Oyon	Cochamarca	En trámite desde el 2005	x	x	x	x			
23	Pasco	Oxapampa	Chontabamba	En trámite desde el 2005					x		x
24	Puno	Azangaro	Caminaca	Autorizada	x	x	x	x			
25	Puno	Azangaro	San Jose	Autorizada	x	x	x	x			

Fuente: Informes remitidos por las oficinas y módulos defensoriales - Defensoría del Pueblo 2005

ANEXO N° 2
RELACIÓN DE OFICINAS DE REGISTRO DEL
ESTADO CIVIL SUPERVISADAS Y AUTORIZADAS
PARA REINSCRIBIR INCLUIDO COSTOS DE
REINSCRIPCIÓN

	Fecha Supervisión	Distrito	Provincia	Departamento	Costo de Reinscripción
1	27/03/2007	Huasta	Bolognesi	Ancash	Entre 11 - 20 soles
2	27/03/2007	Ticlllos	Bolognesi	Ancash	Gratuito
3	26/03/2007	Olleros	Huaraz	Ancash	Entre 6 - 10 soles
4	26/03/2007	Pira	Huaraz	Ancash	Gratuito
5	29/03/2007	Huacchis	Huari	Ancash	No contesta
6	29/03/2007	Huantar	Huari	Ancash	Gratuito
7	27/03/2007	San Marcos	Huari	Ancash	Entre 11 - 20 soles
8	29/03/2007	Uco	Huari	Ancash	Entre 1 - 5 soles
9	28/03/2007	Pallasca	Pallasca	Ancash	Entre 6 - 10 soles
10	27/03/2007	Marca	Recuay	Ancash	Gratuito
11	23/03/2007	Coishco	Santa	Ancash	Gratuito
12	23/03/2007	Santa	Santa	Ancash	Entre 6 - 10 soles
13	12/10/2006	Chuschi	Cangallo	Ayacucho	Gratuito
14	12/10/2006	San Juan Bautista	Huamanga	Ayacucho	Gratuito
15	12/10/2006	Socos	Huamanga	Ayacucho	Gratuito
16	01/11/2006	Sacsamarca	Huancasancos	Ayacucho	Gratuito
17	12/10/2006	Anco	La Mar	Ayacucho	No contesta
18	19/03/2007	Aucara	Lucanas	Ayacucho	Gratuito
19	20/03/2007	Santa Ana de Huaycahuacho	Lucanas	Ayacucho	Gratuito
20	21/03/2007	Puyusca	Parinacochas	Ayacucho	Gratuito
21	30/03/2007	Colta	Paucar del Sara Sara	Ayacucho	Gratuito
22	25/03/2007	Lampa	Paucar del Sara Sara	Ayacucho	Entre 11 - 20 soles
23	27/03/2007	San Javier de Alpabamba	Paucar del Sara Sara	Ayacucho	Gratuito
24	25/04/2007	Apongo	Victor Fajardo	Ayacucho	Entre 6 - 10 soles
25	12/10/2006	Canaria	Víctor Fajardo	Ayacucho	Entre 6 - 10 soles

Devolverles su identidad es devolverles sus derechos

26	25/04/2007	Hualla	Víctor Fajardo	Ayacucho	Gratuito
27	08/11/2006	Huamanquiua	Víctor Fajardo	Ayacucho	Entre 1 - 5 soles
28	12/10/2006	Soras	Víctor Fajardo	Ayacucho	Entre 1 - 5 soles
29	29/03/2007	Carhuancca	Vilcashuaman	Ayacucho	Entre 11 - 20 soles
30	27/03/2007	Huambalpa	Vilcashuaman	Ayacucho	Gratuito
31	12/10/2006	Sarhua	Vilcashuaman	Ayacucho	Gratuito
32	12/10/2006	Saurama	Vilcashuaman	Ayacucho	Gratuito
33	12/10/2006	Vilcashuaman	Vilcashuaman	Ayacucho	Entre 1 - 5 soles
34	27/03/2007	Vishongo	Vilcashuaman	Ayacucho	Gratuito
35	21/05/2007	Pomacanchi	Acomayo	Cuzco	Gratuito
36	31/05/2007	Layo	Canas	Cuzco	Entre 1 - 5 soles
37	14/05/2007	San Pedro	Canchas	Cuzco	Entre 11 - 20 soles
38	09/05/2007	Quiñot	Chumbivilcas	Cuzco	Gratuito
39	11/05/2007	Ccorcca	Cusco	Cuzco	Entre 1 - 5 soles
40	23/05/2007	Accha	Paruro	Cuzco	Entre 1 - 5 soles
41	14/05/2007	Cusipata	Quispicanchi	Cuzco	Entre 1 - 5 soles
42	16/05/2007	CP San Miguel Yoveni	Vilcabamba	Cuzco	Gratuito
43	29/09/2006	Huacar	Ambo	Huánuco	Entre 21 - 30 soles
44	29/09/2006	San Rafael	Ambo	Huánuco	Entre 11 - 20 soles
45	29/09/2006	Pinra	Huacaybamba	Huánuco	Entre 1 - 5 soles
46	29/09/2006	Singa	Huamalies	Huánuco	Entre 1 - 5 soles
47	29/09/2006	Tantamayo	Huamalies	Huánuco	Entre 11 - 20 soles
48	29/09/2006	Chinchao	Huánuco	Huánuco	Gratuito
49	29/09/2006	Churubamba	Huánuco	Huánuco	Gratuito
50	29/09/2006	Kichki	Huánuco	Huánuco	Entre 11 - 20 soles
51	29/09/2006	Santa Maria del Valle	Huánuco	Huánuco	Entre 11 - 20 soles
52	29/09/2006	Huacaybamba	Huaycabamba	Huánuco	Entre 1 - 5 soles
53	29/09/2006	San Francisco de Asis	Lauricocha	Huánuco	Gratuito
54	29/09/2006	Mario Damaso Beraun	Leoncio Prado	Huánuco	No contesta
55	10/11/2006	Chaglla	Pachitea	Huánuco	Entre 1 - 5 soles
56	29/09/2006	Molinos	Pachitea	Huánuco	Gratuito
57	29/09/2006	Panao	Pachitea	Huánuco	Entre 1 - 5 soles
58	29/09/2006	Jacas Chico	Yarowilca	Huánuco	Gratuito
59	10/11/2006	San Luis de Shuaro	Chanchamayo	Junin	Entre 21 - 30 soles

Defensoría del Pueblo

60	10/11/2006	Ahuac	Chupaca	Junin	Entre 1 - 5 soles
61	10/11/2006	Chongos Bajo	Chupaca	Junin	Entre 6 - 10 soles
62	10/11/2006	Huachac	Chupaca	Junin	Gratuito
63	10/11/2006	San Juan de Iscos	Chupaca	Junin	Entre 21 - 30 soles
64	10/11/2006	San Juan de Jarpa	Chupaca	Junin	Gratuito
65	10/11/2006	Tres de diciembre	Chupaca	Junin	Gratuito
66	10/11/2006	Aco	Concepcion	Junin	Gratuito
67	10/11/2006	Andamarca	Concepcion	Junin	Gratuito
68	10/11/2006	Chambara	Concepcion	Junin	Gratuito
69	10/11/2006	Cochas	Concepcion	Junin	Entre 1 - 5 soles
70	10/11/2006	Nueve de Julio	Concepcion	Junin	Gratuito
71	10/11/2006	Chilca	Huancayo	Junin	Entre 6 - 10 soles
72	10/11/2006	Pilcomayo	Huancayo	Junin	Entre 1 - 5 soles
73	10/11/2006	Sapallanga	Huancayo	Junin	Entre 1 - 5 soles
74	10/11/2006	Acolla	Jauja	Junin	Entre 1 - 5 soles
75	10/11/2006	Julcan	Jauja	Junin	Gratuito
76	10/11/2006	Molinos	Jauja	Junin	Gratuito
77	10/11/2006	San Lorenzo	Jauja	Junin	Gratuito
78	10/11/2006	Yauyos	Jauja	Junin	Entre 1 - 5 soles
79	10/11/2006	Junin	Junin	Junin	Gratuito
80	10/11/2006	Huaricolca	Tarma	Junin	Gratuito
81	10/11/2006	Tapo	Tarma	Junin	Entre 6 - 10 soles
82	01/06/2007	San Juan de Salinas	Azángaro	Puno	Gratuito
83	06/06/2007	Santiago de Pupuja	Azángaro	Puno	Entre 6 - 10 soles
84	03/11/2006	Tirapata	Azángaro	Puno	Entre 1 - 5 soles
85	03/11/2006	Crucero	Carabaya	Puno	Gratuito
86	03/11/2006	Cojata	Huancane	Puno	Entre 6 - 10 soles
87	07/03/2007	Calapuja	Lampa	Puno	Entre 11 - 20 soles
88	03/11/2006	Nicasio	Lampa	Puno	Gratuito
89	03/11/2006	Antauta	Melgar	Puno	No contesta
90	03/11/2006	Orurillo	Melgar	Puno	Gratuito

Fuente: Defensoría del Pueblo – Fichas de supervisión oficinas de registro de estado civil siniestradas

ANEXO N° 3

RELACIÓN DE OFICINAS DE REGISTROS DEL ESTADO CIVIL SUPERVISADAS CON INDICACIÓN DE LIBROS PERDIDOS, NÚMERO DE REINSCRIPCIONES, COSTOS Y LIBROS QUE FIGURAN EN ARCHIVOS DEPARTAMENTALES DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

	Distrito	Provincia	Departamento	Número de reinscripciones	Costo copia de partida Archivo Departamental	Costo partida obtenida*	Horas desplazamiento	Año Resolución autorización	Años de Libros en Archivos Departamental	Años faltantes**
1	Saurama	Vilcashuamán	Ayacucho	602	10	S/. 70.00	6	2001	32	40
2	Canaria	Victor Fajardo	Ayacucho	778	10	S/. 90.00	7	2000	5	19
3	Huaya	Victor Fajardo	Ayacucho	64	10	S/. 80.00	6	1994	17	64
4	San Juan Bautista	Huamanga	Ayacucho	414	10	S/. 20.00	1	2000	0	5
5	Apongo	Victor Fajardo	Ayacucho	0	10	S/. 110.00	10	2001	31	60
6	Sacsamarca	Huancasancos	Ayacucho	0	10	S/. 60.00	9	1994	0	22
7	Carhuacocha	Vilcas Huamán	Ayacucho	1674	10	S/. 70.00	6	2003	Sin datos	60
8	Ceorca	Cusco	Cusco	868	13	S/. 38.00	4	2003	16	21
9	Accha	Paruro	Cusco	1100	13	S/. 63.00	10	2000	25	70
10	Cusipata	Quispicanchi	Cusco	926	13	S/. 38.00	3	1999	31	39
11	Pomacanchi	Acomayo	Cusco	1	13	S/. 40.00	4	2005	0	11
12	San Pedro	Canchis	Cusco	4501	13	S/. 39.00	6	1999	0	68
13	Layo	Canas	Cusco	1143	13	S/. 78.00	9	2005	0	80
14	Quinota	Chumbivilcas	Cusco	90	13	S/. 100.00	22	2002	0	3
15	Huacac	Ambo	Huánuco	59	33	S/. 50.00	1	2000	19	59
16	San Rafael	Ambo	Huánuco	1972	33	S/. 50.00	1	2000	29	58
17	Tantamayo	Huamalis	Huánuco	2529	33	S/. 95.00	10	2001	5	69
18	San Francisco de Asís	Lauricocha	Huánuco	1293	33	S/. 85.00	6	2001	0	3
19	Jivia	Lauricocha	Huánuco	57	33	S/. 90.00	7	2006	17	61
20	Chavín de Parí	Huamalis	Huánuco	63	33	S/. 90.00	13	2002	Sin datos	9
21	Mariano Damaso Beraun	Leoncio Prado	Huánuco	249	33	S/. 55.00	2	2003	Sin datos	8
22	Monzon	Huamalis	Huánuco	191	33	S/. 90.00	6	2002	Sin datos	28
23	Santa María del Valle	Huánuco	Huánuco	1800	33	S/. 45.00	0.5	1998	Sin datos	60
24	Huacaybamba	Huacaybamba	Huánuco	5000	33	S/. 110.00	15	1998	Sin datos	60
25	San Juan de Salinas	Azángaro	Puno	127	15.81	S/. 45.00	36	2002	1	76
26	Santiago de Pupuja	Azángaro	Puno	127	15.81	S/. 18.00	12	2004	48	70
27	Antauta	Melgar	Puno	67	15.81	S/. 100.00	48	2004	7	20
28	Orurillo	Melgar	Puno	2723	15.81	S/. 54.00	36	1995	55	60
29	Calapuja	Lampa	Puno	652	15.81	S/. 17.00	9	2000	37	31
30	Nicasio	Lampa	Puno	261	15.81	S/. 18.00	10	1999	13	60
31	Crucero	Carabaya	Puno	421	15.81	S/. 45.00	48	2004	1	40
32	Sina	San Antonio de Putina	Puno	84	15.81	S/. 125.00	72	2005	13	14
33	Capaya	Aymaraes	Apurímac	310	No aplica	No aplica	No aplica	2001	0	31
34	Caraybamba	Aymaraes	Apurímac	28	No aplica	No aplica	No aplica	2005	0	1
35	Tintay	Aymaraes	Apurímac	2	No aplica	No aplica	No aplica	2006	0	4
36	Pichirgua	Abancay	Apurímac	0	No aplica	No aplica	No aplica	2001	0	66
37	Toraya	Aymaraes	Apurímac	150	No aplica	No aplica	No aplica	2002	0	50
38	Tapayrihua	Aymaraes	Apurímac	14	No aplica	No aplica	No aplica	2001	0	66

Elaboración: Defensoría del Pueblo

(*) Costo incluye transporte, alimentación y hospedaje, esta expresado en Nuevos Soles.

(**) En los casos donde la resolución del RENIEC no especifica años, se considera que la pérdida de los libros ha sido total desde la creación del registro civil. En los casos donde la creación del distrito corresponde al periodo de la independencia se ha establecido el año 1920 como inicio.

ANEXO N° 4

NÚMERO DE OFICINAS DE REGISTRO DE ESTADO CIVIL SINIESTRADAS A CONSECUENCIA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA POR DEPARTAMENTO

Departamento	Cantidad de OREC siniestradas autorizadas
Apurímac	16
Ayacucho	36
Huancavelica	35
Huánuco	32
Junín	38
Cusco	10
Ancash	14
Arequipa	6
Cajamarca	1
Ica	3
La Libertad	9
Lima	15
Loreto	1
Pasco	2
Puno	20
San Martín	10
Ucayali	3
Total	251

Fuente: RENIEC

Elaboración: Defensoría del Pueblo

INFORMACIÓN DESAGREGADA POR DEPARTAMENTO

#	Distrito	Provincia	Departamento
1	Huasta	Bolognesi	Ancash
2	Tiellos	Bolognesi	Ancash
3	Olleros	Huaraz	Ancash
4	Pira	Huaraz	Ancash
5	Huacchis	Huari	Ancash

Devolverles su identidad es devolverles sus derechos

6	Huantar	Huari	Ancash
7	San Marcos	Huari	Ancash
8	Uco	Huari	Ancash
9	Pallasca	Pallasca	Ancash
10	Marca	Recuay	Ancash
11	Coishco	Santa	Ancash
12	Santa	Santa	Ancash
13	Alfonso Ugarte	Sihuas	Ancash
14	Quiches	Sihuas	Ancash
15	Pichirhua	Abancay	Apurimac
16	San Antonio De Cachi	Andahuaylas	Apurimac
17	San Miguel De Chaccrampa	Andahuaylas	Apurimac
18	Turpo	Andahuaylas	Apurimac
19	Juan Espinoza Medrano	Antabamba	Apurimac
20	Pachaconas	Antabamba	Apurimac
21	Capaya	Aymaraes	Apurimac
22	Caraybamba	Aymaraes	Apurimac
23	Colcabamba	Aymaraes	Apurimac
24	Cotaruse	Aymaraes	Apurimac
25	Tapayrihua	Aymaraes	Apurimac
26	Tintay	Aymaraes	Apurimac
27	Toraya	Aymaraes	Apurimac
28	Yanaca	Aymaraes	Apurimac
29	Uranmarca	Chincheros	Apurimac
30	Mamara	Grau	Apurimac
31	Chaparra	Caraveli	Arequipa
32	Huanuhuanu	Caraveli	Arequipa
33	Andaray	Condesuyos	Arequipa
34	Chuquibamba	Condesuyos	Arequipa
35	Alca	La Union	Arequipa
36	Cotahuasi	La Union	Arequipa
37	Chuschi	Cangallo	Ayacucho
38	San Juan Bautista	Huamanga	Ayacucho
39	Socos	Huamanga	Ayacucho
40	Ayahuanco	Huanta	Ayacucho
41	Anco	La Mar	Ayacucho

Defensoría del Pueblo

42	Aucara	Lucanas	Ayacucho
43	Huac-huas	Lucanas	Ayacucho
44	Laramate	Lucanas	Ayacucho
45	Llauta	Lucanas	Ayacucho
46	San Juan	Lucanas	Ayacucho
47	San Pedro	Lucanas	Ayacucho
48	Santa Ana de Huaycahuacho	Lucanas	Ayacucho
49		Lucanas-puquio	Ayacucho
50	Coronel Castañeda	Parinacochas	Ayacucho
51	Pacapausa	Parinacochas	Ayacucho
52	Puyusca	Parinacochas	Ayacucho
53	Colta	Paucar del Sara Sara	Ayacucho
54	Corculla	Paucar del Sara Sara	Ayacucho
55	Lampa	Paucar Del Sara Sara	Ayacucho
56	San Javier De Alfabamba	Paucar Del Sara Sara	Ayacucho
57		Paucar Del Sara Sara	Ayacucho
58	Chilcayoc	Sucre	Ayacucho
59	Huacaña	Sucre	Ayacucho
60	Soras	Sucre	Ayacucho
61	Apongo	Victor Fajardo	Ayacucho
62	Canaria	Victor Fajardo	Ayacucho
63	Huamanquiquia	Victor Fajardo	Ayacucho
64	Huaya	Victor Fajardo	Ayacucho
65	Sarhua	Victor Fajardo	Ayacucho
66	Vilcanchos	Victor Fajardo	Ayacucho
67	Carhuanca	Vilcas Huaman	Ayacucho
68	Concepcion	Vilcas Huaman	Ayacucho
69	Huambalpa	Vilcas Huaman	Ayacucho
70	Saurama	Vilcas Huaman	Ayacucho
71	Vischongo	Vilcas Huaman	Ayacucho
72		Vilcas Huaman	Ayacucho
73	Eduardo Villanueva	San Marcos	Cajamarca
74	Mosoc Llacta	Acomayo	Cusco
75	Pomacanchi	Acomayo	Cusco
76	Huarocondo	Anta	Cusco

77	Layo	Canas	Cusco
78	San Pedro	Canchis	Cusco
79	Quiñota	Chumbivilcas	Cusco
80	Ccorcca	Cusco	Cusco
81	Kimbiri	La Convencion	Cusco
82	Accha	Paruro	Cusco
83	Cusipata	Quispicanchis	Cusco
84	Andabamba	Acobamba	Huancavelica
85	Caja	Acobamba	Huancavelica
86	Marcas	Acobamba	Huancavelica
87	Anchonga	Angaraes	Huancavelica
88	Callanmarca	Angaraes	Huancavelica
89	Congalla	Angaraes	Huancavelica
90	Julcamarca	Angaraes	Huancavelica
91	Santo Tomas de Pata	Angaraes	Huancavelica
92	Seclla	Angaraes	Huancavelica
93	Arma	Castrovirreyna	Huancavelica
94	Aurahua	Castrovirreyna	Huancavelica
95	Chupamarca	Castrovirreyna	Huancavelica
96	Mollepampa	Castrovirreyna	Huancavelica
97	Tantara	Castrovirreyna	Huancavelica
98	Chinchihuasi	Churcampa	Huancavelica
99	El Carmen	Churcampa	Huancavelica
100	La Merced	Churcampa	Huancavelica
101	Pachamarca	Churcampa	Huancavelica
102	Paucarbamba	Churcampa	Huancavelica
103	Acobambilla	Huancavelica	Huancavelica
104	Huachocolpa	Huancavelica	Huancavelica
105	Moya	Huancavelica	Huancavelica
106	Ayavi	Huaytara	Huancavelica
107	Cordova	Huaytara	Huancavelica
108	Laramarca	Huaytara	Huancavelica
109	Ocoyo	Huaytara	Huancavelica
110	Pilpichaca	Huaytara	Huancavelica
111	Quito Arma	Huaytara	Huancavelica
112	San Antonio de Cusicancha	Huaytara	Huancavelica

Defensoría del Pueblo

113	San Francisco de Querco	Huaytara	Huancavelica
114	San Francisco de Sangayaico	Huaytara	Huancavelica
115	Santiago de Chocorvos	Huaytara	Huancavelica
116	Santiago de Quirahuara	Huaytara	Huancavelica
117	Santo Domingo de Capillas	Huaytara	Huancavelica
118	Tambo	Huaytara	Huancavelica
119	Cayna	Ambo	Huánuco
120	Huacar	Ambo	Huánuco
121	San Rafael	Ambo	Huánuco
122	Marias	Dos de Mayo	Huánuco
123	Pachas	Dos de Mayo	Huánuco
124	Quivilla	Dos de Mayo	Huánuco
125	Pinra	Huacaybamba	Huánuco
126		Huacaybamba	Huánuco
127	Arancay	Huamalies	Huánuco
128	Chavin de Pariarca	Huamalies	Huánuco
129	Jacas Grande	Huamalies	Huánuco
130	Jircan	Huamalies	Huánuco
131	Monzon	Huamalies	Huánuco
132	Singa	Huamalies	Huánuco
133	Tantamayo	Huamalies	Huánuco
134		Huamalies	Huánuco
135	Chinchao	Huánuco	Huánuco
136	Churubamba	Huánuco	Huánuco
137	Kichki	Huánuco	Huánuco
138	Margos	Huánuco	Huánuco
139	Santa Maria del Valle	Huánuco	Huánuco
140	Jivia	Lauricocha	Huánuco
141	San Francisco de Asis	Lauricocha	Huánuco
142		Lauricocha	Huánuco
143	Daniel Alomias Robles	Leoncio Prado	Huánuco

Devolverles su identidad es devolverles sus derechos

144	Hermilio Valdizan	Leoncio Prado	Huánuco
145	Mariano Damaso Beraun	Leoncio Prado	Huánuco
146		Marañón	Huánuco
147	Chaglla	Pachitea	Huánuco
148	Molinos	Pachitea	Huánuco
149		Pachitea	Huánuco
150	Jacas Chico	Yarowilca	Huánuco
151	San Pedro de Huacarpana	Chincha	Ica
152	El Ingenio	Nazca	Ica
153	Huancano	Pisco	Ica
154	San Luis de Shuaro	Chanchamayo	Junin
155	Ahuac	Chupaca	Junin
156	Chongos Bajo	Chupaca	Junin
157	Huachac	Chupaca	Junin
158	Huamancaca Chico	Chupaca	Junin
159	San Juan de Iscos	Chupaca	Junin
160	San Juan de Jarpa	Chupaca	Junin
161	Tres de Diciembre	Chupaca	Junin
162	Aco	Concepcion	Junin
163	Andamarca	Concepcion	Junin
164	Chambara	Concepcion	Junin
165	Cochas	Concepcion	Junin
166	Manzanares	Concepcion	Junin
167	Nueve de Julio	Concepcion	Junin
168	Chilca	Huancayo	Junin
169	Huacrapuquio	Huancayo	Junin
170	Hualhuas	Huancayo	Junin
171	Pilcomayo	Huancayo	Junin
172	Quichuay	Huancayo	Junin
173	Sapallanga	Huancayo	Junin
174	Viques	Huancayo	Junin
175	Acolla	Jauja	Junin
176	El Mantaro	Jauja	Junin
177	Julcan	Jauja	Junin
178	Molinos	Jauja	Junin
179	Ricran	Jauja	Junin

Defensoría del Pueblo

180	San Lorenzo	Jauja	Junin
181	San Pedro de Chunan	Jauja	Junin
182	Yauyos	Jauja	Junin
183	Ondores	Junin	Junin
184	Ulcumayo	Junin	Junin
185		Junin	Junin
186	Rio Tambo	Satipo	Junin
187	Huaricolca	Tarma	Junin
188	Palca	Tarma	Junin
189	Palcamayo	Tarma	Junin
190	Tapo	Tarma	Junin
191	Huay Huay	Yauli	Junin
192	Parcoy	Pataz	La Libertad
193	Cochorco	Sánchez Carrión	La Libertad
194	Curgos	Sánchez Carrión	La Libertad
195	Marcabal	Sánchez Carrión	La Libertad
196	Sanagoran	Sánchez Carrión	La Libertad
197	Angasmарca	Santiago de Chuco	La Libertad
198	Citabamba	Santiago de Chuco	La Libertad
199	Mollepata	Santiago de Chuco	La Libertad
200	Santa Cruz de Chuca	Santiago de Chuco	La Libertad
201	Copa	Cajatambo	Lima
202	Gorgor	Cajatambo	Lima
203	Ambar	Huaura	Lima
204	Santa Leonor	Huaura	Lima
205	Andajes	Oyon	Lima
206	Caujul	Oyon	Lima
207	Navan	Oyon	Lima
208	Allauca	Yauyos	Lima
209	Colonia	Yauyos	Lima
210	Huancaya	Yauyos	Lima
211	Huantan	Yauyos	Lima
212	Huañec	Yauyos	Lima
213	Lincha	Yauyos	Lima
214	Omas	Yauyos	Lima
215	Quinchés	Yauyos	Lima
216	Punchana	Maynas	Loreto

217	Palcazu	Oxapampa	Pasco
218	Huachon	Pasco	Pasco
219	Caminaca	Azángaro	Puno
220	Chupa	Azángaro	Puno
221	Muñani	Azángaro	Puno
222	Potoni	Azángaro	Puno
223	San Jose	Azángaro	Puno
224	San Juan de Salinas	Azángaro	Puno
225	Santiago de Pupuja	Azángaro	Puno
226	Tirapata	Azángaro	Puno
227	Crucero	Carabaya	Puno
228	Cojata	Huancane	Puno
229	Inchupalla	Huancane	Puno
230	Calapuja	Lampa	Puno
231	Nicasio	Lampa	Puno
232	Antauta	Melgar	Puno
233	Macari	Melgar	Puno
234	Orurillo	Melgar	Puno
235	Atuncolla	Puno	Puno
236	Ananea	San Antonio de Putina	Puno
237	Sina	San Antonio de Putina	Puno
238	Cabana	San Roman	Puno
239	Agua Blanca	El Dorado	San Martin
240	Alto Saposoa	Huallaga	San Martin
241	Sacanche	Huallaga	San Martin
242	Campanilla	Mariscal Caceres	San Martin
243	Huicungo	Mariscal Caceres	San Martin
244	Soritor	Moyobamba	San Martin
245	Nuevo Progreso	Tocache	San Martin
246	Shunte	Tocache	San Martin
247	Uchiza	Tocache	San Martin
248		Tocache	San Martin
249	Nueva Requena	Coronel Portillo	Ucayali
250	Irazola	Padre Abad	Ucayali
251		Padre Abad	Ucayali

Fuente: Oficio N° 9779 E-2005-GO-SGREC/RENIEC / Oficio N° 1713E-2007-SGREC-GOR/RENIEC.

ANEXO N° 5

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 64-2007/DP

Lima, 21 de diciembre de 2007

VISTO:

El Informe Defensorial N° 130, denominado “Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política”, elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal, a través del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia de la Defensoría del Pueblo.

Primero.- Competencia de la Defensoría del Pueblo.

Es competencia de la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Así lo señalan el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Para llevar a cabo esta función, la Defensoría del Pueblo está facultada, según el artículo 9° numeral 1) de su Ley Orgánica, a iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

El artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que, con ocasión de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo puede formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Segundo.- El derecho fundamental a la identidad.

El derecho a la identidad es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2° inciso 1) de la Constitución Política del Perú. Está íntimamente vinculado con la dignidad del ser humano y de su propia existencia como individuo.⁴⁷ En este derecho confluye un conjunto de expresiones que comprenden desde la identidad de origen hasta la identidad intelectual, religiosa y política de cada persona. Asimismo, el derecho al nombre y su registro administrativo son expresiones de este derecho.

El derecho a la identidad podría definirse como el derecho a ser uno mismo,⁴⁸ en tanto constituye uno de los supuestos para el libre desarrollo de la personalidad del ser humano. En esa medida, su reconocimiento resulta esencial para la construcción de una ciudadanía colectiva, la cual se debe entender como el desarrollo del sentido de pertenencia e integración a una determinada comunidad política, en la cual se es sujeto de derecho y obligaciones, pero no sólo en lo formal, sino también en el campo de las relaciones sociales cotidianas.⁴⁹

⁴⁷ Rodríguez Zapata, Jorge. En *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Tecnos. 1996.

⁴⁸ Citado por Juan Espinoza Espinoza. En *Tratamiento de los derechos de la persona en el Código Civil Peruano*. Lima: Editorial Huallaga, 2da Edición, 1996, p. 180.

⁴⁹ Albán Peralta, Walter. En "Presentación" del *Informe Defensorial*

El derecho a la identidad tiene respaldo en el sistema jurídico internacional. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos destaca el derecho a la identidad como reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo,⁵⁰ mientras que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,⁵¹ la Convención Americana de los Derechos Humanos⁵² y la Convención de los Derechos del Niño lo consideran a partir de una de sus más relevantes expresiones: el derecho al nombre.

En el plano interno, la Constitución de 1993 reconoce al derecho a la identidad como derecho fundamental en el artículo antes citado y crea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) mediante el artículo 183º de la Constitución Política del Perú, como un organismo autónomo encargado de la inscripción de los actos que modifican el estado civil, del registro de identificación de los ciudadanos y de la expedición de los documentos que acreditan su identidad. Por su parte, el Código Civil y el Código de los Niños y Adolescentes desarrollan el derecho a la identidad en función del nombre, como expresión visible y social mediante la cual se identifica a la persona.

Nº 79, “La Legalidad del cobro y la razonabilidad del costo en la expedición del Documento Nacional de Identidad por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil”, Lima: Defensoría del Pueblo. 2004, p. 5.

⁵⁰ Artículo 6º “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

⁵¹ Artículo 24º, 2) “Todo niño deberá ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre”.

⁵² Artículo 18º “Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La Ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario”.

Tercero.- La problemática de los registros del estado civil siniestrados. Las Campañas de Restitución de la Identidad promovidas por la Defensoría del Pueblo y ejecutadas en coordinación con el RENIEC durante los años 2005 y 2006 evidenciaron la existencia de diferentes barreras que impiden a los ciudadanos y ciudadanas afectados por la violencia política que den término al ciclo de su documentación. En efecto, la sistematización de la experiencia de esas campañas, así como la recopilación de información por parte de los comisionados que trabajaron en ellas, ha permitido a la Defensoría del Pueblo conocer en profundidad la problemática de las Oficinas de Registro Civil (OREC) siniestradas, así como sus consecuencias para las personas afectadas por la violencia política.

Es preciso indicar al respecto, que las OREC fueron objeto de atentados y acciones subversivas y, como consecuencia de ello, se destruyeron y perdieron libros del registro civil que contenían la inscripción de hechos vitales de las personas. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha podido constatar que esta problemática afectó de manera particular a las personas que vivieron en los lugares más afectados por la violencia política.

Por otro lado, la pérdida y/o destrucción de las partidas de nacimiento en las OREC siniestradas acarrea graves consecuencias en el cumplimiento del derecho a la identidad, pues las personas afectadas deben someterse a un procedimiento de reinscripción que –en muchos casos– se convierte en un obstáculo en razón, principalmente, de la complejidad de sus requisitos.

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar y promover el derecho fundamental a la identidad, así

como de crear los mecanismos necesarios para identificar a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, el Estado también es responsable de mantener y salvaguardar los documentos de los registros de estado civil y, en esa línea, de implementar las medidas necesarias para reconstruir los registros en caso de pérdida o destrucción. Sin embargo, en la actualidad la responsabilidad de reconstruir los registros se ha trasladado en gran medida al ciudadano afectado, a quien se asigna la tarea de iniciar el procedimiento y acreditar su inscripción con una copia de la partida perdida o destruida.

El problema surge, entonces, porque la mayoría de las personas afectadas no puede probar la existencia previa de una inscripción y, en consecuencia, debe acudir al Poder Judicial para que sea el juez quien emita una declaración formal respecto de la identidad de la persona, lo que ciertamente supone mayores costos y tiempo para el afectado.

Por otro lado se aprecia, con preocupación que el actual procedimiento contenido en la Ley N° 26242, Ley que autoriza la reinscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones en los Registros del Estado Civil donde los libros de actas hubieren desaparecido, no responde a la realidad de miles de personas desplazadas que debieron abandonar sus lugares de origen como consecuencia de la violencia política. En efecto, la norma señala que el procedimiento de reinscripción se debe iniciar ante la oficina que sufrió el siniestro, lo que obliga a las personas a viajar hasta sus lugares de origen para obtener la documentación que sustente su solicitud de reinscripción.

Sin embargo, para la mayoría de los afectados, dicho traslado resulta imposible debido a los altos costos que supone. Todas estas dificultades han motivado a un número significativo de ciudadanos a recurrir a procedimientos de inscripción que no les corresponden, como la inscripción extemporánea de nacimiento. Si bien dicha medida puede resolver momentáneamente el problema de indocumentación, también es cierto que ello podría involucrar consecuencias no deseadas, como la cancelación de su inscripción e, incluso, denuncias penales.

En razón de lo expuesto anteriormente, la Defensoría del Pueblo considera necesario y urgente implementar un procedimiento que tome en cuenta el carácter colectivo que adopta la afectación del derecho a la identidad, así como las características particulares de esta población, particularmente su situación de pobreza y su condición de víctimas de la violencia política.

Cuarto.- Resultados de la supervisión. El Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia de la Defensoría del Pueblo, durante los años 2006 y 2007, supervisó a las oficinas de registro del estado civil autorizadas para iniciar el proceso de reinscripción. Esta supervisión se llevó a cabo en dos fases. La primera, ejecutada durante el año 2006, permitió supervisar a 90 oficinas de registro del estado civil autorizadas para reinscribir a ciudadanos en los departamentos de Áncash, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín y Puno, las cuales, en conjunto, constituyen el 60% del total de oficinas autorizadas por el RENIEC en dichos departamentos. La segunda supervisión, desarrollada durante septiembre y octubre de 2007, abarcó un total de 38 oficinas de los departamentos de Ayacucho,

Apurímac, Cusco, Puno y Huánuco que representan al 33% del total de oficinas autorizadas por el RENIEC en dichos departamentos.

Las principales conclusiones de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo son las siguientes:

1. La indocumentación afecta principalmente a poblaciones vulnerables, como es el caso de pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, personas privadas de libertad y personas afectadas por la violencia.
2. La principal causa de la indocumentación de la población afectada por la violencia, responde a la destrucción y/o pérdida de las partidas de nacimiento en las oficinas de registro del estado civil siniestradas durante el proceso de violencia política.
3. Al término de la segunda fase de la supervisión se estableció la existencia de aproximadamente 1,566 libros de registro perdidos o destruidos, los cuales afectarían a unas 78,300 personas.
4. El procedimiento de inscripción contenido en la Ley N° 26242 contraviene la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a la identidad consagrado en el artículo 2°, inciso 1) de la Constitución Política del Perú y de mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad.
5. La respuesta del Estado frente a este problema se sustenta en una lógica de atención individual que traslada al afectado la responsabilidad de iniciar el trámite de inscripción, soslayando de esa manera la

naturaleza colectiva de la afectación del derecho a la identidad de una población afectada por la exclusión económica, social y política.

6. La norma exige que el procedimiento de reinscripción se inicie a pedido de la parte interesada ante la misma oficina de registro del estado civil siniestrada, debiendo acreditar la preexistencia de la inscripción en dicho registro con una copia de la partida destruida. A falta de ella se debe presentar una constancia de inscripción otorgada por la OREC al momento de la inscripción, la partida de bautismo o constancia expedida por autoridad educativa, militar, electoral que de cuenta de la copia de la partida de nacimiento en sus archivos, o cualquier otro documento que a criterio del registrador sirva para probar la inscripción.
7. La exigencia de la copia de la partida destruida se torna en un requisito contradictorio debido a que la solicitud de reinscripción se origina justamente en la necesidad del afectado de contar con una copia del documento solicitado. Si bien la normativa brinda la posibilidad de acreditar la preexistencia de la inscripción con diversos documentos, esta responsabilidad recae exclusivamente en el ciudadano, quien no cuenta con dichos documentos, generalmente, en razón de su condición de afectado por la violencia política
8. Pese a la gratuidad del procedimiento de reinscripción establecida en la Ley N° 26242, durante la supervisión defensorial a 90 Oficinas de registro de estado civil siniestradas en Ayacucho, Cusco, Puno, Apurímac y Huánuco, se constató que en el 48% de ellas se realizaban cobros por el procedimiento de reinscripción de sumas que fluctúan entre S/.1 y S/.30 nuevos soles.

9. Además, el procedimiento establecido supone para el ciudadano asumir costos indirectos, por cuanto el trámite de reinscripción se debe iniciar necesariamente ante la oficina de registro civil siniestrada, lo que demanda gastos por el traslado al lugar donde se debe recabar la información, alimentación, hospedaje, costo de la copia o constancia de la partida de nacimiento en los archivos departamentales y tiempo empleado. En el caso del distrito de Antauta, provincia de Melgar, departamento de Puno, se ha estimado que el costo indirecto individual para el inicio del procedimiento ascendería a S/. 115 nuevos soles y una duración de 48 horas.
10. Asimismo, la supervisión defensorial permitió constatar que en el 15% de las oficinas de registro civil supervisadas se exige la presentación concurrente, es decir, de manera simultánea los documentos probatorios, pese a que el artículo 8° de la Ley N° 26242 señala que la presentación de los referidos documentos es alternativa, es decir, que se puede presentar cualquiera de ellas.
11. En lo referente a los Gobiernos Locales se ha constatado su mínima participación y colaboración en la solución de este problema, pese a que la norma les asigna la responsabilidad de solicitar ante el RENIEC la autorización para abrir el registro especial de reinscripciones en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo se advierte un escaso apoyo a los registradores civiles en la elaboración del inventario de libros siniestrados, documento que –entre otros– sustenta la solicitud de autorización para reinscribir.
12. La investigación ha evidenciado la existencia de un elevado número de partidas de nacimiento con

errores u omisiones, referidas principalmente a la falta de datos del registrador, así como a borrones en las partidas. Adicionalmente, la investigación revela que en el 46% de las oficinas supervisadas en las dos etapas, las registradoras y registradores nunca han realizado una rectificación administrativa, mecanismo que permite en sede administrativa corregir los errores u omisiones, evitando la rectificación en la vía judicial. Esta situación se explica en buena cuenta por el hecho de que el 19% de ellos desconocen el procedimiento.

13. Al momento de tramitar una solicitud de reinscripción, los registradores civiles no pueden dejar de aplicar los principios del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, principalmente el principio de impulso de oficio, el de presunción de veracidad y el de privilegio de controles posteriores.
14. La Defensoría del Pueblo ha comprobado la alta rotación en el cargo de los registradores civiles. Dicha situación responde, en parte, a la actual organización de los registros civiles, los cuales, si bien dependen funcionalmente del RENIEC, administrativamente dependen de modo directo de los Gobiernos Locales. Así, la permanencia de los registradores civiles se encuentra supeditada a la voluntad de la autoridad local y política, lo que en muchos casos perjudica el desarrollo de una función especializada, como el de la actividad registral.
15. Del total de personas afectadas con la pérdida de su partida de nacimiento en las oficinas supervisadas, el 61% no ha logrado reinscribirse hasta el momento.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 130, “Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política”, elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal, a través del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Congreso de la República aprobar una nueva ley que autorice la reinscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones en los registros de estado civil que hubieran desaparecido, hayan sido mutilados o destruidos a consecuencia de hechos fortuitos y actos delictivos, mediante un procedimiento de oficio en el cual la persona afectada asuma un rol de colaborador y no de impulsor del procedimiento, el cual deberá estar a cargo del RENIEC en su condición de ente rector en materia de identificación de los ciudadanos y responsable del mantenimiento del registro de estado civil.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC):

1. En tanto se implementa el cambio normativo propuesto, **APROBAR** una directiva que interprete la Ley N° 26242, de conformidad con los principios de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Dicha directiva deberá contener los siguientes lineamientos básicos:
 - a) Impulsar el procedimiento de oficio, de conformidad con el numeral 1.3 del artículo IV del

Título Preliminar de la Ley N° 27444, pues si bien la norma establece el inicio de la reinscripción a instancia de parte legitimada, ello no excluye el impulso de oficio.

- b) Cuando exista imposibilidad material de acreditar documentariamente la preexistencia de la inscripción, admitir subsidiariamente la declaración jurada de la preexistencia de inscripción del ciudadano que solicita su reinscripción, corroborada por la declaración de dos testigos, de conformidad con el principio de presunción de veracidad y privilegio de control posterior.
- c) La prohibición de solicitar documentación que haya sido emitida por la propia entidad o por aquéllas con las que, por disposición legal, mantiene coordinación y vinculación.

2. **SUSCRIBIR** convenios de cooperación interinstitucional con el Archivo General de la Nación, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Oficina de Reclutamiento Militar del Ministerio de Defensa, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, a fin de que informen al RENIEC sobre la existencia de partidas de nacimiento, matrimonio y defunciones que se encuentren en su poder, a consecuencia de un procedimiento previo que hayan realizado los administrados.
3. **ESTABLECER** el número de oficinas del registro de estado civil siniestradas en todo el territorio nacional que no hayan realizado trámite alguno para obtener la autorización de reinscripción.
4. **IMPLEMENTAR** un plan de capacitación sobre el derecho a la identidad y el proceso de reinscripción,

dirigido a los registradores de las zonas afectadas por el proceso de violencia política, como Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Apurímac, Junín, Pasco, San Martín, Ucayali, Cusco, Áncash y Puno.

5. **EMITIR** informes semestrales respecto al avance, logros y dificultades en el proceso de reinscripción que desarrollan las oficinas de registro de estado civil bajo su jurisdicción, de manera que permitan evaluar la eficacia del procedimiento de reinscripción implementado.
6. **AGILIZAR** el procedimiento administrativo de autorización para la reinscripción de actas de nacimiento, matrimonio y defunción que hayan desaparecido, o hayan sido mutiladas o destruidas a consecuencia de hechos fortuitos o actos delictivos.
7. **IMPLEMENTAR** los registros civiles itinerantes en materia de reinscripciones para apoyar las labores de los registradores civiles de las oficinas de registro de estado civil siniestradas.
8. **IMPLEMENTAR** campañas de restitución de la identidad –mediante la reinscripción– en zonas urbano–marginales de Lima, Ica, Junín, Ayacucho, Cusco, Puno, Apurímac, Huancavelica y Huánuco, las que albergan a un alto porcentaje de población desplazada como consecuencia de la violencia política.

Artículo Cuarto.- RECOMENDAR a los Gobiernos Locales:

1. **EXPEDIR** gratuitamente la primera copia de la partida reinscrita e **INSTAR** a los Alcaldes provinciales y distritales en virtud de lo dispuesto por

el artículo 11° de la Ley N ° 26242, el cual establece la gratuidad del procedimiento de reinscripción, dejen sin efecto los cobros por dicho trámite.

2. **GARANTIZAR** la permanencia de los registradores civiles en las oficinas de registro de estado civil que se hallan bajo su responsabilidad por tratarse de una función especializada, en tanto no se ponga término al proceso de incorporación de los registros civiles al RENIEC.
3. **ASEGURAR** la participación de los registradores civiles en las capacitaciones que realiza el RENIEC, brindándoles las facilidades logísticas, administrativas y económicas.

Artículo Quinto.- RECOMENDAR al Archivo General de la Nación, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Defensa –a través de la Oficina de Reclutamiento Militar–, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú que brinden colaboración oportuna ante la solicitud del RENIEC respecto de información sobre la existencia en sus archivos de una copia de la partida de nacimiento, matrimonio o defunción que haya desaparecido o haya sido mutilada o destruida.

Artículo Sexto.- ENCOMENDAR a la Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

Artículo Séptimo.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de conformidad con

el artículo 27° de la Ley N ° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Roberto Pereira Chumbe
PRIMER ADJUNTO (e)
ENCARGADO DEL DESPACHO
DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO

Impreso en Servicios Gráficos JMD
470-6420 / 472-8273
Enero 2008