



DEFENSORIA DEL PUEBLO

INFORME DEFENSORIAL Nº 67

**ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS EN LAS TASAS POR
EXPEDICIÓN DE PARTIDAS DE NACIMIENTO Y CERTIFICADOS
DE ANTECEDENTES POLICIALES, SEGÚN SEAN PARA USO
EN EL PERÚ O EL EXTRANJERO**

INFORME DEFENSORIAL N° 67 -DP

Análisis de las diferencias en las tasas por expedición de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales, según sean para uso en el Perú o el extranjero

I. ANTECEDENTES:

Primero: La investigación defensorial sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes peruanos en el exterior.-

La Defensoría del Pueblo, atendiendo al mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, inició de oficio una investigación con el objeto de analizar la problemática de miles de peruanos y peruanas que se encuentran en el exterior y que enfrentan una serie de dificultades para regularizar su situación migratoria.

Así, uno de los principales requisitos exigidos a estas personas es la presentación de documentos que deben ser tramitados en el Perú y cuyo costo les resulta excesivamente oneroso. En este sentido, son motivo de análisis del presente informe, los costos que demanda la obtención de partidas de nacimiento legalizadas y los certificados de antecedentes policiales para uso en el extranjero.

Segundo: Los costos para la obtención de la partida de nacimiento legalizada y el certificado de antecedentes policiales. Problemas detectados.-

A partir de un estudio realizado en las municipalidades distritales de Lima y Callao, y en las municipalidades provinciales de capitales departamentales del país, se ha comprobado que existe una diferencia considerable entre la tasa que se cobra por la expedición de partidas de nacimiento para uso dentro del país y la que se cobra para uso en el extranjero. Esta última supera en algunos casos hasta seis o siete veces el monto de la primera tasa.

En efecto, las tasas para la expedición de la partida de nacimiento para uso nacional, oscilan entre S/. 7.00 (Siete y 00/100 Nuevos Soles) y S/. 31.00 (Treinta y uno y 00/100 Nuevos Soles); y las partidas de nacimiento para uso en el extranjero llegan hasta el importe de S/. 70.00 (Setenta y 00/100 Nuevos Soles).

De igual manera, se ha verificado que existen tres tasas distintas para la expedición del certificado de antecedentes policiales. La primera para la expedición del certificado de antecedentes policiales para *uso nacional*, de S/. 3.00 (Tres y 00/100 Nuevos Soles); la segunda para la expedición del certificado de antecedentes policiales con ocasión de *viaje al exterior*, de S/. 21.00 (Veinte y uno y 00/100 Nuevos Soles); y, la

tercera para la expedición del certificado de antecedentes policiales para *uso en el extranjero*, de S/. 27.00 (Veintisiete y 00/100 Nuevos Soles).

De la información obtenida se puede advertir que las tasas establecidas tanto en el caso de las partidas de nacimiento como en el de certificados de antecedentes policiales podrían estar afectando principios constitucionales como el de igualdad ante la ley, que en materia tributaria supone la aplicación de la regla de la generalidad en la imposición de tasas para todos aquellos que incurren en el hecho generador definido en la norma; así como el principio de proporcionalidad entre el costo que genera a la administración pública un procedimiento administrativo y el importe que se cobra al administrado por dicho procedimiento.

Tercero: El informe defensorial N° 33 sobre tributación municipal y Constitución

La Defensoría del Pueblo elaboró en febrero del año 2000 el informe defensorial N° 33 "Tributación municipal y Constitución", con la finalidad de velar por el respeto de derechos fundamentales y supervisar el ejercicio de la potestad tributaria en el ámbito municipal. Dicho informe determinó el marco normativo de las tasas y las facultades que respecto de ellas tienen las municipalidades, buscando que la administración municipal se orientara por los principios de legalidad, igualdad, no confiscatoriedad y proporcionalidad, así como por el respeto de los derechos fundamentales, en la creación y regulación de tributos.

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.-

Conforme a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución el mandato de la Defensoría del Pueblo comprende la defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de función de la administración pública. En este sentido, preocupa a la institución toda situación que pueda significar una vulneración de derechos como la igualdad ante la ley, y a principios como el de proporcionalidad y legalidad en materia tributaria.

De conformidad con el artículo 9°, inciso 1) de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta se encuentra facultada 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 la comunidad.

En el mismo sentido, el artículo 26° de la citada ley orgánica le confiere la atribución de emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones a efectos de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

De otro lado, conforme al artículo 25° de la misma ley, si el Defensor del Pueblo llegase al convencimiento, como consecuencia de una investigación, que el cumplimiento riguroso de una norma legal o de lo resuelto en un procedimiento administrativo ha de producir situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, deberá poner el hecho en conocimiento del órgano legislativo y/o administrativo competente para que adopte las medidas pertinentes.

III. MARCO JURÍDICO.-

Primero: Marco general de las tasas en el Perú.-

La administración pública debe fijar tasas en función al valor real de los servicios efectivamente prestados al ciudadano; y en consecuencia está prohibida de fijar tasas que excedan el costo real de dichos servicios. Este principio, así como otros que rigen el ejercicio de la potestad tributaria, están recogidos en el ordenamiento jurídico nacional, específicamente en las siguientes normas:

- a) La Constitución de 1993, en su artículo 74°, prescribe que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley e igualdad, así como los derechos fundamentales de la persona;
- b) El Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-99-EF de fecha 19 de agosto de 1999, define el concepto de tasa en la Norma II del Título Preliminar, como el tributo que tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Asimismo, señala que su rendimiento no debe tener un fin distinto al de cubrir el costo del servicio que constituye el supuesto de la obligación;
- c) La Ley de Tributación Municipal, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 776, de fecha 31 de diciembre de 1993, establece que las tasas municipales son los tributos creados por los concejos municipales, cuya obligación para el contribuyente tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público administrativo reservado a las municipalidades, de conformidad con su Ley Orgánica y normas con rango de ley. Asimismo, la citada disposición precisa que las tasas por servicios administrativos, también llamados derechos, son aquellas que debe pagar el contribuyente a la municipalidad por concepto de tramitación de procedimientos administrativos o por el aprovechamiento particular de bienes de propiedad municipal. En este sentido, el artículo 70° de la mencionada norma señala que dichas tasas *“no excederán del costo de prestación del servicio administrativo y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del mismo”*;
- d) La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, vigente desde el 11 de octubre del 2001, en su artículo 44°, numeral 44.1, establece derechos de

tramitación en los procedimientos administrativos *“(…) cuando su tramitación implique para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado”*. Refiere además que dicho costo incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento.

En este sentido, el numeral 44.5 del artículo 44° de la indicada ley, impone a la entidad pública la obligación de reducir los derechos de tramitación en los procedimientos administrativos, si como producto de su tramitación se hubieren generado excedentes económicos en el ejercicio anterior. Ello en razón del derecho de los administrados de que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible. Este derecho se encuentra además reconocido en el artículo 55°, inciso 10) de la misma ley.

Asimismo, el artículo 45° establece de manera categórica los límites de los derechos de tramitación de la administración pública, precisando que los mismos se determinan *“(…) en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad”*.

La norma prohíbe a las entidades públicas establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su misma naturaleza, así como discriminar en función al tipo de administrado que siga el procedimiento. Esta prohibición se basa además en el Artículo IV de la propia ley, el cual señala que el procedimiento administrativo se sustenta en el principio de uniformidad. Este principio exige de parte de la autoridad administrativa el establecimiento de requisitos similares para trámites análogos, debiendo basarse toda diferenciación en criterios objetivos debidamente sustentados; y,

El Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, publicado el 24 de diciembre de 1992, dispone en su artículo 7°, que *“(…) el rendimiento de las tasas no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen el presupuesto de la obligación”*

Segundo: Tasas vigentes por legalización de partidas de nacimiento.-

Como se ha señalado, existe una significativa diferencia entre la tasa que se cobra por el procedimiento administrativo de obtención de partida de nacimiento legalizada para uso dentro del país, y la que se cobra para uso en el extranjero.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar las tasas de estos dos procedimientos en las cuarenta y nueve municipalidades de Lima y Callao, al 30 de abril del 2002.

Cuadro N° 1:
Tasas para la expedición de partidas de nacimiento de las municipalidades distritales de Lima y Callao

N°	Municipalidad	Para uso en Perú (S/.) ¹	Para uso en el extranjero (S/.)	Diferencia porcentual (%)
1	Ancón ²	18.00	38.00	111
2	Ate Vitarte	15.00	45.00	200
3	Barranco	15.00	45.00	200
4	Bellavista ²	15.00	45.00	200
5	Breña ²	15.00	35.00	133
6	Callao ²	15.50	31.00	100
7	Carabayllo ²	15.00	55.00	266
8	Carmen de la Legua ²	15.00	50.00	233
9	Cieneguilla ³	21.00	68.00	223
10	Comas ³	12.00	54.00	350
11	Chaclacayo ³	27.40	65.10	137
12	Chorrillos ²	15.00	25.00	66
13	El Agustino	15.00	35.00	133

¹ Las municipalidades que tienen dos tasas en esta columna, hacen una diferenciación en función del momento en que se requiere el documento. Así, el valor más elevado corresponde al monto que tendrá que abonar el administrado si desea obtener el documento de manera inmediata, es decir, el mismo día.

² Municipalidades que no publicaron ordenanza aprobatoria de su TUPA, y por ende, la información sobre el monto de las tasas sólo se recabó telefónicamente.

³ Municipalidades que según la información recabada telefónicamente cobrarían a los administrados tasas mayores que las establecidas en sus TUPA. Es el caso de las municipalidades de Cieneguilla (Tasa por partida de nacimiento legalizada (PNL) para uso dentro del país según su TUPA es de S/. 6.00; y según información telefónica sería de S/21.00), Comas (Tasa por PNL para uso en el extranjero según su TUPA es de S/. 40.00; y según información telefónica sería de S/. 60.00), Chaclacayo (Tasa por PNL para uso dentro del país, según su TUPA es de S/. 21.70; y según información telefónica sería de S/. 27.40 / Tasa por PNL para uso en el extranjero, según TUPA es de S/. 37.20, según información telefónica sería de S/. 65.10), Lima (Tasa por PNL para uso en el extranjero, según su TUPA es de S/. 25.00; y según información telefónica sería de S/. 40.00), Los Olivos (Tasa por PNL para uso en el extranjero, según su TUPA es de S/. 29.00; y según información telefónica sería de S/. 37.70), Lurín (Tasa por PNL para uso dentro del país, según su TUPA es de S/. 13.00; y según información telefónica sería de S/. 17.00), San Borja (Tasa por PNL para uso en el extranjero, según su TUPA es de S/. 25.00 y según información telefónica sería de S/. 40.00), San Juan de Lurigancho (Tasa por PNL para uso dentro del país, según su TUPA es de S/. 12.00 y según información telefónica para la entrega el mismo día sería de S/. 20.00 / Tasa por PNL para uso en el extranjero según TUPA es de S/. 25.00 y según información telefónica sería de S/. 37.00), San Juan de Miraflores (Tasa por PNL para uso dentro del país, según su TUPA es de S/. 15.00 y según información telefónica para la entrega el mismo día sería de S/. 25.00) y San Luis (Tasa por PNL para uso en el extranjero según su TUPA es de S/. 30.00 y según información telefónica sería de S/. 45.00).

14	Independencia ²	15.00	46.00	206
15	Jesús María ²	18.00	49.00	172
16	La Molina ⁴	15.00	50.00	233
17	La Perla ²	15.00/20.00	45.00	166
18	La Punta ⁴	22.00	54.00	145
19	La Victoria	15.00	35.00	133
20	Lima ³	15.00	40.00	166
21	Lince ⁴	18.00	48.00	166
22	Los Olivos ³	17.40	37.70	116
23	Lurigancho (Chosica) ⁴	15.00/18.00	38.00	153
24	Lurín ³	10.00/17.00	33.00	230
25	Magdalena del Mar ²	15.00	48.00	220
26	Miraflores	20.00	30.00	50
27	Pucusana ²	8.00	8.00	0
28	Pueblo Libre ²	15.00/20.00	70.00	366
29	Puente Piedra ²	8.00	28.00	250
30	Punta Hermosa ²	13.00/20.00	45.00	246
31	Punta Negra ²	30.00	52.00	73
32	Rímac	13.00	15.50	19
33	San Bartolo ²	16.00/31.00	31.00	93
34	San Borja ³	15.00	40.00	166
35	San Isidro	25.00	60.00	140
36	San Juan de Lurigancho ³	12.00/20.00	37.00	208
37	San Juan de Miraflores ³	14.00/25.00	49.00	250
38	San Luis ³	15.00	45.00	200
39	San Martín de Porres ²	10.00/15.00	35.00	250
40	San Miguel	20.00	50.00	150
41	Santa Anita ⁴	10.00/15.00	50.00	400
42	Santa María del Mar ²	10.00	30.00	200
43	Santa Rosa ²	18.00	30.00	66
44	Santiago de Surco	18.00	38.00	111
45	Santísimo Salvador de Pachacámac ²	20.00	60.00	200
46	Surquillo ⁴	16.50	41.50	151
47	Ventanilla ²	15.00	30.00	100
48	Villa El Salvador ²	15.00	15.00	0
49	Villa María del Triunfo ⁴	15.00/20.00	50.00	233

Esta notoria diferencia entre tasas se puede apreciar también en casi la totalidad de las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento en el país.

⁴ Municipalidades que publicaron la ordenanza que aprobaba su TUPA omitiendo el contenido del mismo; y por ende el monto de las tasas sólo se recaudó telefónicamente.

**Cuadro N° 2:
Tasas para la expedición de partidas de nacimiento en las municipalidades provinciales de las capitales de departamento del país⁵**

Nº	Municipalidad provincial de capital de departamento	Para uso en el Perú (S/.)	Para uso en el extranjero (S/.)	Diferencia porcentual (%)
1.	Abancay	7.00	7.00	0
2.	Arequipa	10.00	37.50	275
3.	Cajamarca	8.00	14.00	75
4.	Callao ⁶	15.50	31.00	100
5.	Cerro de Pasco (Pasco)	12.00	52.00	333
6.	Chachapoyas	5.00	35.00	600
7.	Chiclayo	15.00	25.00	66
8.	Cusco	17.00	32.00	88
9.	Huamanga	8.00	52.00	550
10.	Huancavelica	6.00	50.00	733
11.	Huancayo	8.00	60.00	650
12.	Huanuco	7.50	18.60	148
13.	Huaraz	10.00	30.00	200
14.	Ica	10.00	50.00	400
15.	Iquitos (Maynas)	10.50	58.50	457
16.	Lima	15.00	40.00	166
17.	Moquegua (Mariscal Nieto)	8.00	23.00	187
18.	Piura	15.00	35.50	136
19.	Pucallpa	10.00	30.00	200
20.	Puerto Maldonado (Tambopata)	7.50	35.00	366
21.	Puno	10.00	15.00	50
22.	San Martín/Moyobamba	12.00/16.00	30.00/19.00	150/19
23.	Tacna	10.00	15.00	50
24.	Trujillo	13.00	53.00	307
25.	Tumbes	8.00	22.00	175

Conforme se puede apreciar de la información contenida en ambos cuadros, apenas dos de las municipalidades distritales de Lima y Callao (Pucusana y Villa El Salvador) no hacen distinción entre las tasas para la expedición de partidas de nacimiento legalizadas para uso en el país y uso en el extranjero. En el caso de las municipalidades provinciales de capital de departamento, únicamente la de Abancay tiene un tratamiento en el mismo sentido.

⁵ Los datos consignados en el cuadro fueron recabados telefónicamente y están actualizados al 30 de abril del presente.

⁶ De conformidad con la Duodécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, la Provincia Constitucional del Callao forma parte de la organización política departamental de la República.

Tercero: Tasas vigentes para la expedición del certificado de antecedentes policiales.-

De conformidad con el artículo 8° de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, es atribución de dicha institución, registrar y centralizar los antecedentes policiales de las personas, las requisitorias judiciales, así como expedir los certificados de antecedentes policiales. Esta última atribución, corresponde a la División Central de Identificación Policial, órgano dependiente de la Dirección Nacional de Criminalística de la Policía Nacional.

La División Central de Identificación Policial, como se señala en los antecedentes del presente Informe, ha establecido tres tasas distintas para la expedición del certificado de antecedentes policiales:

- a) La primera, para la expedición del certificado de antecedentes policiales *para uso en el país*, que asciende a la suma de S/. 3.00 (Tres y 00/100 Nuevos Soles). Los requisitos son: 1) Recibo de pago efectuado al Banco de la Nación; 2) Identificación obligatoria con la Libreta Electoral, DNI, Carné de Extranjería o partida de nacimiento (para menores de 17 años); y, 3) Una (01) fotografía tamaño pasaporte en fondo blanco;
- b) La segunda, para la emisión del certificado de antecedentes policiales *para viaje al exterior*, que asciende a la suma de S/. 21.00 (Veintiún y 00/100 Nuevos Soles). Los requisitos son: 1) Recibo de Pago efectuado al Banco de la Nación por la suma de S/. 3.00 (Tres y 00/100 Nuevos Soles); 2) Odontograma otorgado por la PNP, que tiene un costo de S/.18.00 (Dieciocho y 00/100 Nuevos Soles); 3) Identificación obligatoria con la Libreta Electoral, DNI, Carné de Extranjería o partida de nacimiento (para menores de 17 años); 4) Una (01) fotografía tamaño pasaporte en fondo blanco; y
- c) Finalmente, la tercera, para la emisión del certificado de antecedentes policiales *para uso en el extranjero*, que asciende a la suma de S/. 27.00 (Veintisiete y 00/100 Nuevos Soles). Los requisitos son: 1) Recibo de Pago efectuado al Banco de la Nación por el derecho de expedición del certificado, que asciende a la suma de S/. 3.00 (Tres y 00/100 Nuevos Soles); 2) Recibo de Pago efectuado al Banco de la Nación por la calidad de nacional residente en el extranjero, que tiene un costo de S/.24.00 (Veinticuatro y 00/100 Nuevos Soles); 3) Identificación obligatoria con la Libreta Electoral o DNI; 4) Dos (02) fotografías tamaño pasaporte en fondo blanco.

IV. ACTUACIONES DEFENSORIALES:

Primero: Solicitud de información a las municipalidades de Carmen de La Legua, Comas, Cieneguilla, La Molina, La Victoria, Lima, Los Olivos Miraflores, San Juan de Miraflores, Santa Anita y Villa María del Triunfo.-

Con fecha 1 de febrero del presente año, se remitieron los oficios N° 019, N° 020, N° 021, N° 022, N° 023, N° 024, N° 025, N° 026, N° 027 y N° 028 DP/ADDHH-2002, a las municipalidades de San Juan de Miraflores, Miraflores, Villa María del Triunfo, La Victoria, Cieneguilla, Comas, Carmen de La Legua, La Molina, Los Olivos y Santa Anita, respectivamente; solicitando información relativa a los montos de las tasas que cobran por concepto de partida de nacimiento legalizada, y los criterios que sustentarían las diferencias existentes. Asimismo, con fecha 15 de abril del presente año, se remitió el Oficio N° 085 DP/ADDHH-2002 a la Municipalidad Metropolitana de Lima, para que nos remita la misma información.

En respuesta a estos oficios, sólo las municipalidades de Comas, Cieneguilla, Lima, Miraflores, San Juan de Miraflores, Santa Anita y Villa María del Triunfo cumplieron con atender la solicitud de información formulada por la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo, la Municipalidad Metropolitana de Lima explicó la diferencia en el monto de la tasa correspondiente a la emisión de documentos para el extranjero, por requerir de las certificaciones del Jefe de Procesamiento de Copias y del Director de Registros Civiles (“en representación del alcalde metropolitano”), además de dos sellos especiales polímeros de diseño exclusivo de la municipalidad y cuatro niveles administrativos de control.

Asimismo, la Municipalidad de Villa María del Triunfo precisó que la diferencia se sustenta en los requerimientos técnicos adicionales que supone la expedición de una partida de nacimiento para uso en el extranjero, entre las que se encuentra el tipo de papel (en un tramado especial), impresión de sello de agua y sello para certificación en el exterior.

Por su parte, la Municipalidad de Miraflores señaló que el criterio para diferenciar las partidas de nacimiento para uso en el extranjero, de las de uso interno, es que el funcionario encargado de expedir las primeras es el Jefe de la Oficina de Registro Civil de la municipalidad, cuya firma se encuentra registrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); mientras que las firmas de los funcionarios encargados de expedir las partidas de nacimiento para uso interno, sólo se encuentran registradas ante el RENIEC. Asimismo se indicó que en este último caso no se hacía uso de un sello de agua especial.

De otro lado, las municipalidades de Cieneguilla y San Juan de Miraflores precisaron que la justificación en la diferencia del costo de esta tasa, se origina en la intervención del alcalde en el procedimiento administrativo. Adicionalmente, la municipalidad de San Juan de Miraflores adjuntó el detalle del estudio de costos desagregados de los

distintos conceptos comprendidos en el procedimiento administrativo; según se indica a continuación: la mano de obra (personal técnico, de jefatura, directivo o del alcalde), materiales (útiles de oficina), depreciación (proceso en red – microprocesador, mobiliario), servicios (trámite interno y seguimiento de expedientes en sus diversas áreas, inspección ocular), y el margen de contribución (gastos generales).

Finalmente, la Municipalidad de Comas se limitó a remitir una copia de la parte pertinente de su Texto Único de Procedimientos Administrativos, en tanto la Municipalidad de Santa Anita, señaló que la tasa para la obtención de partidas legalizadas por el alcalde, para uso dentro o fuera del territorio nacional, era de S/. 50.00 (Cincuenta y 00/100 Nuevos Soles), y la partida de nacimiento certificada por el Jefe de Registros Civiles de la municipalidad, de S/. 10.00 (Diez y 00/100 Nuevos Soles).

Segundo: Pedido de información a la División Central de Identificación Policial.-

Mediante Oficio N° 038-DP/ADDHH-2002, del 5 de febrero de 2002, se solicitó a la División Central de Identificación Policial que precise los criterios que sustentan la diferencia entre las tasas vigentes para la obtención del certificado de antecedentes policiales, solicitud que fue atendida oportunamente.

La División de Identificación Policial, remitió a la Defensoría del Pueblo el Oficio N° 2063-2002-DIRCRI-PNP-DIVCIP/S del 15 de febrero de 2002, en el cual se señala que *“la diferencia de las tasas existentes para la obtención del CERAP [Certificado de Antecedentes Policiales] se encentra sustentado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) Ministerio del Interior” (sic)*. Sin embargo, es fácil advertir que si bien esta norma establece los montos de las tasas vigentes, ella no establece la justificación técnico-económica de tales montos.

De otro lado, en el mencionado oficio se comunicó a esta institución el procedimiento a seguir para la expedición del referido certificado. De acuerdo a lo señalado, el procedimiento se inicia con la presentación del recibo del teleproceso, pago efectuado en el Banco de la Nación, según el tipo de certificado solicitado. Posteriormente, se realiza la verificación de los datos del teleproceso (número y datos personales del solicitante que figuran en el DNI y toma de impresiones digitales de todos los dedos de la mano). Finalmente, se lleva a cabo el proceso interno, que consiste en la toma de una fotografía, impresiones digitales, reseña e informe de antecedentes, culminando con el entrega del certificado.

Como se ha señalado, el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio del Interior prevé tres tasas de expedición de certificado de antecedentes policiales, según sean para *uso en el país, viaje al exterior, o uso en el extranjero*.

La tramitación del certificado de antecedentes policiales *para viaje al exterior*, exige la realización de un examen de odontograma practicado por la Policía Nacional del Perú. Este examen, según el TUPA del Ministerio del Interior, cuesta S/. 18.00 (Dieciocho y 00/100 Nuevos Soles), lo que explicaría el incremento del valor de esta segunda tasa

respecto a la primera *para uso en el país*. El referido examen, según información proporcionada por la División Central de Identificación Policial, posee fines identificatorios, ante la eventualidad de tener que reconocer a una persona fallecida en el extranjero, de cuya identidad los familiares no tengan certeza.

El incremento de la tasa del certificado de antecedentes policiales para *uso en el extranjero*, radicaría precisamente en la condición de residente en el extranjero que posee el solicitante, tal y como figura en el TUPA del Ministerio del Interior. Al respecto cabe anotar que la Policía Nacional no realiza en la práctica ninguna actuación adicional para la expedición del referido certificado. Ni siquiera la toma de impresiones digitales para la identificación del solicitante que se encuentra en el exterior la tramita la Policía Nacional del Perú. Este trámite, es gestionado directamente por el interesado ante la policía del país en el que se encuentra.

V. ANÁLISIS:

Primero: Respecto a los criterios señalados por las municipalidades consultadas para justificar el costo diferenciado de las tasas por la expedición de partidas de nacimiento para uso en el extranjero.-

Respecto a lo señalado por las autoridades ediles, debe tenerse presente que la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497, establece en su artículo 7º, que a esta institución compete el registro de nacimientos y la emisión de las constancias de inscripción correspondientes. Así, la Resolución Jefatural N° 001-99-JEF/RENIEC del 4 de enero de 1999, señala que las certificaciones de actas de nacimiento las expide el RENIEC, a través de los Jefes de las Oficinas del Registro Civil⁷. En ese sentido, queda claro que el alcalde no es la autoridad competente para emitir partidas de nacimiento, sino que dicha atribución corresponde a los Jefes de las Oficinas del Registro Civil, funcionarios que dependen de las municipalidades únicamente en el aspecto administrativo. Sin embargo, del estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, se constata que existen municipios en los que persiste esta práctica, como por ejemplo, las municipalidades de Cieneguilla y San Juan de Miraflores.

En todo caso, del hecho de que la certificación o suscripción de las partidas sea realizada por funcionarios de mayor jerarquía –distintos al funcionario competente de las oficinas registrales de las municipalidades-, no puede derivarse que ello represente o justifique un incremento en el costo de las tasas correspondientes.

⁷ . Resolución Jefatural 001-99-JEF/RENIEC. “Artículo 1º.- Las certificaciones de actas de nacimiento, matrimonio o defunción, que expide el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a través de los Jefes de las Oficinas Regionales de Registro Civil, que funcionan en los gobiernos locales, requerirán para su uso en el exterior la constancia de verificación de firma del funcionario que lo expidió”.

Finalmente, se ha verificado que el RENIEC no exige ningún formato ni requerimiento técnico especial para la documentación de uso en el extranjero. Por su parte, el único requisito para la legalización del documento por el Ministerio de Relaciones Exteriores, es que la firma del Jefe de la Oficina de Registros Civiles se encuentre registrada ante dicha institución. Por estos motivos, y atendiendo a que, de conformidad con lo prescrito en el inciso 10) del artículo 55° de la Ley de Procedimientos Administrativos General, es derecho del administrado que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible, no resulta ajustado a ley que las actuaciones adicionales en las que pudiera incurrir la autoridad municipal devengan en un incremento del costo de la tasa, máxime si tales diligencias resultan innecesarias.

Segundo: Montos injustificados de las tasas para la expedición de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales.-

De conformidad con la normativa citada en el acápite primero del Marco Jurídico del presente informe, el costo de tramitación de cualquier procedimiento administrativo debe guardar relación con el costo efectivo que demande a la administración pública prestar dicho servicio. En este sentido, no resulta razonable considerar que la sola firma del alcalde o de cualquier otro funcionario, o la utilización de sellos polímeros, sellos de agua o papel tramado “especial”, pueda encarecer el procedimiento hasta tres o cuatro veces; como ocurre en el caso de las municipalidades de Pueblo Libre y Santa Anita en la provincia de Lima; o seis y siete veces, como ocurre en las municipalidades provinciales de Chachapoyas, Huancavelica y Huancayo, más aún si dichas actuaciones resultan innecesarias conforme a la legislación vigente para la emisión de constancias de inscripción.

Las diferencias verificadas, así como la disparidad en el monto de las tasas de una municipalidad a otra, constituyen elementos suficientes para considerar que la determinación de éstas, en la mayoría de los casos, no se ajusta a un criterio objetivo, técnico y razonable. Debe advertirse que la determinación del monto de las tasas exige la realización de un estudio técnico económico que permita establecer las tasas de acuerdo al costo efectivo de la prestación del servicio, lo que no se ha podido constatar del análisis realizado.

En tal sentido, es pertinente precisar que conforme al artículo 74° de la Constitución los gobiernos locales tienen competencia para regular únicamente sobre tasas y contribuciones, mientras que los impuestos están reservados a la ley. Ahora bien, si los montos de las tasas exceden el costo del servicio individualizado se trataría propiamente de un cobro indebido o un impuesto oculto. Ello devendría en una contravención constitucional, toda vez que de esta manera se afecta el principio de legalidad que reserva exclusivamente a la ley la creación de impuestos.

Asimismo, tratándose de los certificados de antecedentes policiales, no se ha encontrado justificación para la existencia de tres tasas distintas por la expedición de estos documentos.

En efecto, la tasa que se cobra por el certificado de antecedentes policiales por *viaje al exterior*, S/. 21.00 (Veinte y uno y 00/100), incluye un examen de odontograma, cuya justificación sería la identificación de la persona ante la eventualidad de su fallecimiento. La exigencia de este examen vulnera el artículo 55º inciso 10) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que se trata de un requisito que no guarda relación alguna con la finalidad del acto procedimental solicitado, cual es, la declaración por parte de la administración respecto de si el administrado tiene o no antecedentes policiales. En tal sentido, este cobro constituye un sobrecosto para el interesado, lo que contraviene además, lo dispuesto en el artículo 45º de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En todo caso el pago por el examen de odontograma debería ser voluntario y no una condición indispensable para la expedición del certificado de antecedentes policiales.

Respecto a la tasa por el certificado de antecedentes policiales *para uso en el extranjero*, el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio del Interior (TUPA), establece entre los requisitos para su expedición, un recibo de pago efectuado al Banco de la Nación por la condición de residente en el extranjero. El derecho de pago por este concepto, ascendería a la suma de S/. 24.00 (Veinticuatro y 00/100 Nuevos Soles), que sumado al monto por el concepto del trámite regular, S/.3.00 (Tres y 00/100 Nuevos Soles), determinan la tasa que se cobra como derecho de trámite por este certificado, S/. 27.00 (Veintisiete y 00/100 Nuevos Soles).

Este incremento en el monto de la tasa no encuentra justificación alguna, toda vez que de acuerdo a la investigación realizada, la Policía Nacional del Perú no realiza actuación adicional alguna respecto a los certificados de uso nacional, lo que configuraría un supuesto de sobreimposición tributaria.

Asimismo, la exigencia de un pago adicional por la condición de residente en el extranjero, vulnera los artículos 44.1º y 45º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, normas que disponen que las tasas tienen como hecho imponible la realización de un trámite en favor del administrado; y que éstas se establecen en función al cálculo del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado por la tramitación, y por la producción de los documentos que expida.

Tercero: Afectación del mandato de no discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley.-

En virtud del principio de igualdad ante la ley –contenido en el artículo 2º inciso 2) de la Constitución, y que en materia tributaria se encuentra desarrollado por el artículo 45º de la Ley del Procedimiento Administrativo General–, la administración pública, en lo que se refiere a la imposición tributaria, tiene la obligación de aplicar de manera general un tributo a todos aquellos que incurran en el hecho generador definido en la norma.

En efecto, la manifestación del principio general de igualdad comprende el derecho de toda persona a obtener un trato igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se construyan. Así, las autoridades y los particulares no pueden realizar tratamientos diferentes sin razones objetivas y justificadas⁸.

Si bien el principio de igualdad no prohíbe toda diferencia de tratamiento sino sólo aquella que resulta injustificada, la característica principal de este derecho es la exigencia de justificación de las diferencias de trato entre aquellos que se encuentran en situaciones semejantes.

Precisamente para evaluar la justificación o no de un trato diferenciado la jurisprudencia comparada ha establecido algunos criterios a seguir, como son el que la finalidad de tratamiento diferente sea legítima, razonable y constitucionalmente admisible; que exista racionalidad, es decir, una conexión efectiva entre el trato diferente, los supuestos de hecho objeto de comparación y la finalidad legítima perseguida; y que exista una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida⁹.

En este caso concreto, en opinión de la Defensoría del Pueblo no existe finalidad legítima que permita considerar razonable ni racional la diferencia de tasas para la expedición de partidas de nacimiento legalizadas y certificados de antecedentes policiales en función de que éstos vayan a ser usados dentro del país o en el extranjero.

Lo expuesto implica que ante un mismo hecho generador (la emisión del certificado de nacimiento o el pronunciamiento de la administración pública sobre los antecedentes policiales del administrado), debe aplicarse el mismo tributo, correspondiente a la tasa por el costo que le genera a la administración emitir dichos pronunciamientos.

Así, el costo que debe asumir el administrado por la expedición de un documento en el que se certifique el nacimiento de una persona o si ésta tiene o no antecedentes policiales, debe mantenerse para todos aquellos que demanden de la administración un pronunciamiento en el mismo sentido. En consecuencia, dado que la ubicación geográfica del administrado o el lugar en el que va a utilizar el documento, no tienen una incidencia en el costo de la actuación de la administración, no existe justificación alguna para un incremento en la tasa por la expedición de documentos de los peruanos que se encuentran en el exterior.

⁸ . DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. "Los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo en el Derecho Constitucional" en DEFENSORÍA DEL PUEBLO . Discriminación sexual y aplicación de la ley. Volumen IV. Derecho Penal y Derecho Constitucional. GREVISA, Lima, 2000, p. 119-120.

⁹ . Op. cit., p. 120-121.

Por ello, los diferentes costos en la tramitación de dichos documentos, en perjuicio de los migrantes peruanos, constituyen una afectación al principio constitucional de igualdad ante la ley.

De otro lado, el derecho a la no discriminación es un desarrollo especial del principio de igualdad, que prohíbe un tratamiento arbitrario o injustificado contra una persona o colectivo de personas. Asimismo, el mandato de no discriminación, reconocido en el artículo 2° inciso 2) de la Constitución, supone que todo trato sea considerado como tal cuando se fundamente en criterios prohibidos; por lo que dichos criterios no pueden ser tomados en consideración para la toma de cualquier tipo de decisiones o actuaciones. La imposición de tasas diferenciadas para la expedición de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales, no tiene a nuestro criterio, ninguna razón aparente o causa legítima que no sea precisamente la condición de migrante o residente en el extranjero.

La población migrante peruana comprende un sector social que se encuentra frecuentemente en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que tomar dicha condición como criterio para establecer restricciones u obligaciones que les afecten resulta no solamente contrario al mandato de no discriminación, sino una mayor afectación para estas personas que deben hacer frente a condiciones particularmente difíciles para su inserción en el país de destino.

Cuarto: Administración del Estado, prácticas de buen gobierno y la necesidad de establecer tasas sustentadas en criterios técnicos.-

La Defensoría del Pueblo considera que las prácticas de buen gobierno en la administración pública suponen que ésta observe las reglas y procedimientos establecidos en las normas del ordenamiento jurídico nacional, así como los principios de derecho procesal administrativo.

Constituye un límite de la administración pública que la determinación del monto a imponer por una tasa, se realice en función al costo real que le genera a la propia administración la producción del documento que el administrado desea obtener. En ese sentido, no resulta razonable ni ajustado al ordenamiento jurídico, establecer tasas diferenciadas según la ubicación del administrado, por un procedimiento administrativo que demanda de la administración pública la misma actuación procedimental.

El uso racional de los recursos recaudados por las tasas que cobra la administración pública, constituye asimismo otra manifestación de la práctica de buen gobierno. Ello implica que los ingresos recaudados deben contribuir a mantener una prestación adecuada y eficiente por los servicios prestados y no ser destinados a fines distintos de aquellos para los que fueron establecidos.

Quinto: Incumplimiento del deber de cooperación para con la Defensoría del Pueblo.-

La falta de una debida atención a las solicitudes de la Defensoría del Pueblo para obtener información relativa a los criterios que sustentarían la diferencia de tasas para el caso del procedimiento administrativo de expedición de partidas de nacimiento legalizadas por parte de los alcaldes de las municipalidades de La Victoria, Carmen de La Legua, La Molina y Los Olivos, configura un incumplimiento del deber de cooperación establecido en los artículos 161° de la Constitución Política del Perú y 16° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

VI. CONCLUSIONES

Primero: Se ha determinado que existen diferencias significativas entre las tasas que se cobran por la expedición de partidas de nacimiento de una municipalidad a otra, y dentro de cada municipalidad según sean para su uso en el país o en el extranjero. Del mismo modo, se han verificado diferencias sustanciales entre el monto de las tasas por la expedición de certificado de antecedentes policiales, según sean para *uso en el país, viaje al exterior, o uso en el extranjero*.

Estas diferencias afectan especialmente a miles de peruanos y peruanas que se encuentran en el exterior y que requieren de los referidos documentos para regularizar su situación migratoria.

Segundo: La Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación Nacional y Estado Civil, Ley N° 26497, confiere a dicha institución la atribución de expedir partidas. En este sentido, la Resolución Jefatural N° 001-99-JEF/RENIEC, establece que la expedición de partidas de nacimiento para uso en el extranjero corresponde al Jefe de la Oficina de Registros Civiles; ello significa que el ejercicio de esta función por parte de los alcaldes municipales, al margen de hallarse fuera de su competencia, no puede significar un incremento en el costo para el administrado.

EL RENIEC exige como único requisito para la legalización de un documento por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que la firma del Jefe de la Oficina de Registros Civiles se encuentre registrada ante dicha institución. No se impone la utilización de formato ni requerimiento técnico especial, por lo que la emisión de las partidas de nacimiento para su legalización y utilización en el extranjero no le debe suponer un costo adicional a la administración municipal.

Tercero: El incremento en el costo de la tramitación de un certificado de antecedentes policiales para *viaje al exterior* se debe a la exigencia del examen de odontograma que se practica para fines identificatorios en caso de accidente y posterior reconocimiento. Sin embargo, siendo que la finalidad del certificado de antecedentes policiales es emitir una constancia respecto a si el administrado tiene o no ordenes de detención vigentes, no resulta pertinente exigir un examen que nada tiene que ver con dicha

finalidad. En tal sentido, la exigencia del referido examen de odontograma contraviene lo dispuesto en los artículos 45° y 55° inciso 10) de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En todo caso el examen de odontograma debería ser voluntario y no una condición para la emisión del certificado referido.

Del mismo modo, el monto de la tasa establecida por la expedición del certificado de antecedentes policiales *para uso en el extranjero* supera sustancialmente el monto de la tasa cobrada para el certificado de antecedentes policiales para uso en el país, a pesar de que la actuación que realiza la administración es idéntica para ambos documentos.

Cuarto: De acuerdo con los artículos 70° de la Ley de Tributación Municipal, 44.1° y 45° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el monto de las tasas no puede exceder el costo de la prestación del servicio de la administración. Por lo tanto, el incremento de las tasas para partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales, en razón de que sean para uso en el extranjero, sin que su emisión suponga un costo adicional para la administración respecto de los documentos para uso en el país, devienen en un impuesto oculto y constituye una vulneración al principio de legalidad y de proporcionalidad en materia tributaria.

Quinto: En aplicación del principio de igualdad ante la ley, el costo por la expedición de un documento en el que se certifique el nacimiento de una persona o si ésta tiene o no antecedentes policiales, debe mantenerse en todos aquellos casos en que se demande de la administración un pronunciamiento en el mismo sentido. Por lo tanto, como la ubicación geográfica del administrado o el lugar en el que va a utilizar el documento, no tienen una incidencia en el costo que supone la expedición de los referidos documentos, la aplicación de tasas diferenciadas según sean *para uso en el país* o *para uso en el extranjero*, constituyen una afectación al principio constitucional de igualdad ante la ley; reconocido en el artículo 2° inciso 2) de la Constitución y desarrollado en materia tributaria por el artículo 45° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por lo tanto, y no existiendo una finalidad legítima que permita considerar razonable ni racional la diferencia de tasas para la expedición de partidas de nacimiento legalizadas y certificados de antecedentes policiales en función de que éstos vayan a ser usados dentro del país o en el extranjero, se configura una vulneración del mandato constitucional de no discriminación.

VII. RECOMENDACIONES:

RECOMENDAR a los alcaldes distritales y provinciales del país, así como a sus respectivos concejos municipales:

- a) eliminar las distinciones existentes entre las tasas por concepto de expedición de partidas de nacimiento legalizadas para uso nacional y uso en el extranjero, y en general las distinciones para la tramitación de documentos según el lugar donde éstos vayan a ser utilizados; en la medida en que dichas diferencias contravienen el principio de igualdad y el mandato de no discriminación contenidos en el artículo 2º inciso 2) de la Constitución.
- b) adecuar las tasas por expedición de partidas de nacimiento legalizadas a las normas contenidas en la Ley de Tributación Municipal y la Ley del Procedimiento Administrativo General; en especial a aquellas que establecen que las tasas no pueden exceder el costo real del servicio prestado por la administración pública; para cuyo efecto deberían realizarse los estudios técnico económicos correspondientes.

RECORDAR al Ministro del Interior:

- a) que la imposición de tasas diferenciadas por la expedición del certificado de antecedentes policiales, según sea para uso en el Perú, viaje al exterior o uso en el extranjero, afecta el mandato de no discriminación y el principio de igualdad ante la ley, toda vez que la actividad procedimental que le genera a la administración pública es la misma.
- b) que las tasas establecidas por la expedición del certificado de antecedentes policiales para *viaje al exterior* y *para uso en el extranjero*, carecen de causa o motivación legítima, pues no guardan relación directa con la actuación de la administración o con la finalidad del trámite iniciado por los ciudadanos.

RECOMENDAR al Ministro del Interior:

- a) modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de dicho ministerio, a fin de establecer que el examen de odontograma sea optativo y no una condición para la expedición del certificado de antecedentes policiales por viaje al exterior, y eliminar el pago de un derecho basado en la condición de residente en el exterior del administrado.
- b) la realización de estudios técnico-económicos que establezcan el valor real de la expedición del certificado de antecedentes policiales y que permitan establecer con criterios objetivos, técnicos y razonables el monto de las tasas correspondientes.

RECOMENDAR al Jefe de la Oficina Nacional de Registros Civiles del RENIEC, disponer la uniformización de los criterios técnicos que utilizan las Oficinas Registrales que funcionan en los municipios del país, para la expedición de los mencionados

documentos y hacer el seguimiento correspondiente; lo que permitirá que los costos que deba asumir el administrado no varíen significativamente de una municipalidad a otra.

RECORDAR a los alcaldes de las municipalidades de La Victoria, Carmen de la Legua, La Molina y Los Olivos, que el incumplimiento al deber de cooperación previsto en el artículo 16° de la Ley N° 26520, constituye una infracción al artículo 161° de la Constitución Política del Perú.

REMITIR el presente Informe Defensorial al Ministro del Interior, al Jefe de la Oficina Nacional de Registros Civiles, a los alcaldes provinciales a nivel nacional y a los alcaldes de las municipalidades distritales de Lima y Callao.

ENCOMENDAR a la Adjuntía para la Administración Estatal y a cada una de las Oficinas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente Informe Defensorial.

Lima, agosto de 2002