



## RESOLUCION DEFENSORIAL N° 028 - 2005/DP

Lima, 14 de noviembre del 2005

### VISTOS:

El Informe Defensorial N° 100 “El derecho a la identidad y la actuación de la administración estatal. Problemas verificados en la supervisión defensorial”, elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal.

### ANTECEDENTES:

Desde el inicio de sus actividades, y en ejercicio de sus competencias constitucionales, la Defensoría del Pueblo ha tenido un especial interés por la vigencia del derecho a la identidad, como derecho humano de contenido complejo que incluye el derecho al nombre y a contar con registros legalmente establecidos, entre otros aspectos. Este derecho, al conferir reconocimiento legal por parte del Estado, genera un vínculo formal por el cual éste queda obligado a proteger a la persona ante cualquier situación u omisión que amenace sus derechos y, por otra parte, genera obligaciones a los ciudadanos y ciudadanas como miembros integrantes de la sociedad.

Es deber del Estado implementar un sistema registral para inscribir los hechos vitales y actos civiles de las personas, actualmente a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, y otorgarles sus documentos de identidad, lo que se verifica a través de la expedición de la partida de nacimiento y del documento Nacional de Identidad - DNI.

La partida o acta de nacimiento es un documento que contiene el reconocimiento jurídico que otorga el Estado a la persona, luego de efectuada la inscripción del nacimiento en el registro. De acuerdo a la Ley N° 26749, Ley Orgánica del RENIEC y el reglamento de inscripciones del RENIEC, aprobado por Decreto Supremo N° 015-1998-PCM, la inscripción puede ser ordinaria o extraordinaria, de acuerdo al plazo en que se produzca, previo cumplimiento de una serie de requisitos que se exigen de manera alternativa. El literal a) del artículo 98° del reglamento de inscripciones establece que son gratuitos la inscripción de nacimientos, así como la expedición de su primera copia certificada.

En el año 2003, la Defensoría del Pueblo constató, a través del Informe Defensorial N° 74 “La afectación de los derechos a la identidad y a la igualdad de los/as hijos/as extramatrimoniales en al inscripción de nacimientos”<sup>1</sup>, que muchas municipalidades vulneraban el principio de legalidad en el procedimiento de inscripción de

---

<sup>1</sup> Elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad y aprobado mediante Resolución Defensorial N° 023-2003/DP del 26 de junio de 2003.



nacimientos, al establecer en sus Textos Unicos de Procedimientos Administrativos - TUPAs tasas para la inscripción ordinaria y extraordinaria, solicitando el cumplimiento de los requisitos exigidos de manera concurrente y no alternativa.

Uno de los requisitos para efectuar la inscripción es el certificado de nacido vivo, el cual se obtiene en el establecimiento de salud que atendió el parto si éste fue institucional, o en el que se constató tal hecho si fue domiciliario y existe un establecimiento de salud en la jurisdicción.

En las investigaciones desarrolladas por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer se identificaron situaciones en las que los establecimientos efectuaban cobros indebidos por la emisión de dicho certificado, así como la imposición de multas en función del lugar donde se había producido el parto. Como consecuencia de ello, en el Informe Defensorial N° 69 “La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III”<sup>2</sup> recomendamos al Ministerio de Salud que evalúe la posibilidad de que la expedición de los certificados de nacimiento sea gratuita.

Posteriormente, el Informe Defensorial N° 90 “Supervisión a los servicios de planificación familiar IV. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo”<sup>3</sup> da cuenta que a pesar de la vigencia de la Resolución Ministerial N° 389-2004-SA que establece la gratuidad del certificado de nacido vivo, algunos establecimientos de salud continuaban cobrando por la expedición de dicho documento, constatando a su vez que existían significativas diferencias si se trataba de un parto institucional o de uno domiciliario.

De otro lado, de acuerdo a la Ley Orgánica del RENIEC, el DNI constituye el documento oficial de identificación de los peruanos y peruanas mayores de edad<sup>4</sup>, resultando necesaria su obtención para el ejercicio de otros derechos fundamentales como acceder al sistema de justicia, iniciar cualquier procedimiento administrativo, realizar cualquier acto civil, contraer matrimonio, acceder a la seguridad social, entre otros.

En el año 2003, durante las campañas itinerantes desarrolladas para promover el canje de la Libreta Electoral por el DNI, la Defensoría del Pueblo detectó que los pobladores de diversas comunidades nativas de la Amazonía peruana enfrentaban elevados índices de pobreza, por lo que el alto costo del DNI resultaba una barrera. Ello motivó la aprobación del Informe Defensorial N° 79 sobre “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 (RENIEC)”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Aprobado por Resolución Defensorial N° 031-2002/DP del 23 de octubre de 2002.

<sup>3</sup> Aprobado por Resolución Defensorial N° 03-2005/DP del 18 de febrero de 2005

<sup>4</sup> Cabe resaltar el carácter progresivo de la Ley N° 26497, que en su artículo 31° indica que el DNI será otorgado a todos los peruanos desde la fecha de su nacimiento, asignándose en dicho documento un Código Único de Identificación, invariable hasta el fallecimiento de la persona, como único referente identificatorio de la misma.

<sup>5</sup> Elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal y probado mediante Resolución Defensorial N° 035-2003/DP del 14 de noviembre de 2003.



Por otro lado, hasta el año pasado en que entró en vigencia la Ley N° 28316, la Libreta Militar constituía un requisito obligatorio para obtener el DNI, lo cual fue cuestionado por nuestra institución en su oportunidad a través del Informe Defensorial N° 22 “Lineamientos para la reforma del servicio militar: hacia un modelo voluntario”<sup>6</sup>.

Actualmente, el RENIEC exige en su TUPA<sup>7</sup>, como requisito para obtener el DNI, que el ciudadano presente copia certificada del acta de nacimiento, debiendo adjuntar copia del expediente administrativo si la inscripción fue extraordinaria. No obstante, en el Informe Defensorial N° 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”<sup>8</sup>, pusimos de manifiesto el alto costo que establecen las municipalidades para la expedición de las copias certificadas de las partidas de nacimiento.

Todos estos problemas se reflejan en el alto número de personas indocumentadas en nuestro país. Aún cuando no hay cifras oficiales se calcula que ascendería aproximadamente a más de 3 millones de personas<sup>9</sup>.

Esta situación revela las serias dificultades que impiden a aquellas personas ejercer sus derechos plenamente, pues carecen de un reconocimiento jurídico de parte del Estado, lo cual no sólo afecta su desarrollo individual sino también su integración y sentido de pertenencia a la sociedad. De otro lado, al vincularse legalmente el documento de identidad al ejercicio de otros derechos, quienes no cuenten con aquél se encuentran gravemente limitados en el ejercicio de sus derechos generando una suerte de “discapacidad ciudadana”.

Esta exclusión, como lo ha reconocido la Comisión de la Verdad y Reconciliación<sup>10</sup>, viene aparejada de inequidad e injusticia, y afecta a los sectores más pobres de nuestra sociedad.

La evidencia de este problema social generó que RENIEC, en cumplimiento de su mandato constitucional, creara la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social<sup>11</sup> y convoque a entidades del Estado, entre ellas a la Defensoría del Pueblo, y a representantes de la sociedad civil a conformar una Comisión de Alto Nivel con el

---

<sup>6</sup> Ley del Servicio Militar. Hacia un modelo voluntario. Defensoría del Pueblo. Lima, octubre 1999.

<sup>7</sup> Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 072-2004-JEF/RENIEC del 29 de febrero de 2004, modificado mediante Resolución Jefatural N° 842-2004-JEF/RENIEC del 30 de diciembre de 2004.

<sup>8</sup> Aprobado por Resolución Defensorial N° 025-DP-2002 del 07 de agosto de 2002.

<sup>9</sup> El Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas indocumentadas 2005 – 2009 señala que el número ascendería a 3 millones 411 mil 183 personas. RENIEC. Julio 2005. Pag. 57.

<sup>10</sup> Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Agosto, 2003).

<sup>11</sup> A través del Programa de Protección a la Población Afectada por la Violencia Política, la Defensoría del Pueblo viene coordinando con dicha Gerencia la ejecución de campañas de documentación, habiendo colaborado en el periodo enero 2003 a diciembre 2004 en la documentación de 44,535 personas.



encargo de elaborar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las Personas Indocumentadas 2005 -2009<sup>12</sup>.

### **CONSIDERANDO:**

**Primero: Competencia de la Defensoría del Pueblo.**- La Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162° de la Constitución y en el artículo 1° de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, es un órgano constitucional autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Entre los derechos fundamentales que corresponde proteger a esta institución se encuentra el derecho a la identidad, contemplado en el inciso 1° del artículo 2° de la Constitución y, en un sentido amplio, el ejercicio de la ciudadanía reconocido en el artículo 30° del mismo texto constitucional. El derecho a la identidad también se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos respecto a los cuales el Estado se encuentra obligado.

En correspondencia con el mandato conferido por la Constitución, el artículo 9° inciso 1) de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, faculta a esta institución 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, irregular, 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.

Asimismo, el artículo 26° de su 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.

Bajo este marco, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la vigencia del derecho a la identidad, así como supervisar la labor del Estado en cumplimiento de sus obligaciones. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo consideró necesario llevar a cabo una supervisión<sup>13</sup> a las distintas entidades de la administración estatal con la finalidad de:

---

<sup>12</sup> Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 772-2005 JEF/RENIEC del 11 de julio de 2005.

<sup>13</sup> La ejecución de la supervisión estuvo a cargo de las Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención, en coordinación con la Adjuntía para la Administración Estatal. Se llevó a cabo entre agosto y diciembre del 2004, en el marco de la ejecución del Proyecto *“Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Protección del derecho a la identidad”*, con el apoyo de OXFAM-Gran Bretaña y el Departamento para el Desarrollo Internacional – DFID - del Reino Unido.



- a. Verificar que los establecimientos de salud del Ministerio de Salud encargados de expedir el certificado de nacido vivo den cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 389-2004-MINSA, entregando dicho documento de manera gratuita;
- b. Verificar que las municipalidades, bajo cuya dependencia administrativa se encuentran las oficinas de registro de estado civil encargadas de inscribir los nacimientos y emitir las partidas de nacimiento, garanticen el ejercicio de dicho derecho de acuerdo a la legislación, principalmente reconociendo en su TUPA la gratuidad de la inscripción del nacimiento y de la entrega de la primera copia del acta de nacimiento, solicitando para dicho procedimiento los documentos que acrediten la identidad de manera alternativa y no concurrente;
- c. Verificar que las Agencias de RENIEC encargadas de emitir el DNI, lo hagan con la presentación de la partida de nacimiento o de la libreta militar, en cumplimiento de la Ley N° 28316.

**Segundo: Supervisión a los establecimientos de salud en relación a la expedición gratuita del certificado de nacido vivo.-** La Defensoría del Pueblo continúa detectando problemas en su expedición, lo que limita su obtención y dificulta la inscripción del niño o niña en el registro.

De la supervisión efectuada a 374 establecimientos de salud se constató que 40 de ellos (10.6%) cobraban por la expedición del certificado de nacido vivo, entre S/. 1.00 y S/. 30.00, incumpliendo con la gratuidad dispuesta por la Resolución Ministerial N° 389-2004-SA. Dicha indebida actuación vulnera el principio de legalidad y genera responsabilidad, tanto para los funcionarios que realizan el cobro como para las Direcciones Regionales de Salud a quienes dicha resolución responsabiliza por su cumplimiento.

En 50 establecimientos de salud (13,4%) se presentaban situaciones particulares asociadas a la expedición del certificado: a) no se emitía al no brindarse atención a partos, b) no se contaba con formatos c) se expedía en fotocopia por carecer de formatos, d) la expedición era cubierta por el SIS, e) se condicionaba su entrega a la asistencia a los controles post parto, f) se condicionaba a la revisión médica de la madre y del recién nacido, g) era gratuita sólo cuando la parturienta era paciente del establecimiento, h) tenía un costo cuando era solicitado luego de 30 días del parto, i) los padres debían llevar el formato, j) era emitido al día siguiente si el padre era identificado o en 20 días si sólo se declaraba el nombre de la madre.

En función al lugar donde se produjo el parto, 56 establecimientos de salud (15%), fijaban cobros o procedían de modo distinto cuando el parto era domiciliario. En 21 de estos establecimientos (5,6%) se cobra entre S/. 5.00 y S/. 50.00 Nuevos Soles. Cuando el parto era institucional 14 emitían en forma gratuita el certificado,



mientras 7 cobraban cuando el parto era domiciliario. Los 35 establecimientos de salud restantes (9,4%) emitían el certificado en forma gratuita cuando el parto era institucional, mientras que cuando el parto era domiciliario: a) no emitían el certificado, b) la comunidad establecía sanciones, c) se condicionaba a la revisión médica de la madre y del recién nacido y d) se condicionaba al pago por visita domiciliaria.

En función a si hubo control prenatal, 64 establecimientos (17,1%), fijaban cobros o procedían de modo distinto cuando la gestante no acudió a sus controles médicos. En 14 se cobraba entre S/. 3.00 y los S/. 50.00 Nuevos Soles. En los 50 establecimientos restantes se procedía de modo distinto cuando la gestante no acudió a sus controles médicos: a) no se emitía el certificado por ser paciente desconocida, b) se condicionaba a la revisión médica de la madre y del recién nacido o al pago de la atención, c) la madre debía presentar una constancia de domicilio y de nacimiento expedida por una autoridad local a fin de obtener el certificado de nacido vivo.

Otra situación verificada es que ciertos establecimientos de salud no cobraban por la expedición del certificado, pero establecían un costo por su visado. Ello desnaturaliza la gratuidad dispuesta en la norma, la cual abarca desde el inicio de la tramitación hasta la entrega del documento.

Se han reportado casos en que las municipalidades expiden certificados de nacido vivo en sus propios formatos y con un costo, los cuales son requeridos por las oficinas de registro civil. Las inscripciones efectuadas con dichos certificados, en tanto no son los formatos oficiales, adolecen de un problema de validez que podría originar serios inconvenientes a las personas inscritas, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa de los registradores.

De lo verificado en la supervisión, así como de las quejas y consultas presentadas ante diversas oficinas defensoriales, se advierte como necesario que el Ministerio de Salud elabore una directiva respecto a la expedición de dicho certificado, regulando aspectos como información necesaria, plazos, procedimiento para emitir duplicados, entre otros.

**Tercero: Supervisión a las municipalidades y oficinas de registro civil.-** De la supervisión a 296 municipalidades se constató que 85 (28,7%) contemplaban una tasa por la inscripción ordinaria de nacimiento, cuyos montos oscilaban entre S/. 2.00 y S/. 21.00 Nuevos Soles. Otras no establecían derechos de tramitación, pero sí exigían la presentación de formularios que tenían un costo. Se constató que 225 (76%) municipalidades establecían una tasa para el procedimiento de inscripción extraordinaria de los nacimientos de niños, niñas, adolescentes y adultos. De estas, 107 establecían una tasa distinta respecto a la inscripción extraordinaria de los menores y los mayores de edad. La tasa más alta para los niños, niñas y adolescentes fue verificada en S/. 80.00 Nuevos Soles mientras que para los adultos en S/. 136.00 Nuevos Soles. Las 118 restantes establecían una tasa única por la inscripción



extraordinaria, la misma que fluctuaba entre los S/. 0.50 y los S/. 80.00 Nuevos Soles.

Al establecerse a través del literal a) del artículo 98° del reglamento de inscripciones, que la inscripción del nacimiento y la expedición de la primera copia certificada es gratuita, dicho servicio público no puede tener una contraprestación. Al no distinguir entre inscripción ordinaria y extraordinaria debe entenderse que la gratuidad es para ambos procedimientos.

Se verificó que una de las municipalidades supervisadas establecía en su TUPA una multa por exceder el plazo legal para la inscripción, lo que contraviene los principios de la potestad sancionadora administrativa, especialmente el de legalidad y tipicidad ya que dicha sanción no se encuentra prevista en la Ley Orgánica del RENIEC.

En los supuestos en que las municipalidades están facultadas para establecer tasas, estas deben ajustarse a los principios administrativos y tributarios, especialmente al de razonabilidad, con sujeción de manera particular a lo regulado por el artículo 44° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin embargo, en la supervisión se comprobó que algunas municipalidades establecían tasas diferenciadas para la expedición de copias certificadas del acta de nacimiento según se trate de un procedimiento ordinario o extraordinario. Estas tasas fluctuaban entre S/. 1.00 y S/. 45.00 Nuevos Soles. En algunos casos el costo aumentaba en relación al tiempo que demoraba su expedición (al instante o al día siguiente), si era transcrita, si era copia certificada de archivo y si era visada por el alcalde, lo cual vulnera el principio de razonabilidad.

Las elevadas tasas establecidas por las municipalidades para la expedición de las copias certificadas del acta de nacimiento constituyen una barrera económica para un gran sector de la población que requiere obtener dicho documento para tramitar su DNI.

En la supervisión se verificó que las municipalidades continuaban estableciendo tasas diferenciadas para la expedición de copias certificadas si estas se expedían para su uso en el extranjero. Mientras la tasa más altas para uso nacional era de S/. 45.00 Nuevos Soles, para usarla en el extranjero era de S/. 120.00 Nuevos Soles. Los motivos de ello no radican en la utilización de formatos o requerimientos técnicos especiales, por lo que dicha práctica vulnera los principios de razonabilidad e igualdad ante la ley.

Lo constatado en la supervisión defensorial a las municipalidades a nivel nacional evidencia que éstas establecen tasas significativamente desiguales respecto a procedimientos iguales, lo cual reafirma la necesidad de que la Presidencia de Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas cumplan con el mandato contenido en el artículo 44.6° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, precisando los criterios y procedimientos para la determinación de los



costos de los procedimientos y servicios administrativos que brinda la administración y para la fijación de los derechos de tramitación.

En la supervisión se constató que en 104 (35,1%) municipalidades se solicitaban de manera concurrente y no alternativa los requisitos para la inscripción ordinaria, mientras que para la inscripción extraordinaria eran solicitados de manera indebida en 225 (76%) municipalidades.

Se verificó que muchas municipalidades establecían en sus TUPAs requisitos o documentos no contemplados en la Ley Orgánica del RENIEC ni en el reglamento de inscripciones, tales como: copias fedateadas de los DNIs de los padres, declarantes o testigos; constancia de no inscripción; constancia de no poseer DNI expedido por la RENIEC; declaración jurada de tres testigos; carnet de vacunación; certificado de antecedentes policiales de los padres, antecedentes penales si es *“sospechoso/a”*; certificado domiciliario; certificado de supervivencia del niño, entre otros. Asimismo, establecían como requisitos documentos proporcionados por la municipalidad como el Formulario Único de Trámite (FUT), incluido un costo por su entrega.

Ello vulnera principios administrativos como el de legalidad, informalismo o simplicidad. Al establecer un costo por el FUT, se contraviene lo expresamente dispuesto por el artículo 154° de la Ley del Procedimiento Administrativo General; mientras que el solicitar copias fedateadas en lugar de simples no toma en cuenta lo dispuesto por el numeral 1.1. del artículo 41° de la misma ley.

En relación al certificado de antecedentes penales éste no debería contemplarse como requisitos en el reglamento de inscripciones por cuanto no es un documento pertinente para acreditar la identidad de la persona. Por otro lado, éste documento debe ser tramitado ante el Ministerio del Interior, el cual exige el pago de un derecho en el Banco de la Nación y este último exige la ciudadano presentar el DNI, documento del que carece quien no se ha inscrito en el registro. En caso que el registrador requiera dicha información éste puede exigir al solicitante una declaración jurada conforme a lo dispuesto en el numeral 1.3. del artículo 41°. El mismo criterio se aplica a la solicitud de certificado domiciliario.

Se ha verificado que RENIEC ha establecido mediante Resolución Gerencial N° 018-2004-GO/RENIEC que los registradores deben solicitar, entre otros, declaración jurada de dos testigos y certificado negativo de inscripción. El primero es un requisito contemplado en la Ley Orgánica del RENIEC y el reglamento de inscripciones, sin embargo RENIEC restringe su presentación a la concurrencia de uno de los medios probatorios básicos y que los declarantes tengan calidad de testigo calificado, lo cual limita los alcances de las normas y las posibilidades de inscripción. Se han reportado casos en que se solicita que el testigo sea 10 años mayor que el solicitante, aún cuando éste último tenga 90 años y no cuente con un medio probatorio básico.



En cuanto a las constancias de no inscripción, RENIEC no está tomando en cuenta lo establecido por el artículo 41° de la Ley del Procedimiento Administrativo General que dispone que los ciudadanos pueden presentar declaraciones juradas en lugar de certificaciones oficiales, teniendo la entidad la facultad de ejercer control posterior en los casos que considere necesario. Por otro lado, de necesitar el registrador dicha información éste puede requerirla directamente a la oficina de registro civil de la municipalidad o al RENIEC, y no trasladarle el costo al ciudadano.

Respecto a los requisitos para el procedimiento de inscripción, ya sea en el plazo ordinario o extraordinario, mientras las municipalidades ejerzan la delegación del RENIEC deben contemplar en sus TUPAs los requisitos de cada procedimiento en armonía con lo dispuesto por la Ley Orgánica del RENIEC y su reglamento, cuidando de respetar los principios de legalidad, informalismo, presunción de veracidad y simplicidad. Estos mismos principios deben ser observados por RENIEC al momento de emitir las directivas para las oficinas de registro civil.

A su vez, la facultad prevista en el artículo 15° del reglamento de inscripciones por la cual los registradores pueden solicitar otros requisitos para una mejor calificación, es una de naturaleza excepcional y debe estar siempre sujeta a criterios de razonabilidad.

En relación a la gratuidad del procedimiento de rectificación administrativa por errores atribuibles al registrador, contemplado en el literal b) del artículo 98° del reglamento de inscripciones, de los 72 TUPA revisados sólo 3 lo establecían expresamente. El resto no regulaba el procedimiento o contemplaba una tasa que oscilaba entre los S/. 2.00 y los S/. 106.00 Nuevos Soles.

A partir de la revisión de la Resolución Jefatural N° 128-2003-RENIEC que aprueba la directiva “Procedimiento Complementario de Regularización de Inscripciones del Registro de Estado Civil” y del Memorando Múltiple N° 400-2004-GO/RENIEC mediante el cual dispone que las rectificaciones administrativas producto de errores manifiestos de ortografía, de sexo o similar que fluya del propio documento podrán rectificarse únicamente vía notarial o judicial; queda en evidencia que RENIEC no ha regulado un procedimiento administrativo de rectificación de partidas observando lo dispuesto por los artículos 71°, 76° y 98° b) del reglamento de inscripciones.

**Cuarto: Supervisión de las agencias del RENIEC.-** De la supervisión a 51 agencias del RENIEC, se verificó que casi la totalidad no exigía la libreta militar como requisito obligatorio para obtener el DNI. Sin embargo en todas ellas se solicitaba de manera obligatoria la partida de nacimiento, aún cuando se presentaba la libreta militar. Ello obedecía a una disposición interna de RENIEC, a través del Memorándum Múltiple N° 321-2004-GO/RENIEC en la cual se indica que la copia certificada del acta de nacimiento es un requisito obligatorio.



La interpretación que RENIEC ha efectuado de la Ley N° 28316 ha generado que algunas personas no puedan tramitar su DNI, pues basándose en lo establecido en dicha ley presentaron únicamente su libreta militar, siendo rechazadas sus solicitudes.

Oportunamente el Defensor del Pueblo expresó al RENIEC su posición discrepante en esta materia, toda vez que al tratarse de la expresión jurídica de un derecho humano, fundamental para el ejercicio de otros derechos constitucionales e internacionalmente protegidos, la interpretación debe resultar la más favorable para su ejercicio. Además, resulta conveniente que esta interpretación incluya otras normas relacionadas, como la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley del Servicio Militar y su Reglamento, de forma tal que sea integral, considerando que la administración pública tiene una unidad que a su vez es una garantía para los ciudadanos.

Por otro lado, el requisito de exigir la copia certificada del expediente administrativo para quienes inscribieron su nacimiento de manera extraordinaria -establecido en el TUPA del RENIEC-, no guarda armonía con el principio de presunción de veracidad ni es razonable. En estos casos RENIEC tiene la facultad de solicitar directamente a la oficina de registro civil, si el caso particular lo amerita, la remisión de la copia del expediente y no trasladarle dicho costo al ciudadano.

**Quinto: Necesidad de consolidar el sistema registral.-** Los resultados de la supervisión defensorial ponen de manifiesto la necesidad de integrar las oficinas de registro civil al RENIEC y consolidar el sistema registral. Esto no sólo es un mandato constitucional y legal, sino que resulta de vital importancia para el ejercicio del derecho a la identidad y para otros derechos fundamentales, además de ser una herramienta necesaria para la planificación del Estado.

Mientras no se produzca la integración de los registros civiles al RENIEC, dicho organismo mantiene su competencia constitucional y tiene la responsabilidad de normar y supervisar la actividad de las oficinas de registro civil. Por su parte, las municipalidades deben cuidar de cumplir con el encargo delegado, respetando los derechos y principios contenidos en la Constitución, ciñéndose a lo regulado mediante la Ley Orgánica del RENIEC y su reglamento de inscripciones. Asimismo deben establecer los procedimientos referidos al registro civil en sus TUPAs y por tanto ajustarse a los parámetros de legalidad al momento de regularlos.

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo Primero: APROBAR** el Informe Defensorial N° 100 “El derecho a la identidad y la actuación de la administración estatal. Problemas verificados en la supervisión defensorial”.

**Artículo Segundo: RECORDAR** a los directores de los establecimientos de salud, así como a los profesionales y personal de salud, que la expedición del certificado de



nacido vivo es gratuita en virtud de la Resolución Ministerial N° 389-2004-SA y que su entrega no puede ser condicionada a ningún otro servicio o pago. La gratuidad abarca desde la solicitud hasta su entrega y se aplica tanto a los partos institucionales como domiciliarios.

**Artículo Tercero: RECORDAR** a las Directores Regionales de Salud que son responsables del cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 389-2004-SA e **INVOCAR** a las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales que velen por el cumplimiento de las funciones encomendadas a las Direcciones Regionales de Salud.

**Artículo Cuarto: RECOMENDAR** a la Ministra de Salud la elaboración de una directiva para el personal de salud respecto a la expedición del certificado de nacido vivo que abarque los diferentes aspectos del procedimiento, así como los mecanismos de coordinación entre los establecimientos de salud o las direcciones regionales de salud y los registros civiles.

**Artículo Quinto: EXHORTAR** a la Ministra de Salud, a las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales y a los Directores Regionales de Salud realizar acciones para garantizar la disponibilidad de formatos suficientes y actualizados en los establecimientos de salud a nivel nacional y capacitar a su personal sobre el procedimiento para la emisión de dicho certificado, así como acciones de sensibilización a las familias atendidas sobre la importancia de la inscripción del niño o niña en el registro civil.

**Artículo Sexto: REITERAR** a los Alcaldes y Concejales Municipales de las municipalidades distritales y provinciales, así como a los registradores de las oficinas de registro civil, su obligación de dar cumplimiento a la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC y al Reglamento de Inscripciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-98-PCM, inscribiendo los nacimientos mediante el procedimiento ordinario o el extraordinario de manera gratuita. En cuanto a los requisitos exigidos a los ciudadanos y ciudadanas, estos deben ser requeridos de acuerdo a lo dispuesto por dichas normas, cuidando de respetar los principios de legalidad, informalismo, presunción de veracidad, simplicidad y razonabilidad.

**Artículo Séptimo:** a los Alcaldes y Concejales Municipales de las municipalidades distritales y provinciales:

**7.1. EXHORTAR**, para que en su calidad de órganos de gobierno, den cumplimiento al encargo delegado por RENIEC, recogiendo los procedimientos del registro civil en los TUPAs de sus gobiernos locales, de acuerdo a lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica del RENIEC, el Reglamento de Inscripciones, la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Código Tributario, específicamente en este último punto, en lo que corresponde a los



límites para el ejercicio de la potestad tributaria en la creación de tasas (derechos de tramitación).

## **7.2. RECORDAR:**

- i) Que, la emisión de los certificados de nacido vivo es competencia exclusiva del Ministerio de Salud a través de la emisión de los formatos oficiales, cuyo texto ha sido aprobado mediante Resolución de Gerencia de Operaciones N° 030-2003-GO/RENIEC.
- ii) Que, al establecer en sus Textos Unicos de Procedimientos Administrativos una tasa (derecho administrativo) deben respetar los principios de reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad y respecto a los derechos fundamentales de la persona consagrados en el artículo 74° de la Constitución, así como los principios administrativos, especialmente los de legalidad y razonabilidad y uniformidad, estableciendo el costo por el servicio efectivamente prestado, de acuerdo a lo regulado por el artículo 44° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- iii) Que, de conformidad con los artículo 39°, 40° y 41° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sólo pueden exigir aquellos requisitos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios. Asimismo, dicha norma prohíbe solicitar aquella información que la entidad posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente, la expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado, así como las constancias de pago realizados ante la propia entidad. Finalmente, se encuentran obligados a recibir copias simples, expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones juradas, copias fotostáticas de formatos oficiales o una reproducción de ellos.
- iv) Que, la utilización del Formulario Unico de Trámite (FUT) se encuentra regulada por el artículo 154° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y en tal sentido debe disponerse su libre reproducción y distribución gratuita.

- 7.4. RECOMENDAR** que, conforme a lo establecido por los artículos 71° y 76° del Reglamento de Inscripciones del RENIEC, regulen en sus TUPAs el procedimiento de rectificación administrativa por errores atribuibles al registrador, el mismo que debe ser gratuito en virtud al literal b) del artículo 98° del referido reglamento.



**Artículo Octavo: EXHORTAR** a los Alcaldes y Concejos Municipales de las municipalidades provinciales, que previamente a la ratificación de las ordenanzas de las municipalidades distritales que ordena el artículo 40° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, observen el cumplimiento del principio de legalidad en cuanto a la gratuidad de la inscripción, tanto ordinaria como extraordinaria; así como el de razonabilidad al establecer las tasas por expedición de copias certificadas del acta de nacimiento, sin distinguir entre procedimientos ordinarios y extraordinarios, o según sea usada en el país o en el extranjero y los demás aspectos precisados en el informe, y los demás aspectos precisados en el informe.

**Artículo Noveno: RECORDAR** a los registradores civiles que la facultad prevista en el artículo 15° del reglamento de inscripciones, por la cual pueden solicitar otros requisitos para una mejor calificación, es una de naturaleza excepcional y debe estar siempre sujeta a criterios de razonabilidad.

**Artículo Décimo: INVOCAR** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC y a los Alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales, para que mientras se produzca la integración de los registros civiles estrechen los mecanismos de coordinación que permitan un ejercicio adecuado de las competencias que ejercen.

**Artículo Undécimo: SUGERIR** a la Presidencia de Consejos de Ministros que evalúe la posibilidad de disponer la gratuidad de la expedición de la copia certificada del acta de nacimiento para la realización del trámite de obtención de DNI, de modo que éste no sea una barrera económica que impida la documentación de todos los peruanos y peruanas.

**Artículo Duodécimo: REITERAR** la exhortación al Presidente del Consejo de Ministros y al Ministro de Economía y Finanzas para que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 44.6 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, dispongan lo necesario para la expedición del decreto supremo que precise los criterios y procedimientos para la determinación de los costos de los procedimientos y servicios administrativos que brinda la administración pública, así como para la fijación de los derechos de tramitación en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las entidades que la integran.

**Artículo Décimo tercero:** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC:

**13.1. INVOCAR** para que en ejercicio de su competencia constitucional y legal conforme a los artículos 1°, 2°, 6°, 7 y 8° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, regule y supervise la actividad registral desarrollada por las municipalidades para que la misma se ajuste a lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica del RENIEC, el Reglamento de Inscripciones y la Ley del Procedimiento Administrativo General y fortalezca la formación de



su personal para velar por el irrestricto respecto del derecho a la identidad y los demás derechos inherentes derivados de su inscripción en el registro tal y como lo establece el literal j) del artículo 7° de la Ley Orgánica del RENIEC.

**13.2. EXHORTAR** a emitir las directivas para las oficinas de registro civil de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del RENIEC y su reglamento, en armonía con los principios administrativos. En tal sentido:

- i) Disponer la adecuación de la Resolución Gerencial N° 018-2004-GO/RENIEC respecto a los requisitos referidos a la declaración jurada de dos testigos y a las certificaciones de no inscripción conforme a los criterios señalados en el informe.
- ii) Elaborar una directiva para que los registradores civiles, en caso requieran información respecto a si el solicitante se encuentra inscrito en otra municipalidad o en el RENIEC, sean quienes la soliciten directamente y no trasladen el costo a los ciudadanos y ciudadanas.
- iii) Incluir en el instructivo “Calificación Registral para Oficinas de Registro de Estado Civil” los artículos 40° y 41° de la Ley del Procedimiento Administrativo que establecen los documentos prohibidos de solicitar por la administración, así como los que se encuentran obligados a aceptar con el mismo valor probatorio que los originales.

**13.3. INVOCAR** para que en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 71°, 76° y 98° del Reglamento de Inscripciones del RENIEC, deje sin efecto el Memorando Múltiple N° 400-2004-GO/RENIEC y modifique la directiva que recoge el denominado “Procedimiento Complementario de Regularización de Inscripciones del Registro de Estado Civil” regulando el procedimiento gratuito de rectificación administrativa por errores del registrador y **SUPERVISANDO** que las oficinas de registro civil den cumplimiento a dichas disposiciones.

**13.4. REITERAR** las recomendaciones efectuadas mediante Oficio DP-2005-133 y, en tal sentido:

- i) Disponer las acciones necesarias para dejar sin efecto el Memorandum Múltiple N° 321-2004-GO/RENIEC, por cuanto interpreta restrictivamente la Ley N° 28316.
- ii) Adoptar las medidas necesarias para adecuar el Texto Unico de Procedimiento Administrativo del RENIEC a lo dispuesto por la Ley N° 28316, eliminando como requisito obligatorio la presentación del original y copia simple de la libreta militar y considerando la posibilidad de establecer procedimientos diferenciados en cuanto al plazo de entrega del



DNI, según el ciudadano o ciudadana entregue copia certificada del acta de nacimiento o copia de su libreta militar.

- iii) Disponer, al amparo de las facultades que la Constitución, su Ley Orgánica y su reglamento le otorgan, así como de lo dispuesto por el artículo 40° de la Ley N° 27444, que las Jefaturas Regionales verifiquen, a través del sistema registral, la correspondencia entre la información contenida en la libreta militar y los datos consignados en la partida de nacimiento, en los casos que los ciudadanos o ciudadanas inicien el procedimiento presentando su libreta militar.

**13.5. RECOMENDAR** eliminar de su TUPA el requisito de presentar copia certificada del expediente administrativo para quienes inscribieron su nacimiento extraordinariamente y requieren obtener su DNI por cuanto no guarda armonía con el principio de presunción de veracidad ni es razonable **EXHORTANDO** a ejercer control posterior y solicitar directamente a la oficina de registro civil, si el caso particular lo amerita, la remisión de la copia del expediente y no trasladarle dicho costo al ciudadano.

**13.6. SOLICITAR** la remisión del informe elaborado por la comisión especial encargada de estudiar, analizar y proponer los mecanismos y procedimientos para la incorporación de los registros al RENIEC, así como de determinar el procedimiento para la delegación de funciones mientras éste no concluya.

**Artículo Décimo cuarto: MANIFESTAR** la preocupación de la Defensoría del Pueblo respecto a la situación constatada en la supervisión defensorial, lo que refuerza la necesidad que las oficinas de registro civil sean integradas al RENIEC y se consolide el sistema registral.

**Artículo Décimo quinto: RECONOCER** los esfuerzos del Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC y de los integrantes de la comisión especial de alto nivel encargada de elaborar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a las personas indocumentadas 2005 – 2009” y **ALENTARLOS** a realizar los máximos esfuerzos para llevar adelante los objetivos trazados.

**Artículo Décimo sexto: INVOCAR** a la sociedad civil que ejerza su derecho de participación y vigilancia en materia de derecho a la identidad.

**Artículo Décimo séptimo: ENCARGAR** a la Adjuntía para la Administración Estatal y a la Adjuntía para Asuntos Constitucionales el inicio de procesos constitucionales contra las ordenanzas municipales que restrinjan el ejercicio del derecho a la identidad.



**Artículo Décimo octavo: ENCARGAR** a la Adjuntía para la Administración Estatal y a las Oficinas Defensoriales en el ámbito de su competencia el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el presente informe.

**Artículo Décimo noveno: DISPONER** que la presente resolución se incluya en el Informe Anual del Defensor 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

**Walter Albán Peralta**  
**Defensor del Pueblo en funciones**