

INFORME DEFENSORIAL Nº 79
"LA LEGALIDAD DEL COBRO Y LA RAZONABILIDAD DEL COSTO EN LA EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD POR EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)"

LIMA, NOVIEMBRE DE 2003

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

III. ACTUACIONES DEFENSORIALES

IV. MARCO LEGAL APLICABLE

V. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD Y RAZONABILIDAD DEL COBRO POR LA EXPEDICIÓN DEL DNI

5.1 La Potestad Tributaria y el Principio de Legalidad Tributaria en el marco del artículo 74º de la Constitución

5.2 Naturaleza jurídica de los derechos de tramitación

5.3 Facultad legal del RENIEC para regular derechos de tramitación

VI. RAZONABILIDAD DEL COSTO DE LAS TASAS POR LA EXPEDICIÓN DEL DNI

6.1 El valor de las tasas por expedición del DNI fijado en función de la Unidad Impositiva Tributaria-UIT

6.2 Razonabilidad del costo del DNI

6.3 El costo del documento de identidad en otros países sudamericanos

VII. CONCLUSIONES

VIII. RECOMENDACIONES

DEFENSORIA DEL PUEBLO

INFORME DEFENSORIAL Nº 79
"LA LEGALIDAD DEL COBRO Y LA RAZONABILIDAD DEL COSTO EN LA EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD POR EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)"

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de sus competencias constitucionales, la Defensoría del Pueblo ha mostrado un especial interés desde el inicio de sus actividades, por la legalidad de las tasas que se cobran en los procedimientos administrativos para que cualquier persona pueda acceder a los documentos de identidad que otorga el Estado peruano, particularmente tratándose de las personas de menores recursos económicos las cuales muchas veces se pueden ver privadas de tales documentos por el alto valor de las tasas fijadas por la administración.

Por ello, la Defensoría del Pueblo ha promovido, conjuntamente con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y con diversos gobiernos locales, numerosas campañas de documentación personal dirigidas a poblaciones desplazadas por la violencia política ubicadas en zonas rurales y las habitadas por comunidades nativas, principalmente de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huanuco, Junín, y Pasco.

Asimismo, teniendo en cuenta que las tasas que se cobraban por la expedición y renovación del pasaporte como documento de identidad resultaban desproporcionadas con relación al costo del servicio prestado en favor del usuario de tal documento, y que ello afectaba el derecho a salir y entrar al país reconocido en el artículo 2º inciso 11) de la Constitución, así como los principios de legalidad e igualdad, la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución Defensorial Nº 07-DP-99 mediante la cual formuló diversas recomendaciones a las autoridades correspondientes para reducir sustantivamente el valor de expedición del pasaporte, ajustándolo a su costo efectivo.

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo realizó una investigación con relación al costo de las tasas que se cobran por la expedición de partidas de nacimiento y por el certificado de antecedentes policiales para su uso en el extranjero, concluyendo que éstas eran desproporcionadas con relación al costo real del servicio prestado a favor del usuario, por lo que se expidió la Resolución Defensorial Nº 025-2002/DP con diversas recomendaciones a las autoridades correspondientes.

De otro lado, el Documento Nacional de Identidad - DNI constituye en la actualidad el principal documento identificatorio de las ciudadanas y ciudadanos peruanos desde que obtienen la mayoría de edad, permitiéndoles el ejercicio de diversos derechos civiles y políticos, así como la realización de numerosas gestiones ante instituciones públicas o privadas.

Dicho documento expedido por el RENIEC, organismo constitucionalmente autónomo cuya competencia abarca, entre otras atribuciones, la de mantener el registro de identificación de las personas y emitir los documentos que acrediten su identidad.

Al respecto, el RENIEC incluyó desde el año 1996 en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), un procedimiento para la inscripción regular ordinaria de todas aquellas personas que adquirían su mayoría de edad, el cual concluía con la entrega gratuita del DNI si aquellas se inscribían dentro de un plazo determinado. Asimismo, para quienes se inscribían en forma extemporánea o para los omisos, se estableció la obligación de pagar un "derecho de tramitación" equivalente al 1% de la UIT. Esta equivalencia fue reducida al 0.807% de la UIT, es decir, S/ 25.00 (veinticinco y 00/100 nuevos soles) en la actualidad, mediante Resolución Jefatural N° 248-2003-JEF/RENIEC que aprobó el TUPA del RENIEC, publicada el 18 de junio de 2003.

Teniendo en cuenta estos precedentes, y atendiendo a que el referido importe para los procedimientos de expedición del DNI podría ser desproporcionado con relación al servicio efectivamente prestado en favor de las personas que lo solicitan, afectando así el derecho a la identidad, y el ejercicio de la ciudadanía; teniendo presente además que esa situación vulneraría los límites legales que toda tasa debe respetar en su configuración; la Defensoría del Pueblo decidió iniciar de oficio una investigación sobre el particular, cuyas conclusiones están contenidas en el Informe Defensorial Nº 79, antes citado.

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En su condición de organismo constitucional autónomo, la Defensoría del Pueblo se encuentra facultada por el artículo 162° de la Constitución para velar por los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad; así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

A fin de cumplir 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 ésta 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 la mencionada 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 constitucional y legal, entre los derechos constitucionales que le corresponde proteger a la Defensoría del Pueblo se encuentra el derecho a la identidad, contemplado en el inciso 1) del artículo 2º de la Constitución[1].

El derecho a la identidad, consagrado tanto en la legislación nacional como internacional[2], es uno de naturaleza fundamental que incluye el derecho de toda persona a tener un nombre[3], a adquirir una nacionalidad e implica un reconocimiento jurídico de la persona por parte del Estado.

En esta línea, toda vez que el DNI es un documento que hace efectivo el derecho fundamental a la identidad y el ejercicio de la ciudadanía[4] y, por tanto, de los derechos civiles y políticos que de ella se derivan, y por la importancia que tiene el registro y la identificación de las personas para las políticas públicas que ejecuta el Estado; la expedición de dicho documento, al menos la primera vez que se expide, debería ser gratuita, asumiendo el Estado el costo del servicio que dicho trámite genera a través de la recaudación tributaria correspondiente.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico la administración está facultada, como lo analizaremos más adelante, para establecer tasas en su modalidad de derechos de tramitación, pero siempre sujeta a determinados límites y principios como el de legalidad y razonabilidad.

De esta forma, si la administración estatal establece derechos de tramitación para la obtención del DNI, la sujeción a los principios antes mencionados debe ser aún más rigurosa, y si el valor de dichos trámites resulta ser elevado o desproporcionado con relación al servicio administrativo prestado, ello podría limitar el ejercicio de los derechos a la identidad y a la ciudadanía antes citados, ambos de rango constitucional.

Lo expresado anteriormente justifica el examen o análisis de las facultades legales del RENIEC para establecer el cobro de derechos de tramitación por la expedición del DNI y si dicho cobro resulta razonable, es decir, proporcional al servicio efectivamente prestado en favor de los ciudadanos y ciudadanas que requieran tal documento de identidad.

---

[1] Dicho artículo señala: *"Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece."*

[2] Entre los instrumentos internacionales ratificados por el Perú que reconocen este derecho en sus diversas manifestaciones se encuentran: el artículo 6º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículos 16º y 24º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el artículo 18º de la Convención Americana de Derechos Humanos; y los artículos 7º y 8 de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

[3] Derecho también reconocido en el artículo 19º del Código Civil, aprobado por Decreto Legislativo Nº 295, el cual entró en vigencia el 14 de noviembre de 1984.

[4] La Constitución señala en su artículo 30º lo siguiente: *"Artículo 30º.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral."*

III. ACTUACIONES DEFENSORIALES

Con la finalidad de conocer la estructura de costos y el sustento técnico y económico del RENIEC para fijar en S/ 31.00 el costo de la expedición del DNI[5], la Defensoría del Pueblo realizó los siguientes pedidos de información a dicha institución:

3.1 Mediante Oficio DP/AE-2002-207 del 21 de noviembre de 2002, la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo solicitó al Gerente General del RENIEC, información sobre los costos de algunos de los derechos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del RENIEC.

Al respecto, mediante Oficio Nº 247-2002-GG/RENIEC del 12 de diciembre de 2002, el Gerente General de dicha institución, Guillermo Thornberry Villarán, nos informó que su representada venía realizando una evaluación a los procedimientos y estructuras de costos del Texto Único de Procedimientos Administrativos. Además, indicó que los resultados obtenidos en dicha evaluación serían remitidos oportunamente.

3.2 A través del Oficio N° DP/AE-2003-039 del 12 de marzo de 2003, la Adjuntía para la Administración Estatal solicitó al Jefe del RENIEC, señor Eduardo Ruiz Botto, una reunión para tratar, entre otros aspectos, el tema de los costos de los derechos administrativos que se cobran para la obtención del DNI contemplados en el TUPA del RENIEC.

3.3 Al no concretarse la reunión anteriormente solicitada, mediante Oficio N° DP/AE-2003-75 del 11 de junio del presente año, la Adjuntía para la Administración Estatal reiteró al Jefe del RENIEC su solicitud de llevar a cabo una reunión para tratar los temas ya indicados.

3.4 Por Oficio N° DP/AE-2003-78 del 19 de junio del presente año, la Adjuntía para la Administración Estatal solicitó al Jefe del RENIEC fotocopia del Oficio N° 228-2003-GAD del 29 de mayo de 2003, mediante el cual la Gerencia de Administración del RENIEC informó a la Gerencia de Planificación y Presupuesto de la misma entidad, que el costo neto del DNI es de S/ 21.66, conforme a lo señalado en el tercer considerando de la Resolución Jefatural N° 249-2003-JEF/RENIEC[6].

3.5 El día 25 de junio del presente, se llevó a cabo en las oficinas del RENIEC una reunión entre funcionarios de la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo y los señores Roberto Pineda Cuellar -Gerente de Administración, Gonzalo de

[5] Este monto corresponde al derecho de tramitación fijado hasta el 18 de junio de 2003, oportunidad en que se publicó la Resolución Jefatural Nº 248-2003-JEF/RENIEC que estableció como nuevo derecho de tramitación para la expedición del DNI el monto de 0.807% de la UIT, equivalente a S/. 25.00 (veinticinco y 00/100 nuevos soles).

[6] Dicha Resolución Jefatural dispuso afectar el presupuesto institucional del RENIEC para atender en forma gratuita la emisión del DNI para los ciudadanos que obtienen la mayoría de edad durante el presente ejercicio fiscal.

la Cruz Salas – Gerente de Asesoría Jurídica, y Marco Canales Bruno – Jefe de División de Contabilidad, funcionarios del RENIEC. En dicha reunión se trataron diversos temas relacionados con el costo de los derechos de tramitación por la expedición del DNI, así como lo concerniente al presupuesto institucional del RENIEC y su relación con el costo del DNI; comprometiéndose los funcionarios del RENIEC a entregarnos información por escrito de la estructura de costos respectiva.

3.6 A través del Oficio Nº 058-2003-SJEF/RENIEC, recibido el 3 de julio de 2003, el Sub Jefe Nacional del RENIEC, señor Guillermo Thornberry Villarán, dio respuesta a nuestros oficios de pedido de información antes señalados, manifestando con relación al cobro por concepto de derecho de tramitación por la emisión del DNI, principalmente lo siguiente:

a) Que *"(...) el artículo 24 inciso a) de la Ley Orgánica del Reniec, establece que constituyen ingresos propios los que se recaudan por concepto de los servicios que presta el Registro. Por su parte, el artículo 97 del Reglamento de Inscripciones del RENIEC, aprobado mediante Decreto Supremo No. 015-98-PCM, establece que las tasas que se cobren por los actos registrales deberán ser fijadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del RENIEC."*

b) Que, asimismo *"(...) en sujeción al principio de legalidad, ha fijado el costo de emisión del Documento Nacional de Identidad, teniendo en consideración el costo real de su producción y emisión, teniendo en consideración además que dicho monto financia la propia emisión del Documento de Identidad toda vez que dicho servicio no cuenta con un financiamiento directo del presupuesto del Estado ni de otro organismo nacional e internacional."*

c) Que, luego de efectuar una evaluación de la estructura de costos del DNI, se ha determinado que el costo neto del mismo es de ***S/. 21,66*** (veintiuno y 66/100 nuevos soles). Sin embargo, para llegar al monto de S/. 31,00[7] (treinta y un y 00/100 nuevos soles), debían sumarse los siguientes conceptos:

- El 5%, es decir S/. 1.55, para ser entregados al Jurado Nacional de Elecciones de conformidad con la Ley Orgánica de Elecciones, Ley Nº 26859;
- El 5%, es decir S/. 1.55 para ser entregados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad con lo señalado en la Ley Orgánica de Elecciones;
- El 3,5%, es decir S/. 1.09 para ser entregados al Banco de la Nación por concepto de gastos operativos;
- El 25%, es decir S/. 7.55, permite financiar los DNI que en forma gratuita se expiden a las personas que alcanzan la mayoría de edad.

[7] Monto que, como ya señalamos, estuvo vigente hasta el 18 de junio de 2003.

d) Que, sin embargo, teniendo en cuenta la reducida capacidad económica de gran parte de la población y frente al costo del derecho de tramitación fijado en S/. 31,00; el RENIEC solicitó a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas una cobertura adicional en su presupuesto institucional para cubrir el costo de la emisión del DNI gratuito en favor de los nuevos ciudadanos que alcanzaran la mayoría de edad, *"(...) toda vez que constituye un porcentaje considerable adicional en el costo de emisión del DNI."*;

e) Que, ante la negativa de Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas frente al pedido antes señalado; el RENIEC expidió la Resolución Jefatural Nº 249-2003-JEF/RENIEC, mediante la cual dispuso afectar con cargo a su Presupuesto Institucional 2003, Fuente de Financiamiento Recursos Directamente Recaudados, la suma necesaria para atender en forma gratuita la emisión del DNI para las personas que obtienen la mayoría de edad durante el ejercicio 2003, lo que permitió la reducción del porcentaje respectivo del costo de emisión del DNI[8].

IV. MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. La Constitución en sus siguientes artículos:

   - Artículos 2º incisos 1), que reconoce el derecho a la identidad.
   - Artículo 74º que reconoce el principio de legalidad en materia tributaria.
   - Artículos 161º y 162º, que regulan las competencias de la Defensoría del Pueblo.
   - Artículo 177º, que regula la conformación del Sistema Electoral.
   - Artículo 183º, que regula las competencias del RENIEC.

2. Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, publicado el 24 de diciembre de 1992.

3. Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, publicada el 12 de julio de 1995.

4. Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, publicada el 01 de octubre de 1997.

5. Decreto Supremo Nº 135-99-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario, publicado el 19 de octubre de 1999.

6. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2003 y vigente desde el 11 de octubre de 2001.

[8] La suma afectada ascendió a S/. 6'850,075.76, según la Resolución Jefatural Nº 249-2003-JEF/RENIEC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 18 de junio del presente, cifra que, según lo informado por los funcionarios del RENIEC, corresponde en gran parte a recursos transferidos por el Jurado Nacional de Elecciones por concepto de multas a los electores omisos al sufragio en las últimas elecciones, por lo que dichos recursos sólo financiarían los DNI gratuitos en el presente año. De esta forma, el costo del DNI debía reducirse en S/. 7.55 de los S/. 31.00 correspondientes al monto del derecho de tramitación anterior, pero el nuevo monto de dicho derecho ha sido redondeado en la suma de S/. 25.00.

7. Ley Nº 27879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003, publicada el 15 de diciembre de 2002.

8. Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo Nº 43-2003-PCM y publicado el 24 de abril de 2003.

9. Decreto Supremo N° 015-98-PCM, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Inscripciones de la RENIEC, publicado el 25 de abril de 1998.

10. Resolución Jefatural N° 087-95-INAP/DTSA que aprobó la Directiva N° 001-95-INAP/DTSA, publicada el 3 de julio de 1995, sobre Pautas Metodológicas para la fijación de Costos de los Procedimientos Administrativos.

11. Resolución Jefatural N° 248-2003-JEF/RENIEC que aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA del RENIEC, publicada el 18 de junio de 2003.

V. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD Y RAZONABILIDAD DEL COBRO POR LA EXPEDICIÓN DEL DNI

5.1 Competencias del RENIEC para la expedición del DNI

El artículo 177° de la Constitución señala que el Jurado Nacional de Elecciones - JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales -ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, conforman el Sistema Electoral Peruano, precisando que dichos organismos actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

A su vez, el segundo párrafo del artículo 183º de la Constitución dispone que el RENIEC, como órgano constitucional autónomo, tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil. Asimismo, de acuerdo con dicho artículo, el RENIEC tiene, entre otras, las facultades de emitir las constancias correspondientes de dichos actos, así como mantener el registro de identificación de los ciudadanos emitiendo los documentos que acreditan la identidad.

Asimismo, según lo previsto por el artículo 1° de la Ley Orgánica del RENIEC, Ley N° 26497, publicada el 12 de julio de 1995, esta institución es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno.

Entre las funciones asignadas al RENIEC, el artículo 31° de su citada ley orgánica dispone que le corresponde emitir el Documento Nacional de Identidad - DNI, el mismo que debe ser otorgado a todos los peruanos nacidos dentro o fuera del territorio de la República desde la fecha de su nacimiento. Dicha norma es de índole programática[9] y, por tanto, su aplicación

[9] Así, por ejemplo la Resolución Jefatural N° 185-2003-JEF/RENIEC, del 21 de mayo de 2003, dispone la obtención del DNI para los menores de edad comprendidos entre 8 y 17 años de edad, en forma voluntaria, a partir del 2 de junio de 2003.

debe ser entendida como progresiva en la medida que se destine el presupuesto público requerido para ello.

Como ya se ha señalado, el DNI constituye el principal documento identificatorio de las ciudadanas y los ciudadanos peruanos desde que obtienen su mayoría de edad, y puede señalarse que su obtención tiene dos efectos jurídicos: expresa un reconocimiento hacia la persona por parte del Estado, y faculta a quienes lo obtienen para el ejercicio de diversos derechos políticos y civiles.

Así, según lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos (en adelante denominado sólo como TUPA) del RENIEC, aprobado por Resolución Jefatural N° 248-2003-JEF/RENIEC, publicado el 18 de junio de 2003; el DNI, dentro del procedimiento denominado "inscripción regular ordinaria", es entregado en forma gratuita por el RENIEC a aquellas personas que han cumplido 18 años pero sólo si cumplen con tramitarlo "*dentro de los 90 días calendario posteriores a la fecha en que se adquiere la mayoría de edad",* plazo después del cual dicha institución cobra una tasa equivalente al 0.807% de la Unidad Impositiva Tributaria-UIT[10], es decir, S/ 25.00 (veinticinco y 00/100 nuevos soles).[11]

Ello quiere decir que fuera del plazo señalado de 90 días después de haberse adquirido la mayoría de edad, el procedimiento se torna oneroso. Además, el mismo valor ha sido fijado para otros 10 procedimientos que concluyen con la expedición del DNI, como veremos más adelante.

Bajo este marco, el monto fijado como derecho administrativo por el RENIEC para la expedición del DNI, plantea al menos los siguientes problemas:

1° Si el RENIEC, como organismo constitucional autónomo, tiene potestad tributaria originaria[12] que lo faculte a crear tasas como los derechos de tramitación, o si careciendo de ella, dicha potestad le ha sido delegada dentro del marco del artículo 74° de la Constitución y las normas legales que establecen límites a la determinación de los derechos de tramitación, en especial la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

2° Si los derechos de tramitación que cobra el RENIEC por la expedición del DNI, fuera del plazo de 90 días de inscripción regular ordinaria, están fijados en función al costo efectivo que su ejecución genera al RENIEC por el servicio prestado durante toda su tramitación, cumpliendo con los parámetros de legalidad aplicables a la creación de toda tasa por la administración.

[10] La cual ha sido fijada en S/ 3,100.00 (tres mil cien y 00/100 nuevos soles), de conformidad con lo previsto por el Decreto Supremo N° 241-2001-EF.

[11] Hay que anotar, sin embargo, que, desde el 12 de febrero de 2002 hasta el 18 de junio de 2003, fecha en que se publicó el actual TUPA del RENIEC; para la obtención del DNI fuera del plazo de 90 días señalado, se fijó como costo de derecho de tramitación el 1% de la UIT, es decir S/. 31.00 (treintaiún y 00/100 nuevos soles), monto que según los funcionarios del RENIEC volverá a estar vigente en el próximo ejercicio.

[12] Más adelante definimos lo que se entiende por estos conceptos.

5.2 La Potestad Tributaria y el Principio de Legalidad Tributaria en el marco del artículo 74° de la Constitución

De acuerdo a lo expuesto, resulta necesario determinar si el RENIEC como organismo constitucional autónomo, tiene potestad tributaria originaria o derivada para crear tasas, específicamente derechos de tramitación en los procedimientos que fija su TUPA para la obtención del DNI.

Con relación al concepto de potestad tributaria, podemos señalar que si bien no existe una unidad terminológica para nombrarla en doctrina[13], sí suele existir cierto consenso para definir sus caracteres esenciales, en cuanto se entiende que es la facultad que tiene el Estado para crear, modificar, suprimir, regular o establecer la exoneración de tributos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

La potestad tributaria no es sino el ejercicio del poder del Estado en el campo tributario. Este ejercicio se sustenta en la idea que la facultad de imponer tributos obedece al fin supremo del Estado de promover el bien común, el bienestar general. Para la consecución de tales fines públicos, el Estado ejecuta su denominada "actividad financiera" destinada a captar ingresos o recursos públicos a través de distintos medios o fuentes (endeudamiento, donaciones, actividad empresarial, etc.), siendo el principal la tributación.

Por su parte, la potestad tributaria no es atribuida a un único órgano del Estado sino que, dependiendo de la estructura del Estado, aquella puede ser ejercida por uno o por varios titulares de poder y, por ello, el análisis de dichas potestades tributarias tiene generalmente como criterio de clasificación, la fuente normativa que permite su ejercicio. Así, según la doctrina, la **potestad tributaria originaria o inmediata** *"(...) es aquella cuyo ejercicio emana de una norma constitucional autoaplicable pues puede ser empleada directamente sin aprobación posterior de alguna autoridad o norma legal*". Mientras que la **potestad tributaria derivada o mediata** *"(...) es aquella cuyo ejercicio requiere de la delegación expresa de facultades otorgadas por otra entidad estatal que tenga potestad tributaria originaria, no interesando si dicha delegación consta o no en la Constitución."*[14]

Desde esta perspectiva conceptual, una primera norma a analizar lo constituye el artículo 74° de la Constitución, el cual establece expresamente que:

> *"**Artículo 74°.-** Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.*
> *Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas dentro de su jurisdicción y con los límites que la ley señala.*

[13] Ya que suele denominársele como poder tributario, poder de imposición fiscal, poder fiscal, etc.
[14] FONSECA SARMIENTO, Carlos. Artículo presentado a la Comisión de Reforma de la Constitución de 1993. En: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/debate_constitucional/aportes/aporte-del-Señor-Carlos-Fonseca-Sarmiento.htm.

El Estado al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. (...).
No surten efectos las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo".

Como se aprecia, este artículo regula el ejercicio de la potestad tributaria en nuestro ordenamiento jurídico. De acuerdo al primer párrafo de dicha norma, tienen potestad tributaria originaria quienes pueden crear, modificar o suprimir tributos incluyendo la posibilidad de establecer exoneraciones. Por ello, el Poder Legislativo tiene potestad tributaria originaria, mientras que el Poder Ejecutivo sólo esta potestad limitada a los aranceles y tasas.

Pero el Poder Ejecutivo también ostenta, según nuestra Constitución, potestad tributaria derivada cuando el Poder Legislativo, en el marco de lo dispuesto por el artículo 104º de la Constitución, le delega facultades para legislar en materia tributaria, especialmente en el campo de los impuestos. Y en cuanto a los Gobiernos Locales, nuestra Constitución dispone que ellos ostentan una potestad tributaria derivada en las materias de su competencia, pues la misma debe ser ejercida dentro de los límites que la ley señale.

En consecuencia, en nuestro sistema jurídico los gobiernos regionales, los organismos constitucionales autónomos, como el RENIEC, e incluso el Poder Judicial, no ostentan potestad tributaria originaria.

De otro lado, el ejercicio de la potestad tributaria tiene ciertos límites constitucionales que están referidos a los principios de legalidad, igualdad, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales. Por relacionarse con el objeto de nuestra investigación, nos detendremos en el Principio de Legalidad Tributaria, también conocido como Principio de Reserva de Ley.

Según dicho principio, que es de carácter formal, quien ostenta la potestad o poder tributario "*debe ejercerlo a través de los órganos competentes según la Constitución, sobre las materias establecidas en ella y empleando los instrumentos legales idóneos de acuerdo al marco constitucional. Tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica por medio de la exigencia de requisitos que deben cumplirse para que el Estado obtenga de manera legítima la prestación pecuniaria de los particulares.*"[15]

Este principio de legalidad está contenido en el artículo 74º de la Constitución, y según lo señalado por Humberto Medrano dicho *"(...) texto resume la "devaluación" del antes rígido principio ya que, en sentido estricto, no en todos los casos se requiere ley para abordar aspectos tributarios sustanciales. Se encuentra autorizada la delegación tratándose de impuestos en general y de contribuciones, mientras que respecto de aranceles y "tasas" no se necesita*

[15] DEFENSORIA DEL PUEBLO. Tributación Municipal y Constitución. Lima, 2000; pp. 18 y 19.

delegación alguna ya que se trata de una atribución "originaria" del Ejecutivo, por mandato constitucional."[16]

Teniendo en cuenta lo expuesto, el principio de legalidad tributaria nos ayuda a resolver el problema presentado por la ausencia de potestad tributaria originaria que tienen ciertas entidades públicas, como es el caso por ejemplo del Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos[17].

Específicamente, para la regulación de las tasas por los servicios administrativos que brindan dichos organismos, se debe tener en cuenta que estos en virtud del principio de separación de poderes y de la autonomía constitucional de la cual gozan, no requieren de una habilitación del Poder Ejecutivo para la regulación de sus tasas. Por ello, atendiendo a la naturaleza de dichas entidades, consideramos que se precisa de una habilitación legal para que adquieran expresamente una potestad tributaria derivada en esta materia.

En tal sentido, para el presente caso, siguiendo el principio de unidad de la Constitución, por el cual la misma deber ser interpretada sistemáticamente y en forma armónica como una unidad, se puede derivar el deber de armonizar el artículo 74° de la Constitución ya citado, con el artículo 177º de la misma que establece la autonomía de los organismos que conforman el sistema electoral, entre los cuales se encuentra el RENIEC, de modo tal que exista entre ambos una concordancia práctica.

Por ello, consideramos que en virtud del principio de división de poderes y en la necesidad del diseño constitucional del Estado de dotar de un ejercicio autónomo a ciertas funciones de éste, podría admitirse la posibilidad que por ley se delegue la potestad tributaria en el Poder Judicial (para regular las tasas judiciales)[18] o en los organismos constitucionales autónomos (para regular sus propias tasas administrativas) sin que se vulnere con ello el artículo 74° de la Constitución.

De otro lado, encontramos una cierta contradicción entre lo dispuesto por el citado artículo 74º de la Constitución que otorga potestad tributaria al Poder Ejecutivo para regular sus propias tasas mediante Decreto Supremo, con lo dispuesto por el artículo 44.2 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[19] (en adelante nombrada como LPAG), que prescribe que son condiciones para la procedencia del cobro de los derechos de

---

[16] MEDRANO CORNEJO, Humberto. En Declinación del Principio de legalidad en Derecho Tributario: una constatación objetiva. Revista Ius Et Veritas. Año V Nº 10. Lima, Perú. p. 198.

[17] Al respecto, según lo expresado por Santa María Pastor, la **autonomía constitucional** otorgada a determinados organismos (como por ejemplo en nuestro sistema jurídico al Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, entre otros) resultan ser "(…) *exigencias institucionales del pluralismo, del principio de distribución del poder político y del desempeño necesariamente independiente de determinadas funciones estatales de enjuiciamiento y control (…)."* Al respecto ver: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Principios de Derecho Administrativo, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., pp. 660.

[18] Al respecto, se tuvo en cuenta que la regulación de las tasas exclusivamente por el Poder Ejecutivo a través de un decreto supremo, amparándose en una interpretación literal del artículo 74° de la Constitución, podría atentar contra la independencia de los órganos jurisdiccionales y constituir una amenaza al acceso a la justicia; expidiéndose por ello la Ley N° 26846, publicada el 27 de julio de 1997, a la luz de la interpretación constitucional armónica señalada, permitiendo –a través de una delegación de facultades– que se puedan regular las tasas judiciales directamente mediante disposiciones administrativas del Poder Judicial.

[19] Vigente desde el 11 de octubre de 2001.

tramitación (tasas): "***que la entidad esté facultada para exigirlo por una norma con rango de ley*** y *que esté consignado en su vigente Texto Único de Procedimientos Administrativos".*

Es decir, las entidades públicas que conforman el Poder Ejecutivo, según la citada norma de la LPAG, requerirían de una habilitación legal expresa para regular sus tasas, lo cual se opone al artículo 74º de la Constitución, en tanto dichas entidades no requieren de una habilitación mediante una norma con rango de ley para ello, encontrándose facultadas para hacerlo sólo mediante un decreto supremo.

En tal sentido, consideramos que el artículo 44.2 de la LPAG debería ser interpretado como una delimitación legal de los procedimientos administrativos a cargo de cada entidad de la administración pública, sobre los cuales dichas entidades pueden crear tasas en su modalidad de derechos de tramitación. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo lo podrán hacer a través de un decreto supremo y los organismos constitucionales autónomos a través de una ley que los habilite para tal fin.

5.2 Naturaleza jurídica de los derechos de tramitación

La Norma II del Título Preliminar del Código Tributario[20] establece que el término genérico tributo comprende el impuesto, la contribución y la tasa; y que el rendimiento de los tributos distintos a los impuestos, es decir, las contribuciones y tasas, *"no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación."*

Según la misma norma, la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Desde un punto de vista conceptual, para Geraldo Ataliba la tasa es un tributo vinculado, cuya hipótesis de incidencia consiste en una actividad estatal directa e inmediatamente referida al obligado.[21] Ello quiere decir que no puede existir una tasa que no esté vinculada a la prestación de un servicio público administrativo que se ejecute en forma efectiva y directa en favor del contribuyente.

De otro lado, jurídicamente las tasas pueden clasificarse en:

1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
2. **Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.**
3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

[20] Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo Nº 135-99-EF del 19 de agosto de 1999.
[21] Citado por: DEFENSORIA DEL PUEBLO. Tributación Municipal y Constitución; op. cit., p. 17.

En base a lo expuesto, debe entenderse que la naturaleza jurídica de los derechos de tramitación corresponde al concepto de tasa, ya que supone la prestación de un servicio administrativo público individualizado en favor de los administrados que lo requieran y el pago de una contraprestación pecuniaria por parte de dichos administrados por el costo de dicho servicio fijado por la administración de acuerdo a un parámetro de legalidad.

En esta misma dirección, el artículo 44.1 de la LPAG reconoce que las entidades públicas pueden establecer tasas, cuando señala que "*procede establecer 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 (...).*"

5.3 Facultad legal del RENIEC para regular derechos de tramitación

El inciso a) del artículo 24° de la Ley Orgánica del RENIEC, Ley Nº 26497, establece que los **recursos propios** de esta entidad aquellos que recauda por concepto de emisión de constancias de inscripción de los actos de su competencia y por **los servicios que presta el Registro.**

Con relación a la última parte del artículo bajo comentario, es decir, lo relacionado a los servicios que presta el RENIEC, se pueden plantear dos interpretaciones:

a) Que la emisión del DNI es uno de los *servicios* que presta el RENIEC y, por tanto, aquí quedaría comprendida una *atribución implícita* para el cobro por dicho servicio y por los demás procedimientos contemplados en su TUPA. Ello porque cuando el artículo 24º de la Ley Orgánica del RENIEC se refiere a los *servicios* que presta el Registro, no puede sino referirse a las prestaciones propias que, de acuerdo a sus competencias, le son reconocidas al RENIEC en la citada ley.

b) Que la facultad para exigir el cobro por derechos de tramitación no se puede deducir implícitamente, sino que esta facultad requiere de una habilitación legal expresa, que defina los servicios por los que se pueden establecer dichos derechos. Así, el admitir que al amparo del inciso a) del artículo 24° de su Ley Orgánica, el RENIEC se encuentra facultado para establecer derechos de tramitación, implicaría que la administración pública podría crearlos en vía de interpretación de otras normas, lo cual no resultaría legal ni razonable.

De acuerdo a la primera interpretación, se debe restringir el término "servicios" a aquellos estrictamente relacionados al ámbito de competencia del RENIEC y que se brindan a favor de los administrados, como podría ser por ejemplo, la emisión del DNI y sus duplicados, tal como lo dispone el inciso g) del artículo 7º de la citada Ley Orgánica del RENIEC.

Sin embargo, de conformidad con la segunda interpretación, en la Ley Orgánica del RENIEC no existe una relación de los "servicios" públicos administrativos que puede prestar dicho organismo, ya que el citado artículo 7º de su Ley Orgánica se refiere en forma genérica a las

funciones que le corresponde desarrollar; por lo que consideramos que esta interpretación sería la más ajustada a derecho.

Además, el referido artículo 24º de la Ley Orgánica del RENIEC sólo establece que los recursos generados por los servicios prestados por dicho organismo son una de las fuentes de su financiamiento, denominados recursos propios, pero no señala expresamente cuáles son dichos servicios ni lo faculta tampoco a crear, modificar, suprimir o exonerar tasas sobre dichos servicios o procedimientos administrativos a su cargo.[22]

De este modo, al no existir una atribución legal expresa para que el RENIEC pueda establecer derechos de tramitación por los servicios públicos administrativos que presta, se estaría vulnerando lo dispuesto por el numeral 1.1 del artículo IV de la LPAG que reconoce el **Principio de Legalidad del Procedimiento Administrativo**, según el cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho**, dentro de las facultades que le estén atribuidas** y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Dicho principio, ampliamente desarrollado en la doctrina, constituye un parámetro de actuación para toda administración pública. Al respecto, García de Enterría ha señalado:

> *"....Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un* ***poder atribuido previamente por la Ley*** *y por ella delimitado y construido.* ***Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar,*** *simplemente."*[23] (el resaltado es nuestro)

Por ello, bajo el marco constitucional vigente, consideramos que el RENIEC tendría que estar habilitado expresamente por una ley que correspondería aprobar al Congreso de la República para cobrar derechos de tramitación (tasas) por los procedimientos administrativos a su cargo. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el Poder Judicial que fue habilitado para el cobro de tasas judiciales mediante la Ley Nº 26846. De esta forma se respetaría la autonomía de dicho organismo, y se cumpliría con el principio de legalidad para el cobro de derechos de tramitación establecido en el artículo 44.2 de la LPAG.[24]

De lo expuesto y específicamente de las normas que regulan las competencias y organización del RENIEC ya citadas, se podría afirmar que si bien es razonable que este organismo pueda establecer derechos de tramitación por los servicios públicos administrativos que brinda de

---

[22] Es de resaltar que el artículo 24° bajo comentario se encuentra ubicado en el Título IV de la Ley Orgánica del RENIEC, denominado "Régimen Económico", que regula las distintas fuentes de financiamiento del RENIEC: los ingresos propios, la asignación presupuestal, los aportes, donaciones y legados. Dicho artículo, en tanto contempla sus fuentes de financiamiento, se relaciona con su ámbito presupuestal. En esta dirección, dicha norma está vinculada a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley N° 27209 y a la Ley del Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2003, Ley Nº 27879, vale decir, con el sistema presupuestal del Estado, el mismo que asigna al RENIEC una partida para el cumplimiento de sus funciones.

[23] GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y otro. Curso de Derecho Administrativo I. Madrid: Civitas Ediciones S.L. Novena Edición. 1999. p. 435.

[24] Este artículo tiene como antecedentes al artículo 8° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos; y al artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de los Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 02-94-JUS, ya derogado.

acuerdo a las competencias que la Constitución y su ley orgánica le han asignado; se requiere de una habilitación legal para el ejercicio de la potestad tributaria derivada que le corresponde.

VI. RAZONABILIDAD DEL COSTO DE LAS TASAS POR LA EXPEDICIÓN DEL DNI

6.1 El valor de las tasas por expedición del DNI fijado en función de la Unidad Impositiva Tributaria-UIT

La obligación de establecer el monto de los derechos administrativos tomando como medida de referencia a la Unidad Impositiva Tributaria - UIT está previsto en el artículo 37.5 de la LPAG.

Al respecto, si bien existe la indicada obligación, ello no significa que la determinación del monto que las entidades de la administración pública cobran como derechos de tramitación, pueda ser calculada de manera arbitraria. Para ello se requiere de una justificación técnica y económica, de acuerdo a pautas que examinaremos más adelante.

Con relación al valor o monto de los derechos de tramitación por los procedimientos administrativos que se siguen ante el RENIEC, entre los que se encuentra el procedimiento de inscripción para obtener el DNI, éste ha sido fijado en función a la UIT desde el año 1996 en sus sucesivos TUPAs.

Sin embargo, la justificación técnica y económica para que el monto de los derechos de tramitación para la obtención del DNI se fijen en el 1% de la UIT, tal como estuvo previsto desde el 12 de febrero de 2002 hasta el 18 de junio de 2003[25], o al 0.807% de la UIT[26], no ha sido una información de público conocimiento.

La cronología de las normas legales pertinentes que fijaron los montos de los derechos de tramitación para la obtención del DNI, es la siguiente:

1. El Decreto Supremo N° 045-96-PCM, publicado el 29 de setiembre de 1996. En el primer procedimiento de este TUPA denominado "inscripción de ciudadanos" consta que el trámite era gratuito. Sin embargo, mediante un procedimiento distinto, los omisos a la inscripción tenían que pagar el 1% de la UIT.

2. El Decreto Supremo N° 010-97-PCM, publicado el 21 de marzo de 1997, regulaba el procedimiento denominado "inscripción regular" que estaba destinado para personas naturales mayores de 18 años y menores de 19 años de edad. Este trámite era gratuito. Sin embargo, los omisos a la inscripción tenían que pagar una multa[27] equivalente al 1% de la UIT, en otro procedimiento .

[25] Costo fijado en el TUPA anterior del RENIEC, aprobado por Resolución Jefatural Nº 051-2002-JEF/RENIEC.
[26] Tal como consta en su TUPA vigente, aprobado por Resolución Jefatural Nº 248-2003-JEF/RENIEC.
[27] Como se sabe la multa es una sanción por la comisión de una infracción administrativa, para lo cual se requiere que dicha infracción esté debidamente tipificada en una norma con rango de ley y que la administración se encuentre facultada para imponerla por una norma de igual rango. Por ello, no resultaba razonable que se calificara como multa al cobro que se hacía por expedición del DNI en forma extemporánea, cuando la infracción no estaba debidamente tipificada y, más aún, cuando el monto

3. El Decreto Supremo N° 026-99-PCM, publicado el 29 de julio de 1999, aprobó la actualización del TUPA del RENIEC. El procedimiento denominado "inscripción regular" era para las personas naturales mayores de 18 años, dentro de los 90 días calendario posteriores a la fecha en que se adquiere la mayoría de edad, cuyo trámite era gratuito. Sin embargo, la inscripción extemporánea, que debían realizar aquellas personas que no cumplieron con inscribirse dentro del plazo establecido, costaba el 1% de la UIT.

4. El Decreto Supremo N° 024-2000-PCM, publicado el 28 de agosto de 2000, aprobó la actualización del TUPA del RENIEC. En el procedimiento de inscripción regular se estableció que era para personas naturales mayores de 18 años dentro de los 90 días calendarios posteriores a la fecha en que se adquiere la mayoría de edad. Sin embargo, por inscripción extemporánea, debía pagarse una multa establecida en acto resolutivo.

5. Mediante la Resolución Jefatural N° 489-2000-JEF/RENIEC, publicada el 30 de agosto de 2000, se estableció actualizar y adecuar la cuantía de los derechos, tasas y multas por las inscripciones, rectificaciones, expedición de certificaciones y demás procedimientos administrativos que se realicen ante el RENIEC, en función al valor de la UIT para el ejercicio gravable de 2000.

6. La Resolución Jefatural N° 051-2002-JEF/RENIEC, publicada el 11 de febrero de 2002, que aprobó el TUPA del RENIEC. En el primer procedimiento denominado inscripción regular se estableció que era para personas naturales mayores de 18 años, dentro de los 90 días calendarios posteriores a la fecha en que se adquiere la mayoría de edad, el DNI se expedía en forma gratuita.

   Asimismo, aquellas personas que se inscribían fuera de las fechas establecidas para la inscripción regular debían asumir el monto de los derechos admini*strativos* ascendente al 1% de la UIT.

7. La Resolución Jefatural N° 248-2003-JEF/RENIEC, publicada el 18 de junio de 2003, que aprobó el actual TUPA del RENIEC, establece como primer procedimiento el denominado "inscripción regular"; aunque precisa que la "Inscripción Ordinaria" es para las personas naturales mayores de 18 años dentro de los 90 días calendarios posteriores a la fecha en que se adquiere la mayoría de edad, cuyo trámite es gratuito.

   Asimismo, en la parte final de este procedimiento de Inscripción Ordinaria se establece que los que se inscriban fuera de las fechas establecidas por la inscripción regular, deberán asumir el monto de los derechos administrativos ascendente a 0.807% de la UIT.

---

de la referida "multa" era equivalente al costo del servicio prestado en favor del usuario del servicio, en este caso, el costo por expedición del DNI.

De las normas expuestas podemos concluir, en términos generales, que desde el año 1996 se instauró un procedimiento de inscripción regular ordinaria para todas aquellas personas que adquirían su mayoría de edad, el cual concluía con la entrega gratuita del DNI si se inscribían dentro de un plazo determinado y, dentro del mismo procedimiento, para los omisos o para quienes se inscribían por primera vez en forma extemporánea, se estableció la obligación de pagar un "derecho de tramitación", el cual en algunos casos se estableció como una sanción en forma de multa.

Asimismo, desde el año 1996 se estableció como derecho de tramitación para la referida primera inscripción el equivalente al 1% de la UIT[28], el mismo que se fue actualizando automáticamente año a año en función al incremento de la UIT. Al respecto, como ya se ha señalado, el RENIEC no había sustentado el costo de dicho procedimiento desde dicha fecha, y cómo éste mismo monto fue trasladado a otros procedimientos que concluyen con la entrega de un nuevo DNI.

Al respecto, en aplicación del principio de publicidad de los asuntos públicos o de "transparencia administrativa" y, específicamente del principio de transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas, contenidos en los artículos 3º y 25º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consideramos que el RENIEC debería informar a la opinión pública sobre los siguientes aspectos :

a) Los componentes de su presupuesto institucional y cómo se destina éste para el cumplimiento de sus funciones;

b) La estructura de costos de los procedimientos que concluyen con la expedición el DNI;

c) Las fuentes de financiamiento del DNI que se otorga en forma gratuita a las personas que adquieren su mayoría de edad y de los otros procedimientos gratuitos a su cargo[29]; y;

d) La forma en que se han distribuido los recursos obtenidos por cobro de derechos de tramitación para la obtención del DNI desde 1996 a la fecha.

6.2 Razonabilidad del costo del DNI

Como se ha hemos señalado, consideramos que la expedición del DNI en principio, debería ser gratuita, asumiendo el Estado el costo del servicio que dicho trámite genera a través de la recaudación tributaria correspondiente. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico la administración está facultada para establecer tasas en su modalidad de derechos de

[28] Equivalencia que fue reajustada recién, como ya se señaló, el 18 de junio de 2003.

[29] Sobre todo porque existe la fundada presunción que el costo de los DNI que se otorgan en forma gratuita son financiados por los excedentes de los recursos que se obtienen por los derechos de tramitación que el RENIEC cobra por los diversos procedimientos que concluyen con la entrega del DNI a los usuarios que lo solicitan; lo cual configuraría lo que los economistas denominan "subsidio cruzado" y que, a su vez, implicaría la violación los límites legales que tienen las tasas para su aprobación

tramitación, pero sujeta a determinados límites y principios como el de legalidad y razonabilidad.

En el tema bajo análisis, mediante la Resolución Jefatural N° 248-2003-JEF/RENIEC se aprobó el TUPA del RENIEC, el cual establece en su primer procedimiento que aquellos que se inscriban fuera de los 90 días posteriores a la fecha en que adquirieron la mayoría de edad, deberán asumir el ***costo de los derechos administrativos*** ascendente en la actualidad al 0.807 % de la UIT, o sea S/ 25.00 (veinticinco y 00/100 nuevos soles).

Además, el referido TUPA establece el mismo monto para la tramitación de otros 10 procedimientos administrativos distintos, lo cual no resulta razonable, ya que debería evaluarse previamente los costos efectivos que tales trámites tienen para la administración. Los procedimientos administrativos, según el TUPA del RENIEC, que tienen el mismo costo de 0.807% de la UIT son los siguientes:

- Reinscripción en el Registro Único de Identificación de las personas naturales;
- Duplicado del DNI;
- Canje de la Libreta Electoral por el DNI;[30]
- Renovación del DNI por caducidad;
- Rectificación, administrativa, judicial y notarial de prenombres, apellidos u otros datos en el Registro Único de Personas Naturales;
- Rectificación del dato de estado civil por declaración indebida del titular;
- Rectificación de la decisión de ceder órganos y tejidos;
- Rectificación del grado de instrucción;
- Rectificación del domicilio;
- Actualización de imagen.[31]

Es decir, el RENIEC ha establecido un igual costo para cada uno de los procedimientos administrativos referidos, a pesar que su tramitación puede ser distinta. Al respecto, consideramos que no se ha tenido en cuenta que los derechos de tramitación que pueden establecer las entidades de la administración pública se encuentran sujetos a límites legales.

Así, el párrafo final del artículo 44.1 de la citada LPAG, señala que el costo de los derechos de tramitación *"incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento"*.

A su vez, el artículo 45.1 de la LPAG prescribe que *"el monto del derecho de tramitación es determinado 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. Su monto es sustentado por el funcionario a cargo de la oficina de administración de cada entidad (...)"*.

[30] Al respecto, mediante Resolución Jefatural Nº 375-2003-JEF/RENIEC publicada el 16 de agosto del presente en el Diario Oficial El Peruano, se dictaron disposiciones para, entre otros aspectos, subvencionar el costo del procedimiento de canje de la libreta electoral por el DNI para aquellas personas pobres o muy pobres, o en situación de extrema pobreza.

[31] Algunos de estos procedimientos, cuando procede, tienen un costo menor para el caso de los DNI que se otorgan a los menores de edad (0.6452% de la UIT).

De las normas citadas se desprende que la administración no puede establecer montos por derechos de tramitación en forma arbitraria, sino que ello se encuentra sujeto a ciertos parámetros. Así, la determinación de los costos de los procedimientos administrativos debe sustentarse, en todos los casos, en base a estudios técnicos económicos que reflejen el costo real y efectivo de los procedimientos administrativos a cargo de la entidad.

Sobre el tema bajo análisis, el Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, organismo ya disuelto, mediante Resolución Jefatural N° 087-95-INAP/DTSA aprobó la Directiva N° 001-95-INAP/DTSA, publicada el 3 de julio de 1995, que estableció las Pautas Metodológicas para la fijación de Costos de los Procedimientos Administrativos.

Esta directiva contiene orientaciones tendientes a facilitar a las entidades de la administración pública, la determinación del monto de los derechos de tramitación que se deben cobrar por la realización de los procedimientos administrativos comprendidos en sus correspondientes TUPAs, con sustento en una estructura de costos real.

Asimismo, señala que la determinación del costo real de los procedimientos se efectúa a través del método del costeo directo, por el cual se aplica al procedimiento sólo los costos variables de prestación, es decir:

- El costo de mano de obra (servicios del personal que participa directamente en la ejecución del procedimiento, tales como la remuneración mensual, los beneficios, entre otros);
- El costo de materiales (insumos que se utilizan directamente en la ejecución del procedimiento, como por ejemplo el papel, folders y similares); y
- Otros gastos y consumos variables (referidos al mantenimiento o depreciación de equipos tales como fotocopiadores, impresoras, entre otros).

Para ello también se debe tener en cuenta que el artículo 44.6 de la LPAG, establece que mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas *"se precisarán 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."* Sin embargo, esta norma no ha sido expedida hasta la fecha.

En tal sentido, consideramos que el Poder Ejecutivo, más allá de evaluar las ventajas y vacíos que pudiera tener la citada directiva del INAP, debería elaborar un proyecto de decreto supremo que regule el citado artículo 44.6 de la LPAG, sometiéndolo a un debate público previo a su aprobación.

Otra referencia vinculada a los aspectos que se deben tener en cuenta para determinar el costo de la tasa por expedición del DNI, la encontramos en el Informe N° 046-2002/INDECOPI-CAM que remitió el 9 de enero de 2003 a la Defensoría del Pueblo el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual -INDECOPI, con

relación a los costos del procedimiento de inscripción en el servicio militar ante el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.

Del referido informe, podemos extraer algunos criterios para determinar la estructura de costos de un procedimiento administrativo, como en el caso bajo análisis. Así, consideramos que el RENIEC debería:

1. Fundamentar qué actos y diligencias están comprendidos como parte de la tramitación de los procedimientos administrativos destinados a la obtención del DNI.

2. Tener información exacta acerca del personal que interviene durante todo el proceso de tramitación.

3. Explicar si el personal involucrado en los procesos de tramitación para la obtención del DNI realiza otras actividades distintas a dicho fin.

4. Acreditar con facturas y otros comprobantes de pago el costo de los materiales y servicios que se emplean en el proceso (gastos indirectos).

5. Adoptar un método de depreciación de activos utilizado para el cálculo del costo unitario del trámite de expedición del DNI en cada supuesto previsto en su TUPA.

6. Acreditar el costo de conceptos que influyen en la determinación de los costos de tramitación, tales como "construcción", "alquiler de locales", "habilitación de oficinas de atención al público", "campañas de difusión", etc.

De acuerdo a lo expuesto, para establecer los costos de los derechos de tramitación, como los contenidos en su TUPA, el RENIEC debió haber realizado algún tipo de estudio técnico considerando al menos los criterios indicados.

Como consecuencia de una denuncia formulada el día 9 de junio del presente año a diversos medios de comunicación por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), en el sentido que el RENIEC cobraba a los ciudadanos ocho veces el valor del costo del DNI; esta última entidad publicó en diversos medios informativos, el día 10 de junio de 2003, un comunicado[32] para aclarar algunos aspectos relacionados con el costo de los servicios administrativos que cobra para la expedición del DNI.

En el quinto párrafo del mencionado comunicado se señala que el costo del DNI *"no sólo comprende el valor del papel y enmicado, un eficiente sistema de máxima seguridad, inalterabilidad, calidad e intransferibilidad de los datos que, en su confección, garantizan su inviolabilidad, así como un complejo proceso que se efectúa a lo largo y ancho del país a través de 210 oficinas y la atención al público por más de 1,000 trabajadores, comprendiendo dicho proceso la captura de la información, construcción de un registro*

[32] Véase por ejemplo: Diario El Comercio, 10 de junio de 2003, p A-12.

electrónico, envío de la información sustentatoria a Lima, verificación de la autenticidad de la documentación remitida mediante la confrontación de libros matrices de inscripción, pericias grafotécnicas, etc., digitación de datos, digitalización de la fotografía, firma y huellas, inserción y proceso en la gran base de datos con más de 13,000,000 de registros, impresión del DNI y devolución a su lugar de origen para su entrega al interesado."

Como se aprecia, si bien se hizo un detalle de los pasos que se siguen para la expedición del DNI, ello no se había expresado en base a una estructura de costos unitarios por cada etapa, que diferencie los costos fijos de los variables en que la administración incurre en cada procedimiento específico.

Asimismo, en el comunicado bajo comentario no se hizo una diferenciación de aquellos aspectos que no constituyen en sí un servicio en favor del usuario o usuaria, sino parte de las funciones registrales y no registrales del propio RENIEC, como por ejemplo, aquellos aspectos (o porcentajes, en términos de costos) de su infraestructura y logística, o de su propio personal, que están dedicados a otros fines, como por ejemplo a la gestión administrativa de la entidad o a la generación de servicios administrativos distintos a la expedición del DNI.

Además, el mismo comunicado, en su párrafo sexto, señala una distribución de los recursos generados a partir del monto que se cobraba por la expedición del DNI:

> *"El costo de S/ 31.00 por la emisión del DNI contempla además en el importe lo siguiente:*
>
> - *El 5% es decir S/ 1.55 es deducido para su entrega al Jurado Nacional de Elecciones de conformidad a la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859.*
> - *El 5% es decir S/ 1.55 es deducido para su entrega a la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad a la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859.*
> - *El 3.5% es decir S/ 1.09 es deducido por el Banco de la Nación, por concepto de gastos operativos por el cobro del importe señalado.*
> - *El 25% es decir S/ 7.55, permite financiar los DNIs que en forma gratuita se expiden a las personas que alcanzan los 18 años, que en el año 2002 fueron 440,217 y en el presente año, hasta la fecha alcanza la cantidad de 230,679 personas ... ."*

Como se advierte, el RENIEC se limitó a señalar la distribución de una parte de lo recaudado por la expedición del DNI, de acuerdo a lo previsto en los artículos 378° inciso e), 379° inciso d) y 380° inciso a) de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859. Con ello se está admitiendo que el monto del derecho de tramitación que se cobra para la expedición del DNI no es utilizado para financiar únicamente este servicio administrativo en favor del usuario, sino que lo recaudado se destina a otros fines.

En nuestra opinión, dicha distribución de los recursos recaudados por la expedición del DNI, contraviene lo previsto en el artículo 7° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización

del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, que dispone 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. Asimismo, colisiona con lo establecido en la parte final de la Norma II del Código Tributario, que prescribe que el rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

En consecuencia, los artículos 378° inciso e), 379° inciso d) y 380° inciso a) de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, deberían modificarse o derogarse, para que dicha ley se adecue a lo dispuesto por las normas anteriormente citadas, de modo que el rendimiento de los derechos administrativos que se cobran por la expedición del DNI, sirvan únicamente para mantener la operatividad del servicio prestado en favor del usuario, debiendo constituir ingresos exclusivos del RENIEC.

Posteriormente, a través del Oficio Nº 058-2003-SJEF/RENIEC, recibido por la Defensoría del Pueblo el 3 de julio de 2003 como respuesta a sucesivos pedidos de información; el RENIEC señaló como sustento a la estructura de costos de la emisión del DNI para el año 2003, que se había seguido las pautas dispuestas en el artículo 44.1 de la LPAG, precisando los siguientes criterios generales en base a un cálculo estimado de 2'000,000 de trámites anuales:

ESTRUCTURA DEL COSTO DEL DNI

CONCEPTO	MONTO EN S/.	COSTO UNITARIO
COSTO DE FABRICACIÓN	4,060,000.00	2.03
GASTOS DE OPERACIÓN		
1. Personal	15,869,035.72	7.93
2. Digitalización	3,520,000.00	1.76
3. Suministros	2,089,836.76	1.04
4. Servicios		
a. Seguridad y Vigilancia	1,735,618.44	0.87
b. Courier	420,000.00	0.21
c. Línea dedicada	1,920,000.00	0.96
d. Mantenimiento de equipos de oficina	81,360.00	0.04
e. Mantenimiento de equipos de cómputo	484,629.00	0.24
5. Licencia software ORACLE y soporte	1,750,000.00	0.88
6. Mantenimiento de Base de Datos	5,936,868.00	2.97
7. Equipos Informáticos	886,000.00	0.44
INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO		
1. Alquileres y servicios básicos	1,961,280.00	0.98
2. Servicio de Limpieza	1,278,411.84	0.64
3. Servicio de mantenimiento de infraestructura	1,318,943.52	0.66
TOTAL	**43,311,984.21**	**21.66**

Fuente: RENIEC

Sobre lo informado por el RENIEC como estructura de costos por la expedición del DNI, podemos indicar lo siguiente:

- Se constata que el costo unitario de producción del DNI (servicio de impresión y acabado del DNI), sólo como documento sin incluir aún ningún dato del usuario o algún otro concepto, es bastante bajo (S/. 2.03); y que el costo total del procedimiento (S/. 21.66), que supone el servicio prestado por el RENIEC durante toda la tramitación hasta la expedición del DNI a su titular, no incluye lo que en aplicación de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, se tiene que transferir a la ONPE y al Jurado Nacional de Elecciones, y lo que se tiene que deducir como "gastos administrativos" del ente recaudador, en este caso el Banco de la Nación.

- En cuanto a los denominados "gastos de operación", llama la atención lo que se destina al concepto de "personal", ya que a través de un cuadro anexo a la información bajo comentario, denominado **"Cuadro Consolidado de Remuneraciones del Personal Operativo y Técnico que participa directamente en la emisión de los DNI"**, el RENIEC nos ha informado que dichos gastos incluyen además las "obligaciones del empleador" y los "beneficios" (lo cual debe entenderse como el pago de beneficios sociales, vacaciones, gratificaciones y demás beneficios derivados de una relación laboral) de una planilla de 808 trabajadores pertenecientes a la Gerencia de Operaciones, Gerencia de Procesos y Gerencia de Tecnología e Información. Además, el referido cuadro señala que el total anual de gastos de personal asciende a la suma de S/. 17,093,855.68, de la cual el Estado sólo financia un monto de S/. 1,224,819.96[33], es decir, el 92.84% de dichas remuneraciones lo financian los usuarios y usuarias que solicitan la expedición de un DNI.[34]

- Lo anterior resulta un despropósito, pues finalmente son las personas que requieren un DNI las que tienen que pagar el mayor porcentaje de las referidas remuneraciones como parte del monto establecido como derecho de tramitación. Además, por cada DNI que el RENIEC expide en forma onerosa, el 36.61% (S/. 7.93) del costo total unitario del derecho de tramitación (S/. 21.66) se destina al pago de la planilla mencionada, sin que el RENIEC haya explicado en la estructura de costos bajo comentario, cuál es el grado de participación de cada uno de los trabajadores involucrados en el proceso de expedición del DNI, y cómo se ha valorizado dicho trabajo en cada etapa; más aún cuando el personal de las gerencias involucradas en la emisión del DNI no desarrolla esta función en exclusividad,

[33] Este dato refleja el reducido aporte del Estado a esta actividad administrativa de trascendental importancia, como es el registro e identificación de las personas.

[34] Sobre este mismo tema, en el Oficio Nº 058-2003-SJEF/RENIEC bajo comentario, el Sub Jefe Nacional del RENIEC nos informó textualmente que el personal de dicha entidad *"(...), es decir un promedio de 800 personas entre el Sub Jefe Nacional, Gerentes, Jefes de División, Administradores, Registradores y otros, (...), a la fecha no cuenta con una Escala Remunerativa aprobada que pueda ofrecerles un trabajo bien remunerado y el goce de beneficios laborales como son vacaciones, licencias, permisos, capacitación, entre otros, toda vez que, a pesar de nuestra permanente y constante insistencia al Ministerio de Economía y Finanzas, esta entidad no ha atendido nuestro requerimiento, pese a haber sustentado y fundamentado legalmente su proceder así como determinar su financiamiento a través de nuestros recursos propios."* Sin embargo, esta explicación nos vuelve a plantear un problema de fondo: si los usuarios y usuarias de los servicios públicos administrativos que brinda el RENIEC deben financiar el íntegro de los gastos de personal que requiere dicha entidad para el desarrollo de sus funciones, a través de los derechos de tramitación que aquella cobra, o si es el Estado el obligado a ello.

sino que cumple también otras funciones relacionadas con las competencias y la gestión administrativa interna del RENIEC.

- El servicio de digitalización, que incluye el proceso de "captura" de la fotografía, firma y huellas por medios técnicos, y su inserción y proceso en la base de datos; es un proceso que se encuentra tercerizado, es decir, el RENIEC ha contratado los servicios de terceros para estas labores; y su incidencia en el costo total del DNI representa el 8.12% (a un costo unitario de S/. 1.76 por cada DNI que se expide).

- Con respecto al rubro "suministros", según el RENIEC éste comprende los "materiales usados para el proceso de emisión del DNI", tales como los huelleros, formularios de trámite que llenan los interesados, formularios continuos para reportes, sobres, útiles de escritorio, toner para impresoras y fotocopiadoras, y el costo unitario asignado por este servicio (S/. 1.04), representa el 4.8% del costo total del DNI.

- El rubro servicios incluye diversos aspectos que requieren de una mayor precisión, ya que es muy probable que los servicios de seguridad y vigilancia, courier (mensajería), línea dedicada, mantenimiento de equipos de oficina y mantenimiento de equipos de cómputo; no estén vinculados solamente al servicio de expedición del DNI. Por tanto, dicho costo debería ser distribuido proporcionalmente entre todos los servicios públicos administrativos que brinda el RENIEC y , específicamente, los servicios de seguridad y vigilancia, deberían ser asumidos directamente por el RENIEC, ya que no resulta razonable que dicho costo se cargue a los usuarios y usuarias del servicio de expedición del DNI, por no estar relacionado directamente con la prestación de dicho servicio.

- Con relación a la infraestructura y mantenimiento, se puede constatar que dentro de los costos por arrendamiento de los 207 locales del RENIEC, se incluyen los conceptos por servicios de agua, energía eléctrica, teléfono y hasta los arbitrios municipales. Estos últimos rubros no se relacionan directamente con la expedición del DNI, por ende no deberían incluirse como costos que deba pagar el usuario o usuaria.

- Del mismo modo, con relación al servicio de limpieza, éste no guarda relación directa con elaboración o expedición del DNI, y es un servicio que se brinda para todas las sedes del RENIEC. En tal sentido el costo consignado no resulta razonable.

De lo informado por el RENIEC podemos concluir que varios aspectos la estructura de costos establecida para todos los procedimientos administrativos que concluyen con la expedición del DNI, no guardan una vinculación directa con el servicio efectivamente prestado a favor de las personas que solicitan la emisión de tal documento de identidad. En el mismo sentido, montos desproporcionados y elevados, como los derechos de tramitación que rigen en la actualidad, puede afectar el ejercicio del derecho fundamental a la identidad reconocido en el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución y, por consiguiente, privar del ejercicio de derechos políticos y de su ciudadanía a numerosos peruanos.[35]

[35] Este último aspecto no varía porque se haya expedido la Resolución Jefatural Nº 375-2003-JEF/RENIEC publicada el 16 de agosto del presente, que dispuso subvencionar el costo de un solo procedimiento: el de canje del DNI para aquellas personas

Del mismo modo, el RENIEC ha señalado que no cuenta con un presupuesto adecuado para cumplir con las funciones que le asigna su Ley Orgánica, Ley Nº 26497, que le permita financiar los servicios públicos administrativos a su cargo. Ello, sin embargo, no es una justificación legal para trasladar un mayor costo, vía derechos de tramitación, a las personas que requieren tal documento[36], así como tampoco resultaría legal y, a su vez, razonable que lo recaudado en los diversos procedimientos que concluyen con la expedición del DNI, financien otros servicios o procedimientos, gratuitos[37] u onerosos, a cargo del RENIEC.

Al respecto, consideramos que, dada la trascendencia pública que tiene el acceso a los documentos de identidad y la importancia que tiene este hecho, la "formalización" de las personas, para las políticas que ejecuta el Estado[38], la mayor parte de las actividades prestacionales o de servicios administrativos que presta el RENIEC deberían ser financiados a través de recursos directamente transferidos por el tesoro público, y no a través de sus ingresos propios; lo cual implica el deber del Estado de incrementar el presupuesto público que se asigna al RENIEC en forma adecuada para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y su ley orgánica le han asignado.

Algo que grafica mejor lo expuesto, lo constituye el hecho que de los 42 procedimientos que señala el TUPA del RENIEC y que se brindan o deben brindarse en 207 oficinas a nivel nacional, sólo 19 de ellos concluyen con la expedición del DNI, tal como lo describimos en el siguiente cuadro:

PROCEDIMIENTOS QUE CULMINAN CON LA EMISION DEL DNI

PROCEDIMIENTO	DERECHOS ADMINISTRATIVOS
1) Inscripción regular a) Inscripción ordinaria Inscripción fuera del plazo b) Inscripción de menor de edad	 **Gratuito** 0.807% UIT En territorio nacional y extranjero 0.6452% UIT
2) Inscripción de personas naturalizadas peruanas o personas que han recuperado la nacionalidad peruana	**Gratuito**
3) Inscripción de menores de edad emancipados por matrimonio	**Gratuito**
4) Inscripción de menores de edad emancipados por tener título oficial	**Gratuito**
5) Inscripción de personas con discapacidad	**Gratuito**
6) Reinscripción en el Registro Único de Identificación de las personas naturales	En territorio nacional y extranjero 0.807% UIT

pobres o muy pobres, o en situación de extrema pobreza; subsistiendo el costo actual de S/. 25.00 para el resto de procedimientos que concluyen con la expedición del DNI.

[36] Más aún, cuando se puede presumir que siempre existirá una demanda elevada por éste documento dado su uso obligatorio para el ejercicio de derechos políticos y de ciertos derechos civiles, así como para la realización de trámites bancarios, comerciales, judiciales, registrales, administrativos, etc.

[37] Como podría ser, por ejemplo, lo que se dispuso mediante Resolución Jefatural N° 249-2003.JEF/RENIEC, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de junio de 2003, en el sentido de afectar el Presupuesto Institucional 2003 del RENIEC, para atender en forma gratuita la emisión del DNI para ciudadanos que obtienen la mayoría de edad durante el ejercicio 2003, a través de recursos directamente recaudados.

[38] Por ejemplo en los campos de la tributación, educación, salud, políticas penales, acceso a la justicia, etc.

7) Duplicado del DNI **a) Duplicado a través de Agencia** **b) Duplicado a través de la página web**	 En territorio nacional: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT
8) Canje de la Libreta Electoral por el DNI **A) Población muy pobre y pobre[39]** **B) Población en extrema pobreza**	0.807% UIT En el territorio nacional 0.2581% UIT **Gratuito**
9) Renovación por caducidad del DNI	En territorio nacional: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT
10) Rectificación de prenombres, apellidos u otros datos en el Registro Único de Personas Naturales **a) Rectificación administrativa** **b) Rectificación judicial** **c) Rectificación notarial**	 En territorio nacional: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT[40]
12) Rectificación del dato de estado civil	En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT
13) Rectificación del dato de estado civil por declaración indebida del titular	En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT
14) Rectificación de la decisión de ceder órganos y tejidos	En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT
15) Rectificación del grado de instrucción[41]	**Gratuito**
16) Rectificación del domicilio	En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT
17) Rectificación de estatura	**Gratuito**
18) Actualización de imagen	En territorio nacional y extranjero: 0.807% UIT En caso de menores de edad: 0.6452% UIT
19) Actualización de datos del declarante[42]	En territorio nacional y extranjero: 0.6452% UIT
20) Cambio del declarante[43]	En territorio nacional y extranjero: 0.6452% UIT

De los procedimientos descritos, algunos de ellos divisibles según el TUPA del RENIEC, 11 de ellos tiene un igual costo de 0.807% de la UIT, 2 de ellos tienen una tasa de 0.6452% de la UIT, con lo cual 13 procedimientos en total son onerosos y 8 de ellos son gratuitos, incluyendo al procedimiento de inscripción regular dentro de los 90 días de adquirida la mayoría de edad y teniendo en cuenta que el procedimiento 8), referido al canje de la Libreta Electoral por el DNI se ha divido en tres: uno oneroso, con igual tasa a los demás (en la actualidad S/. 25.00) que los demás procedimientos, uno parcialmente subvencionado, para personas pobres y muy pobres, y otro totalmente subvencionado, para personas en situación de pobreza extrema.

Esta misma información, nos permite inferir que lo que se recauda por los procedimientos onerosos están financiando a los procedimientos gratuitos, tal como se reconoció expresamente en el comunicado que publicó el RENIEC el día 10 de junio de 2003 en

[39] Según modificatoria de la Resolución Jeratural N° 376-2003-JEF/RENIEC, publicada el 20 de agosto de 2003.
[40] El procedimiento número 11) según el TUPA del RENIEC, denominado "Rectificación del número de inscripción militar", sólo produce una modificación en la base de datos respectiva, no concluyendo con la expedición de un nuevo DNI.
[41] Este procedimiento, y el procedimiento 17) sobre rectificación de estatura, deben culminar con la emisión del DNI, puesto que se consigna en el TUPA del RENIEC para ambos casos que *"los reclamos sobre la emisión del DNI se aceptarán dentro de los 30 días calendario posteriores a su recepción."*
[42] Procede cuando la persona que figura como declarante del menor de edad, desea actualizar alguno de su datos consignados en la ficha registral.
[43] Procede cuando se produce un cambio en la representación legal del menor de edad por cambio de tenencia o designación de nuevo tutor o acto análogo.

diversos medios de comunicación escritos, para explicar el cálculo del costo del DNI, precisando que el 25% del total de dicho costo se destina a financiar la expedición de los DNI gratuitos a las personas que adquieren la mayoría de edad.

En consecuencia, podemos afirmar que los costos establecidos por el RENIEC como sustento de los derechos de tramitación fijados para la expedición del DNI, vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad en que deben fundarse todos los actos de poder en un Estado democrático.

El principio de razonabilidad determina la prohibición de cualquier decisión arbitraria, sin importar si ésta es una norma o un acto administrativo o si fue emitida dentro o fuera de un proceso judicial o de un procedimiento administrativo.

Por ello, en el caso bajo análisis, nos encontraríamos frente a una violación del debido proceso en sentido sustantivo toda vez que, como ha sostenido Bustamante Alarcón, *"exige que todos los actos de poder, como normas jurídicas, como actos administrativos o resoluciones judiciales inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquél acto o con su invalidez."*[44]

Siguiendo al mismo autor, consideramos que el principio de razonabilidad implica también la exigencia de proporcionalidad, entendida ésta *como "la adecuada correspondencia, armonía o proporción entre la limitación, regulación o decisión y el fin que pretende alcanzarse."*[45] En este caso concreto, la regulación de los derechos de tramitación para la expedición del DNI, busca tutelar el principio por el cual las tasas sólo deben gravar lo necesario para mantener la operatividad el servicio público prestado[46]; sin embargo, en la práctica, dichos derechos de tramitación están limitando el acceso a dicho documento de numerosas personas de bajos recursos económicos y, por tanto, se estaría afectando su derecho fundamental a la identidad.

En conclusión, podemos afirmar que nuestro sistema jurídico, tal como lo ha admitido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, no puede admitir ninguna decisión, norma o acto que implique un ejercicio de poder arbitrario, es decir, que vulnere el principio de razonabilidad. Por consiguiente, se hace necesario una reformulación de los procedimientos que el RENIEC ha realizado para determinar los costos de los derechos de tramitación que ha establecido en su TUPA, para los diversos procedimientos que concluyen con la expedición del DNI, y que en la actualidad resultan desproporcionados al servicio efectivamente prestado a favor de los usuarios de dicho documento identificatorio.

[44] BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. Derechos Fundamentales y Proceso Justo. ARA Editores. Lima, 2001; p. 205.
[45] Op. cit.; pp. 166-167.
[46] En función al costo que su ejecución genera para la entidad durante toda su tramitación, incluyendo el costo real de producción de documentos que expida, según lo dispuesto por el artículo 45.1 de la LPAG.

6.3 El costo del documento de identidad en otros países sudamericanos

A fin de tener algunos datos referenciales que nos permitan comparar el costo del DNI nacional con el costo que tiene dicho documento en otros países sudamericanos, solicitamos a algunos consulados que nos brinden información al respecto.

Así, el 28 de enero de 2003 solicitamos a los consulados de Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia, nos proporcionen información relativa al valor de expedición del documento de identidad en sus respectivos países. La información proporcionada la presentamos en el siguiente cuadro resumen:

País	1era. entrega	2da. y 3ra. Entrega	Rectificaciones de Datos
Perú	Gratuito	US$7.18[47]	$7,18
Argentina	US$ 4,8	$ 8.01	US$ 2,65
Bolivia	US$ 2,2	US$ 2,2	US$ 2,2
Brasil	Gratuito	Gratuito	Gratuito
Chile	US$ 3,7	US$ 3,7	US$ 3,7
Colombia	Gratuito	US$ 8,62	US$ 8,62
Ecuador	US$ 2,00	US$ 2,00	US$ 2,00
Uruguay	US$1.9 ó US$3.8(urg)	US$1.9[48] ó US$3.8(urg)	US$1.9 ó US$3.8(urgente)
Venezuela	US$ 0,925	US$ 1,85	US$ 1,85

De la información presentada se desprende que el promedio del valor de los documentos de identidad en los referidos países sudamericanos, cuando se trata de una segunda o tercer entrega del documento (duplicado) es de aproximadamente US $ 3.53 (tres y 53/100 dólares americanos), cifra que representa casi la mitad de los US $ 7.18 (siete y 18/100 dólares americanos) que es el costo aproximado de tramitación del DNI expedido en el Perú por el RENIEC. Y en el caso de rectificaciones de datos el promedio resulta aún menor, puesto que se cobra un aproximado de US $ 2.86 (dos y 86/100 dólares americanos).

Ciertamente, las características técnicas del DNI peruano[49] a las que se refiere el artículo 28° de la Ley Orgánica del RENIEC, no son exactamente iguales a los documentos de identidad de los países mencionados, y tampoco se conoce cual es el nivel del financiamiento público a las actividades de los entes encargados de expedirlos, lo cual nos hubiese permitido realizar una comparación más aproximada a la realidad[50]. Por ello, esta comparación de costos debe tomarse sólo como un dato aproximado o referencial.

[47] Al tipo de cambio de S/. 3.48 por dólar.
[48] Trámite ordinario que se diferencia del urgente.
[49] Detalladas en el artículo 13° de la Resolución Jefatural N° 025-98-IDENTIDAD, que dispuso se deje de emitir las libretas electorales mecanizadas y se emita el DNI, publicada el 24 de marzo de 1998.
[50] Más aún si tenemos en cuenta que el RENIEC financia gran parte de sus actividades con recursos directamente recaudados o recursos propios.

VII. CONCLUSIONES

1. El Documento Nacional de Identidad - DNI constituye el principal documento identificatorio de las ciudadanas y los ciudadanos peruanos desde que obtienen su mayoría de edad; a través del cual se hace efectivo el derecho fundamental a la identidad y el ejercicio de la ciudadanía, reconocidos en los artículos 2º, inciso 1), y 30º de la Constitución, respectivamente. La expedición del DNI tiene dos efectos jurídicos: expresa un reconocimiento hacia la persona por parte del Estado, y faculta a quienes lo obtienen para el ejercicio de diversos derechos políticos y civiles, así como para realizar numerosas gestiones ante instituciones públicas o privadas.

2. Por la importancia que tiene el registro y la identificación de las personas para las políticas públicas que ejecuta el Estado, la expedición del DNI, al menos la primera vez que se expide, debería ser gratuita, asumiendo el Estado el costo del servicio que dicho trámite genera a través de la recaudación tributaria correspondiente.

3. La potestad tributaria es la facultad para crear, modificar, exonerar o regular tributos; dicha potestad puede ser originaria o derivada. Según lo dispuesto por el artículo 74º de la Constitución, las tasas y los aranceles se regulan mediante decreto supremo, es decir, en este campo el Poder Ejecutivo tiene potestad tributaria originaria; mientras que los organismos constitucionales autónomos, como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), no ostentan dicha potestad tributaria originaria.

4. El artículo 44.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley Nº 27444, constituye una delimitación legal de los procedimientos administrativos a cargo de la administración pública, respecto de los cuales dichas entidades pueden crear tasas en su modalidad de derechos de tramitación. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo o las adscritas a él, lo podrán hacer a través de un decreto supremo que las habilite para tal fin, y las demás entidades públicas a través de una ley.

5. Si bien resulta razonable que el RENIEC pueda establecer derechos de tramitación por los servicios públicos administrativos que brinda de acuerdo a las competencias que la Constitución y su ley orgánica le han asignado; se requiere una habilitación legal expresa para que, en ejercicio de la potestad tributaria derivada que le corresponde, pueda crear derechos de tramitación.

6. Bajo el marco constitucional vigente, el RENIEC tendría que estar habilitado expresamente para cobrar derechos de tramitación por los procedimientos administrativos a su cargo, a través de una ley que correspondería aprobar al Congreso de la República. Así se respetaría la autonomía constitucional de dicho organismo y se cumpliría con el principio de legalidad para el cobro de derechos de tramitación establecido en el artículo 44.2 de la LPAG. La mencionada habilitación legal resulta necesaria puesto que la Ley Orgánica del RENIEC no le otorga potestad en forma expresa para crear derechos de tramitación por la expedición del DNI.

7. Desde el año 1996 en que se estableció el monto del derecho de tramitación por la expedición del DNI en 1% de la UIT, el RENIEC no ha sustentado cómo llegó a establecer el costo de dicho procedimiento, y cómo este mismo monto fue trasladado a otros procedimientos que concluyen con la expedición del DNI.

8. En aplicación del principio de publicidad de los asuntos públicos o de "transparencia administrativa" y, específicamente, del principio de transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas, a los cuales se encuentran sometidas todas las actividades de la administración pública según lo dispuesto por los artículos 3° y 25° de del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo Nº 43-2003-PCM; consideramos que el RENIEC debería informar a la opinión pública lo siguiente:

   a) Los componentes de su presupuesto institucional y como se destinan éstos para el cumplimiento de sus funciones;

   b) La estructura de costos de los procedimientos que concluyen con la expedición el DNI;

   c) Las fuentes de financiamiento del DNI que se otorga en forma gratuita a las personas que adquieren la mayoría de edad, así como de los otros procedimientos gratuitos a su cargo; y,

9. Al establecer el RENIEC un igual monto como derecho de tramitación (equivalente al 0.807% de la UIT) para 11 procedimientos administrativos que concluyen con la expedición del DNI, a pesar de tener un trámite distinto, se ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 44.1 y 45.1 de la LPAG. La determinación de los costos de dichos procedimientos debe sustentarse en estudios técnicos económicos que reflejen su costo real.

10. La estructura de costos por emisión del DNI contenida en un informe presentado por el RENIEC a la Defensoría del Pueblo, no diferencia aquellos aspectos que no constituyen en sí un servicio en favor del usuario sino parte de sus funciones registrales y no registrales. Específicamente, con relación a lo informado por el RENIEC observamos lo siguiente

    a) En los denominados "gastos de operación", según lo informado por el RENIEC, lo que se destina al concepto de "personal" incluye las "obligaciones del empleador" y los "beneficios" de una planilla de 808 trabajadores. Además, informó que del referido total anual de gastos de personal, el Estado sólo financia un 7.16%, es decir, el 92.84% de dichas remuneraciones lo financian los usuarios y usuarias que solicitan la expedición de un DNI.

b) Por cada DNI que el RENIEC expide en forma onerosa, el 36.61% (S/. 7.93) del costo total unitario del derecho de tramitación (S/. 21.66) se destina al pago de la planilla mencionada, sin que el RENIEC haya explicado en la estructura de costos, cuál es el grado de participación de cada uno de los trabajadores involucrados en el proceso de expedición del DNI, y cómo se ha valorizado dicho trabajo en cada etapa; más aún cuando el personal involucrado en la emisión del DNI no desarrolla esta función con exclusividad sino que cumple también otras funciones relacionadas con las competencias y la gestión administrativa interna del RENIEC.

c) En cuanto al rubro servicios, el RENIEC no ha precisado que los servicios de seguridad y vigilancia, courier (mensajería), línea dedicada, mantenimiento de equipos de oficina y mantenimiento de equipos de cómputo; estén vinculados directamente al servicio de expedición del DNI. Por tanto, dicho costo, debería ser distribuido proporcionalmente entre todos los servicios públicos administrativos que brinda el RENIEC y, específicamente, el servicio de seguridad y vigilancia, debería ser asumido directamente por el RENIEC, ya que no resulta razonable que dicho costo se cargue a los usuarios y usuarias, por no estar relacionado directamente con la expedición del DNI.

d) Con relación a la infraestructura y mantenimiento, se constata que dentro de los costos por arrendamiento de los 207 locales del RENIEC, se incluyen los conceptos por servicios de agua, energía eléctrica, teléfono y hasta los arbitrios municipales. Consideramos que estos últimos gastos son ajenos al procedimiento de expedición del DNI, por ende no deberían incluirse como costos que deba pagar el usuario o usuaria.

e) Del mismo modo, con relación al servicio de limpieza, éste no guardan una relación directa con la expedición del DNI, y es un servicio que se brinda para todas las sedes del RENIEC. En tal sentido el costo consignado no resulta razonable.

11. El RENIEC ha señalado que no cuenta con un presupuesto público adecuado para cumplir con las funciones que le asigna su Ley Orgánica, Ley Nº 26497, y prestar adecuadamente los servicios públicos administrativos a su cargo. Sin embargo, ello no resulta una justificación legal para trasladar un mayor monto, vía derechos de tramitación, a las personas que requieren tal documento. Tampoco resulta legal que lo recaudado en los diversos procedimientos que concluyen con la expedición del DNI, sirva para financiar otros procedimientos, gratuitos u onerosos, a cargo del RENIEC.

12. Por la trascendencia pública que tiene el acceso a los documentos de identidad y la importancia que tiene este hecho para las políticas que ejecuta el Estado, la mayor parte de los servicios públicos administrativos que presta el RENIEC deberían ser financiados a través de recursos directamente transferidos por el tesoro público y no a través de sus ingresos propios; lo cual implica el deber del Estado de incrementar el presupuesto público que se asigna al RENIEC en forma adecuada para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y su ley orgánica le han asignado

13. De los procedimientos que señala el TUPA del RENIEC y que concluyen con la expedición del DNI, 13 son onerosos y 8 gratuitos; incluyendo a los DNI que se otorgan a las personas que se inscriban dentro de los 90 días de adquirida la mayoría de edad y el canje del DNI a las personas de extrema pobreza. Esta información nos permite inferir que lo que se recauda por los procedimientos onerosos está financiando a los procedimientos gratuitos, tal como lo reconoció en un comunicado público el RENIEC donde señaló que el 25% del total del costo que se cobra por la expedición del DNI se destina a financiar la expedición de los DNI gratuitos a las personas que adquieren la mayoría de edad.

14. La distribución de los ingresos recaudados por la expedición del DNI, previsto en los artículos 378° inciso e), 379° inciso d) y 380° inciso a) de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, contravienen el artículo 7° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, y la Norma II del Código Tributario; por lo que consideramos que dichos artículos de la Ley Orgánica de Elecciones deberían ser modificados o derogados.

15. Los montos establecidos por el RENIEC como derechos de tramitación para la obtención del DNI, vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad en que deben fundarse todos los actos de poder en un Estado democrático. Para ello, debe tenerse en cuenta que nuestro sistema jurídico no admite ninguna decisión, norma o acto que implique un ejercicio de poder arbitrario. Por consiguiente, se hace necesario una reformulación de los procedimientos que el RENIEC ha seguido para determinar los costos de los derechos de tramitación establecidos en su TUPA, para los diversos procedimientos que concluyen con la expedición del DNI.

16. De la información recogida en 8 consulados de países sudamericanos con sede en la ciudad de Lima, se desprende que el promedio de los montos que se cobran por la expedición de los documentos de identidad en tales países para el caso de duplicados es de aproximadamente US $ 3.53 (tres y 53/100 dólares americanos), cifra que representa casi la mitad de los US $ 7.24 (siete y 24/100 dólares americanos) que es el valor aproximado del DNI expedido en el Perú por el RENIEC. En el caso de rectificaciones de datos el promedio del costo se reduce a US $ 2.86 (dos y 86/100 dólares americanos) aproximadamente, es decir, menos de la mitad del costo que en nuestro país se ha fijado para tal trámite.

17. Un monto desproporcionado como derecho de tramitación para los procedimientos que concluyen con la expedición del DNI, puede afectar el ejercicio del derecho fundamental a la identidad reconocido en el inciso 1) del artículo 2º de la Constitución y, por consiguiente, privar del ejercicio de derechos políticos y de su ciudadanía a numerosas personas, especialmente a las de bajos recursos económicos.

VIII. RECOMENDACIONES

En virtud de lo expuesto en los numerales precedentes, y en uso de las facultades señaladas en el artículo 162° de la Constitución Política y en el artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, se dispone:

1. **RECOMENDAR** al Congreso de la República, a través de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República; de Justicia y Derechos Humanos; y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos, apruebe las medidas legislativas necesarias orientadas a:

    a) Autorizar expresamente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para efectuar el cobro de derechos de tramitación por los procedimientos administrativos a su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 74º de la Constitución, el artículo 44.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444, y su Ley Orgánica, Ley Nº 26497.

    b) Modificar o derogar -en su caso- los artículos 378° inciso e), 379° inciso d) y 380° inciso a) de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, con la finalidad de adecuar estas normas a lo dispuesto por el artículo 7° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, y a la Norma II del Código Tributario -cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo Nº 135-99-EF- en tanto disponen 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.

2. **RECOMENDAR** al Congreso de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas que estudien los mecanismos más idóneos que posibiliten, en el marco de las normas presupuestarias vigentes, la ampliación del presupuesto público otorgado al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a efectos de evitar que esta entidad sustente la mayor parte de su presupuesto institucional y subvencione otros procedimientos administrativos a su cargo, a través de las tasas que se cobran a los ciudadanos y ciudadanas como derechos de tramitación para obtener el DNI, por cuanto ello vulnera lo dispuesto por el artículo 7° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, la Norma II del Código Tributario, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo Nº 135-99-EF, y, específicamente, los artículos 44.1 y 45.1 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

3. **RECOMENDAR** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), disponer las medidas necesarias para:

    a) Realizar un nuevo estudio técnico económico sobre todos los procedimientos administrativos que concluyen con la expedición del DNI, que determine una estructura de costos ajustada estrictamente a los parámetros de legalidad

establecidos en los artículos 44º y 45º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444.

b) En aplicación de los principios de transparencia administrativa y de transparencia en el manejo de las finanzas públicas, contenidos en los artículos 3º y 25º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundir a través de su portal institucional u otros medios, su presupuesto institucional actualizado y su relación con la estructura de costos de todos los procedimientos administrativos a su cargo, que figuran en su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

4. **RECORDAR** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que dicha entidad está obligada a cobrar como derechos de tramitación por los procedimientos a su cargo, únicamente el importe que corresponde al servicio efectivamente prestado a favor del usuario o usuaria y para mantener la operatividad de dichos servicios, según lo dispuesto por el artículo 7° del Decreto Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, la Norma II del Código Tributario y, específicamente, los artículos 44.1 y 45.1 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; lo cual implica que no puede financiar servicios gratuitos con las tasas establecidas para los procedimientos onerosos en su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

5. **EXHORTAR** 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 Nº 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.

6. **ENCARGAR** a la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el presente informe.

Lima, noviembre de 2003.