



**DICTAMEN DE LOS PROYECTOS
DE LEY N° 90/2006-CR Y 133/2006-
CR QUE PROPONEN ELIMINAR
SOBRECOSTOS PARA LA
EXPEDICIÓN Y REVALIDACIÓN DE
LOS PASAPORTES**

**COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS
REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Período Anual de Sesiones 2006-2007

Señora Presidenta:

Ha venido para estudio y dictamen¹ de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, los Proyectos de Ley N° 90/2006-CR y 133/2006-CR, presentados por el Grupo Parlamentario **UNION POR EL PERU** y como **PROPUESTA MULTIPARTIDARIA**, respectivamente, que eliminan sobrecostos para la expedición y revalidación de los pasaportes.

I.- CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

Proyecto de Ley N° 90/2006-CR

Propone una ley que regula el costo por concepto de expedición y revalidación de pasaportes peruanos y deroga la Ley N° 27103, Ley que crea el Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez Desamparada.

Proyecto de Ley N° 133/2006-CR

Propone la eliminación de los sobrecostos por la expedición y revalidación del pasaporte, derogando para ello la Ley N° 27103, Ley que crea el Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez Desamparada, sus normas modificatorias y complementarias.

II.- OPINIONES RECIBIDAS

- a) De la **ASOCIACION PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (ASPEC)**, mediante OFICIO N° 158-2006-PRES/ASPEC remitido a esta Comisión, con opinión **FAVORABLE** respecto al Proyecto de Ley N° 90/2006-CR, manifestando encontrarse de acuerdo con la iniciativa, puesto que se lograría

¹ Estas propuestas han tenido una base similar durante la Legislatura 2001-2006, teniendo Dictamen Favorable de esta Comisión, lo cual es base para el análisis.



Congreso de la República

una aplicación idónea de la justicia para los ciudadanos, desafectando su economía y su derecho a la identidad, puesto que no se puede colocar impuestos sobre un documentos de identidad, por lo que todo dinero recaudado deviene en ilícito e inconstitucional.

- b) **Del INSTITUTO NACIONAL DE DERECHO DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (INDECOPI)**, con opinión **FAVORABLE**, respecto al Proyecto de Ley N° 90/2006-CR, mediante lo manifestado en el INFORME N° 055-2006/INDECOPI-CAM² emitido por la Comisión de Acceso al Mercado de esta entidad, señalando que debe derogarse la Ley N° 27103, que creó el Impuesto de Solidaridad en favor de la niñez desamparada y sus normas complementarias, toda vez que el costo por concepto de expedición y revalidación de pasaportes, debe sujetarse únicamente al gasto que genera para la entidad por el servicio prestado durante su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción. De esta manera, se limita el costo por la tramitación de dichos procedimientos a lo que establece el marco legal vigente, particularmente el artículo 45º.1 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario. Asimismo, en razón de tal derogación, se está evitando que la imposición de dicho tributo sea una limitante para que las personas puedan obtener y revalidar el pasaporte, el mismo que constituye el documento de identidad que les permite salir del país e identificarse y transitar fuera del mismo,

III.- MARCO LEGAL Y NORMATIVO

- ❖ Constitución Política, artículos 2º, inciso 14, 61º, 62º, 65º (“El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios(...)”).
- ❖ Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N°. 135-99-EF
- ❖ Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa, derogada por el numeral 2 de la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27444
- ❖ Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos.
- ❖ Ley N° 27103, Ley que crea el Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez Desamparada.
- ❖ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

² Como antecedente se tiene el INFORME N° 008-2001/INDECOPI-CAM del INDECOPI, de fecha 15 de junio de 2001, que se pronuncia en el mismo sentido, es decir, favorable a la derogación de la Ley N° 27103, que creó el Impuesto de Solidaridad en favor de la niñez desamparada y sus normas complementarias, por tratarse de un impuesto que carece de un claro sustento técnico y, de otro lado, afecta el derecho a la identidad y tránsito de las personas al gravar la obtención y revalidación de los pasaportes de tal impuesto por ser ilegítimo.



Congreso de la República

- ❖ Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
- ❖ Decreto Supremo N° 195-99-EF, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 27103.
- ❖ Decreto Supremo N° 035-89-IN, que establece que el pago por expedición o renovación de pasaportes será abonado tomando como referencia el monto de 10 dólares norteamericanos.
- ❖ Decreto Supremo N° 102-92-EF, autorizan al Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para adquirir mediante Licitación Pública Internacional, 300,000 Pasaportes Peruanos.
- ❖ Decreto Supremo N° 219-92-EF, que establece la vigencia de los nuevos y de los actuales pasaportes peruanos.
- ❖ Decreto Supremo N° 013-94-EF, mediante el cual se fijan tasas por concepto de expedición y revalidación de pasaportes peruanos. Dejado sin efecto por el artículo 7° de la Ley N° 27103
- ❖ Decreto Supremo N° 072-99-EF, que establece la vigencia y precisan la tasa por expedición de pasaportes.
- ❖ Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI.
- ❖ Código Civil, artículo 1355°.

IV. ANÁLISIS

4.1 GENERALIDADES:

El tributo puede ser definido como una prestación pecuniaria cuyo cobro puede ser exigido por el Estado a una persona o contribuyente, sobre la base de su capacidad contributiva, en forma coactiva y con la finalidad que este puede solventar los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines, como es la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el tributo es una expresión o manifestación del poder estatal sobre los administrados, como una dimensión del *ius imperium* del Estado.

Ello no quiere decir que en el ejercicio de este poder, el Estado adopte medidas arbitrarias, irracionales o incluso, desproporcionadas, dado que la Constitución Política y nuestra legislación han contemplado ciertos principios que limitan la potestad tributaria del Estado en garantía de las libertades ciudadanas.



Congreso de la República

Al respecto, el artículo 74º de la Constitución recoge principios específicos que limitan el poder tributario del Estado:

- ❖ **Principio de legalidad:** la creación, modificación, exoneración o derogación del tributo se establece por Ley o Decreto legislativo, en caso de delegación de facultades.
- ❖ **Principio de uniformidad:** vinculado al concepto de igualdad tributaria, establece que todos deben contribuir, salvo las excepciones preestablecidas.
- ❖ **Principio de respeto a los derechos fundamentales:** el Estado al ejercer su potestad tributaria, debe observar que no se lesionen derechos fundamentales de la persona.
- ❖ **Principio de no confiscatoriedad:** la creación de cargas tributarias debe responder a la real capacidad contributiva del ciudadano y respetar su propiedad.
- ❖ **Principio de obligatoriedad:** la norma tributaria debe cumplirse bajo condiciones coactivas.
- ❖ **Principio de certeza:** debe existir certidumbre sobre las variables que constituyen la relación tributaria.

Nuestra legislación, partiendo de la naturaleza genérica del concepto “tributo”, lo ha desagregado en tres clases de ingresos, constatándose esto en el artículo II del Título Preliminar del Código Tributario, por lo que el tributo puede ser:

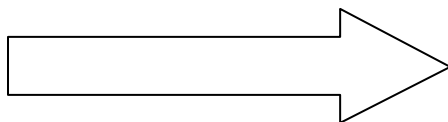
- ❖ **El Impuesto:** cuya percepción por parte del Estado no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente.
- ❖ **La Contribución:** siendo su hecho generador los beneficios que se derivan de la ejecución de obras públicas o de actividades estatales.
- ❖ **La Tasa:** en este caso la obligación tributaria tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Las tasa, a su vez, se subclasifica en:
 - Arbitrios: Se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
 - Derechos: Se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
 - Licencias: Tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El propio artículo II del Título Preliminar del Código antes citado prescribe que los tributos, distintos a los impuestos, no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

4.2.- LA LEY N° 27103 Y LOS ALTOS COSTOS DEL PASAPORTE

En la actualidad cualquier persona que desea obtener un pasaporte debe realizar tres pagos, constituyendo una carga impositiva muy elevada. En efecto, de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2000-IN, Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Dirección General de Migraciones y Naturalización, el solicitante debe pagar:

- ❖ El 0.83% de la UIT (aproximadamente S/. 28.00 Nuevos soles], por concepto de derecho de trámite.
- ❖ US\$ 15.00 (aproximadamente S/. 52,50) como tasa de expedición del pasaporte. Esta tasa es administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- ❖ US\$ 40.00 (aproximadamente S/. 140.00), por concepto de Impuesto a la Niñez Desamparada creado por la Ley N° 27103.



TOTAL: S/. 219,50,

En total, **obtener un pasaporte cuesta al ciudadano S/. 219,50**, suma de dinero que evidentemente es desproporcionada para la expedición de un documento, más aún cuando este documento es utilizado para fines de identificación de los ciudadanos peruanos que se encuentran en el extranjero.

Como se puede advertir del valor total del pasaporte, el impuesto cobrado supera casi en un 200% el costo por su tramitación y expedición.

En el caso de la revalidación, el impuesto representa aproximadamente el 518% de los derechos por el trámite administrativo (0.83% de la UIT).

Al respecto, el artículo 1° de la Ley N° 27103 crea el denominado Impuesto de Solidaridad en favor de la Niñez Desamparada; mientras que su artículo 5° señala que el mismo deberá ser administrado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, constituyendo ingreso del Tesoro Público, para los fines a que se refiere el artículo 1°, antes citado; es decir, a favor de la niñez desamparada.



Congreso de la República

No obstante los fines a los que deben ser destinados los recursos obtenidos por el impuesto, estos fondos han sido depositados en la cuenta del Tesoro Público, constituyendo fuente de financiamiento de recursos ordinarios y son utilizados para el financiamiento de los gastos de las entidades del Sector Público, de acuerdo a la prioridades presupuestales existentes, por lo que los cuantiosos recursos obtenidos por la aplicación de este impuesto aparentemente han sido utilizados para financiar otras instituciones del Estado y no en forma exclusiva para los objetivos contemplados.

Es también relevante expresar que la Ley de Simplificación Administrativa (actualmente derogada, pero vigente durante la aprobación de la Ley N° 27103), así como la Ley del Procedimiento Administrativo General, establecen que los derechos de tramitación están determinados por el costo que genera a la entidad brindar el servicio y, cuando corresponda, el costo real de producción del documento que se expida (en este caso el pasaporte). Consecuentemente, el cobro adicional de un tributo que no responde ni al costo que le irroga a la Entidad tramitar la solicitud o la reproducción del documento que se expide, deviene en un ejercicio abusivo de la potestad tributaria del Estado, que debe ser corregido.

En esa misma línea, el artículo 8° de la Ley N° 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, y el artículo 30° del Decreto Legislativo 757³, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, contemplan disposiciones similares a las antes citadas.

De esta manera, se puede apreciar que esto sobrecostos implican una **violación de derechos constitucionales**, dado que uno de los límites al ejercicio de la potestad tributaria del Estado se encuentra preestablecido por el respeto a los derechos fundamentales de la persona:

- ❖ **Derecho a la igualdad ante la Ley:** Derecho consagrado en el inciso 2° del artículo 2° de la Carta Fundamental que establece, entre otras cosas, que nadie puede ser discriminado por motivo de su condición económica.
- ❖ **Derecho a salir y entrar al territorio nacional:** Consagrado en el inciso 11° del artículo 2° de la Constitución Política, establece que toda persona tiene derecho a salir del territorio nacional o entrar en él, teniendo como únicas limitaciones la existencia de un mandato judicial, por razones de sanidad o aplicación de Ley de extranjería, por lo que, el elevado costo del pasaporte hace inviable para la gran mayoría de peruanos su obtención, constituyéndose en una ilegal restricción para salir del país.
- ❖ **Derecho a obtener o renovar su pasaporte dentro o fuera del territorio nacional:** Reconocido en el inciso 21° del artículo 2° de la Constitución,

³ El Título IV del Decreto Legislativo N°. 757, fue derogado por la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27444. Sin embargo, durante la aprobación de la Ley N° 27103 estuvo vigente.



Congreso de la República

vulnerado al exigirse además del derecho (tasa), por la obtención del documento de identidad (pasaporte), se exige el pago de un impuesto.

Debe tenerse en cuenta además que mediante Resolución N° 03-1998-CAM-INDECOPI, de fecha 23 de febrero de 1999, la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi estableció que los cobros de US\$ 60,00 y US\$ 40,00 por la obtención y revalidación de pasaportes, respectivamente, transgredieron los principios de simplificación administrativa, pues no respondían al costo real del servicio prestado ni al costo de reproducción de los documentos. A su vez, el Informe N° 007-1999-AEE del Área de Estudios Económicos de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI, determina que los costos del servicio por expedición y renovación de pasaportes peruanos corresponden a US.\$ 15 y 12 dólares americanos, respectivamente.

En virtud de ello, la misma Comisión de Acceso al Mercado, con arreglo a lo dispuesto en el art. 26° BIS del Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, solicitó que la Presidencia del Consejo de Ministros disponga la eliminación de las infracciones anotadas, lo cual implicaba la modificatoria del Decreto Supremo N°. 13-94-EF, a efectos de reducir dichas tasas.

Asimismo, el 24 de febrero de 1999, la Defensoría del Pueblo emite la Resolución Defensorial N° 07-DP-99, en la cual advierte al Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Interior que el cobro de sumas desproporcionadas para obtener y revalidar un pasaporte no responden al principio establecido en la legislación administrativa y tributaria, por lo que les recomienda la elaboración de estudios jurídico-económicos que permitan la actualización del costo real de los servicios de emisión y renovación del pasaporte.

En este contexto, se aprobó la Contribución de Solidaridad a Favor de la Niñez Desamparada, ascendente a US\$ 40,00, siendo los sujetos pasivos los residentes que solicitan la expedición o revalidación de pasaportes.

Por su parte, ASPEC se ha pronunciado reiteradamente contra los cobros por concepto de expedición y/o renovación de pasaportes, calificándolos de excesivos e ilegales por cuanto no corresponden al costo real del servicio, habiendo obtenido una fallo judicial al respecto de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Lima.

Todo esto permite concluir que la creación de este impuesto no tuvo otro objeto mas que el de eludir las recomendaciones formuladas y mantener cobros elevados para la expedición y revalidación del pasaporte, en perjuicio de la ciudadanía.

Como se aprecia del contenido de las iniciativas legislativas presentadas- a semejanza de otras más presentadas en la Legislatura 2001-2006- se propone modificar el contexto normativo vigente, a fin de eliminar estos sobrecostos irregulares y abusivos, más aún cuando dicho impuesto sólo se quedó en nombre y tuvo como evidente finalidad encubrir bajo el pretexto de un impuesto a favor de la niñez desamparada, una imposición para que el usuario del servicio continúe



Congreso de la República

pagando un monto superior al que realmente corresponde por la obtención de un pasaporte.

La Ley N° 27103 se encuentra vulnerando la normativa constitucional y consecuentemente afectando los derechos de los usuarios, al establecer contrariamente al principio de igualdad ante la ley, un impuesto aplicable únicamente a las personas que soliciten la expedición o revalidación de un pasaporte; sin embargo, su sola incorporación y aplicación supone realmente el cobro de una tasa adicional irregular, así como viola igualmente el principio constitucional de no confiscatoriedad.

Por estos motivos, se debe restablecer una situación de derecho y equidad para que los usuarios no sean objeto de cobros indebidos, por concepto de expedición o revalidación de pasaporte, en salvaguarda de preceptos de orden constitucional, , siendo necesario que los costos por el derecho de tramitación por la expedición de pasaporte o revalidación de pasaporte se sujeten al costo que su ejecución genere para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción.

V.- CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70°, inciso b), del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, acuerda recomendar la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley N° 90/2006-CR y 133/2006-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE ELIMINA SOBRECOSTOS PARA LA EXPEDICIÓN Y REVALIDACIÓN DE LOS PASAPORTES

Artículo 1º.- Costo de expedición y revalidación de los pasaportes

1.1. El costo por concepto de expedición y revalidación de pasaportes peruanos debe sujetarse solamente al gasto real y efectivo en que incurra la entidad emisora por el servicio prestado durante la tramitación.

1.2. Dicho pago se efectúa en el Banco de la Nación en dólares americanos o su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio de venta del dólar bancario, vigente al día de pago establecido por el Banco Central de Reserva - BCR.

1.3. Bajo ningún concepto se pueden incorporar costos adicionales al costo real del servicio prestado.

1.4. Corresponde al Instituto Nacional de Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual - INDECOPI supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.



Congreso de la República

Artículo 2º.- Derogatoria

Derógase la Ley N° 27103, Ley que crea el Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez desamparada y déjase sin efecto cualquier disposición dictada para su aplicación.

Salvo mejor parecer.
Dése cuenta,
Sala de comisiones.

Lima, 27 de septiembre de 2006.

Yonhy Lescano Ancieta
Presidente

Juvenal Ordoñez Salazar
Vicepresidente

Luciana León Romero
Secretaria

Edgard Reymundo Mercado

Isaac Serna Guzmán

Cenaida Uribe Medina

Julio Herrera Pumayauli

Luis Galarreta Velarde

Carlos Raffo Arce



Congreso de la República