



Área: Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas Sede Central - Indecopi.
Sub-área: Oficio
Sumilla: Denuncia informativa por la imposición de barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

SEÑORES MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS (CEB) DEL INDECOPI - SEDE CENTRAL:

Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, identificada con DNI N° 45591954, **Diego Alonso Gutiérrez Asencios**, identificado con DNI N° 71515166 y C.A.L. 86036 y **Ernesto Mario Alvarez Escudero**, identificado con DNI N° 70008943 y C.A.L. 76412, ciudadanos peruanos, señalamos domicilio procesal en las siguientes direcciones de correo electrónico: comisioncemol@gmail.com, atudela@congreso.gob.pe; dga.dgutierrez@gmail.com y ernesto.erales@gmail.com; así como un celular de contacto: [REDACTED]; y respetuosamente decimos:

Que, al amparo de lo establecido en el artículo 7.3° del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, Decreto Legislativo N° 1256), formulamos denuncia informativa por la imposición de una barrera burocrática ilegal, en virtud de los fundamentos que expresamos a continuación:

(I) Entidad denunciada:

Interponemos la presente denuncia informativa contra la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones) y el Ministerio del Interior (en adelante, Ministerio), quién deberá ser notificado en Av. España N° 734 - Breña y Plaza 30 de Agosto N° 150 Urb. Corpac - San Isidro, respectivamente, y/o en el domicilio procesal electrónico que señalen las referidas entidades.

(II) Competencia de la Secretaría Técnica de la Comisión:



El artículo 7.3° del Decreto Legislativo N° 1256 establece que la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) puede iniciar un procedimiento de oficio, en virtud de la presentación de denuncias informativas formuladas por gremios empresariales, personas naturales y/o jurídicas.

De conformidad con la Directiva N° 005-2010/COD-INDECOPI, que establece reglas sobre la competencia desconcentrada, Migraciones y el Ministerio se encuentran en la jurisdicción de competencia de la Comisión, por lo que solicitamos se inicie una investigación y, de corresponder, un procedimiento de oficio contra estos por la imposición de una barrera burocrática ilegal.

(III) Barrera burocrática denunciada:

El **cobro** ascendente a la suma de S/ 120.94 (ciento veinte con 94/100 soles) por concepto de expedición del pasaporte electrónico ordinario; materializado en el procedimiento de Código PA3500E7B9 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, el TUPA), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2023-IN.

(IV) Antecedentes

1. A través de la nota de prensa compartida el 06 de abril de 2024, Migraciones anunció que la “tasa de los pasaportes electrónicos ordinarios con una vigencia de 10 años será de S/ 120.90, lo que representa un incremento del 21% respecto de su precio actual **por el doble de tiempo de validez del documento de viaje**”¹.
2. Mediante el Oficio N° 189-2023-2024-AJTG/CR del 09 de abril del 2024, la CEMOL solicitó a Migraciones la **estructura de costos** del procedimiento de expedición del pasaporte electrónico ordinario con vigencia de 10 años, de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 96° de la Constitución Política del Perú y el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República.

¹ Nota de prensa de Migraciones: <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/931052-migraciones-establecio-la-tasa-del-pasaporte-con-vigencia-de-10-anos>.



3. Por el Oficio N° 452-2024-GG-MIGRACIONES del 16 de abril del 2024, Migraciones presentó el Informe N° 391-2024-UCT-MIGRACIONES del 12 de abril del 2024, a través del cual remitió información sobre la estructura de los costos por la expedición del pasaporte electrónico ordinario con vigencia de 10 años.
4. Mediante el Oficio N° 039-2023-2024/CEMOL/AJTG/CR del 15 de julio del 2024, se reiteró el requerimiento de información a Migraciones. En particular, se solicitó que precise información respecto del costo de personal directo, costo del servicio identificable, costo del material no fungible y costo de depreciación. Sin embargo, a la fecha de presentación de esta denuncia, **la entidad denunciada no ha cumplido con presentar la información solicitada**, pese a haber sido notificada válidamente para dichos efectos.

(V) Análisis de ilegalidad

5. El artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1256 establece que el análisis de legalidad de una barrera burocrática implica la evaluación de los siguientes aspectos:
 - (i) Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
 - (ii) Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.
 - (iii) Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.
6. A continuación, se evaluará cada uno de los aspectos antes mencionados a fin de probar que el cobro denunciado constituye una barrera burocrática ilegal.

i. Competencias de Migraciones y el Ministerio



7. El artículo 5° de la Ley N°029334, antigua Ley de Organización de Funciones del Ministerio, publicada el 29 de marzo de 2009, estableció que este tenía competencias para administrar, coordinar y controlar el movimiento migratorio; así como **expedir y revalidar pasaportes comunes peruanos** en el territorio nacional. Asimismo, a través del Viceministro tenía la función de proponer, **normar** e implementar las políticas sobre migraciones y naturalización.
 8. De acuerdo con el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio, este tiene la función de **aprobar la normativa general y ejercer la potestad reglamentaria en las materias de su competencia**.
 9. Mediante el Decreto Legislativo N° 1130, se creó a la Superintendencia Nacional de Migraciones en reemplazo de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior (en adelante, Ministerio). En particular, el artículo 6° del citado decreto dispuso que Migraciones tiene como función la de **expedir pasaportes, salvoconductos o documentos de viaje análogos**.
 10. Mediante el Decreto Supremo N° 007-2017-IN, se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. Al respecto, el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de dicho decreto supremo dispone que, el Ministerio, mediante decreto supremo refrendado por este último, establece los procedimientos administrativos, requisitos y **tasas aplicables a los servicios a cargo de Migraciones**.
 11. En ese sentido, el Ministerio tiene competencia para aprobar las tasas aplicables a los servicios a cargo de Migraciones y este último facultades para cobrar dichas tasas al momento de expedir pasaportes, salvoconductos o documentos de viaje análogos.
- ii. Formalidad al emitir el Decreto Supremo N° 008-2023-IN**
12. Se verificó que el Ministerio cumplió con las formalidades previstas en el marco legal vigente. En particular, el TUPA fue aprobado Decreto Supremo del Sector y se publicó en el diario oficial El Peruano el 22 de octubre de 2023; además, fue difundido a través



de la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano del Estado Peruano y en el respectivo Portal Institucional de la entidad.

13. Asimismo, el derecho de trámite ha sido consignado en el TUPA vigente de Migraciones y ha sido refrendo por el Ministerio de Economía y Finanzas.

iii. Sobre la contravención a las leyes y normas de simplificación administrativa

14. Según el inciso 5) del artículo 43.2° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444) todas las entidades de la Administración Pública elaboran y aprueban su TUPA, los cuales comprenden, entre otros, los supuestos en los que procede el pago de derechos de tramitación, **con indicación de su monto** y forma de pago.
15. Por su parte, el artículo 53.1° del TUO de la Ley N° 27444 dispone que procede establecer derechos de tramitación en los procedimientos administrativos, cuando su realización 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**.
16. En esa misma línea, el artículo 54.1° del TUO de la Ley N° 27444 establece que el monto del derecho tramitación es determinado en función al **importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación**.
17. En ese sentido, los derechos de trámite se calculan en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado y/o en función del importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación.
18. Al respecto, en el presente caso, se advierte que el único motivo que justificó el incremento del 21% respecto del precio anterior en el procedimiento denunciado fue el doble del tiempo de validez del documento de viaje. Dicho de otro modo, el costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado y/o el costo que su



ejecución genera para la entidad por el servicio prestado **no ha variado**; por lo que no es posible comprender el aumento del precio sobre el mismo².

19. A mayor abundamiento, de la lectura a la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 008-2023-IN, el Ministerio señaló expresamente lo siguiente:

6. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Con la aprobación del TUPA de MIGRACIONES se estaría actualizando los lugares de atención, horarios, canales de atención, forma de pago; del mismo modo, de acuerdo a la metodología prevista aprobada en el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM se ha estudiado otra vez la determinación de los costos de tramitación, por lo que en algunos casos ha variado dicho monto, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 1: Comparación entre los procedimientos administrativos consignados en el TUPA aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2021-IN y las modificaciones aprobadas en el presente Decreto Supremo

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TUPA					
Código	Denominación	Acción	Item	TUPA vigente	Propuesta de TUPA
			Formularios	Formulario	Actualización de formulario
PA3500E7B9	Expedición del pasaporte electrónico ordinario		Canales de atención	Atención Presencial: Jefaturas zonales, Centros MAC, Agencias Descentralizadas	Atención Presencial: Jefaturas zonales, Centros MAC, Agencias Descentralizadas Atención Virtual: https://rotas.pasaporte.migraciones.gob.pe/citas-pasaporte-v2/programar-cita
			Pago por derecho de tramitación	S/98.60	S/98.60

20. En ese sentido, **no se desprende con claridad** el motivo o la justificación para considerar un aumento en el precio de la expedición del pasaporte ordinario teniendo en cuenta que la única diferencia respecto del anterior es la duplicidad en el tiempo de vigencia.
21. Sin perjuicio de lo anterior, es importante agregar que el artículo 53.2° del TUO de la Ley N° 27444 establece que son condiciones para la procedencia de los cobros que los derechos de tramitación hayan sido determinados conforme a la **metodología vigente**.
22. En esa misma línea, el artículo 53.6° del citado TUO dispone que **la aplicación de la metodología vigente es obligatoria** para la determinación de costos de los procedimientos administrativos.

² Cabe precisar que, por el Oficio N° 189-2023-2024-AJTG/CR del 09 de abril del 2024, se solicitó a Migraciones informar de qué manera justifica el incremento del precio y en qué difiere respecto de la estructura de costos utilizada para la tasa del pasaporte de cinco años. Sin embargo, Migraciones no respondió puntualmente al requerimiento, limitándose a adjuntar la nueva estructura de costos del procedimiento.



23. En ese sentido, mediante el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM, se aprobó la nueva metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad para las entidades públicas. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 007-2011-PCM, se aprobó la metodología de simplificación administrativa para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad por las entidades públicas.
24. Cabe precisar que a través de la primera y segunda disposición complementaria final de las normas bajo comentario, se ordenó a la Presidencia de Consejo de Ministros aprobar las Guías Metodológicas de Determinación de Costos de los Procedimientos Administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad.
25. Por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2010-PCM-SGP y N° 002-2012-PCM-SGP, se aprobaron las Guías de Simplificación Administrativa y Determinación de Costos de Procedimientos Administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad para el Gobierno Nacional, Gobierno Regional y **Gobierno Local** (en adelante, Guías).
26. Al respecto, las Guías anteriormente mencionadas disponen **expresamente** que las entidades de la Administración Pública determinan los costos de los procedimientos administrativos **en función a los siguientes tres (3) pasos**:



Paso 1: Para determinar el “Costo Directo Identificable” se deberán considerar los siguientes costos:

- a. **Costo de Personal Directo:** Compuesto por el personal nombrado, contratado permanentemente bajo modalidad de contratación administrativa de servicios u otra modalidad regulada en leyes especiales, **directamente ligado con la**



prestación³ o derecho que se pretende otorgar a través de un procedimiento administrativo (Ej. Técnico Administrativo).

- b. Costo de Material Fungible:** Compuesto por el material que se identifica directamente y que **se consume en una sola prestación** (solicitud) a través del procedimiento (Ej. Hojas).
- c. Costo de Servicio de Tercero Identificable:** Son los servicios que se puede identificar como vinculados directamente al procedimiento administrativo (Ej. Servicio de movilidad para traslado de inspectores). Se trata de **servicios contratados por la entidad que se llevan a cabo para efectuar la prestación** (actividad) vinculada al procedimiento administrativo.

Paso 2: Para determinar el “Costo Directo No Identificable” se deberán sumar los siguientes costos:

- a. Costo de Material No Fungible:** Es el material que **se consume en más de una prestación** de un procedimiento (Ej. Tóner de impresora, bolígrafos).
- b. Costo de Servicio de Terceros No Identificable:** Compuesto por los servicios que brindan personas (naturales o jurídicas) para el desarrollo de un procedimiento, cuyo costo son consumidos por los centros de actividad⁴ que administran los procedimientos y **que realizan otras actividades**.
- c. Costo de Depreciación y Amortización:** Es el valor calculado de uso de un activo fijo o intangible según un porcentaje de depreciación o amortización anual. Se considerará la depreciación o amortización anual de aquellos activos o intangibles **que sean usados durante el desarrollo de un procedimiento**.

³ **Prestación.-** Es el conjunto de actividades que realizan las áreas involucradas en el otorgamiento de un derecho y/o servicio solicitado a través de un procedimiento administrativo y/o servicio en exclusividad compilado en el TUPA.

⁴ **Centro de actividad.-** Es una unidad orgánica o área física (Ej. Mesa de Partes, Archivo Central) que forma parte de un órgano en la que se desarrolla actividades de los objetos de costo. La tramitación de derecho y/o servicio que se solicita a través de un procedimiento administrativo y/o servicio en exclusividad puede recorrer más de un centro de actividad.



- d. **Costo Fijo:** Alude aquellos recursos (Ej. servicio de Energía Eléctrica) que se consumen sin considerar el aumento o disminución del número de prestaciones. Por tanto, se trata de costos en los que necesariamente se incurre en la prestación de procedimientos o servicios, no tomándose en cuenta la variación (incremento o disminución) del volumen (número) de prestaciones.

Paso 3: Para determinar el “Costo Unitario” se suman los valores totales obtenidos en los pasos 1 y 2 por cada elemento de costo. El resultado se divide entre el número de prestaciones anuales. Finalmente se suman estos costos unitarios y se obtiene el costo final.

Sobre el “Costo Directo Identificable” en el procedimiento cuestionado

27. Migraciones identificó la suma de S/ 20.07 (veinte con 07/100 soles) en relación al “costo de personal directo”.
28. Sobre el particular, la Metodología prevé que para identificar el “costo de personal directo”, la entidad competente deberá seguir los siguientes **cinco (5) pasos**:

Paso 1: Identificar las actividades necesarias para llevar a cabo una prestación del procedimiento administrativo.

Paso 2: Identificar el personal que se necesita para desarrollar cada una de las actividades.

Paso 3: Determinar el número total de minutos para llevar a cabo la actividad.

Tiempo Total en minutos (Tt) = Cantidad de personal x Tiempo efectivo en minutos por actividad (Te)

Paso 4: Determinar el costo del personal por minuto.

Costo de personal por minuto (Cm) = Costo mensual ÷ Tiempo mensual efectivo

Paso 5: Determinar el costo total de personal directo.

Costo Total = Costo de personal por minuto (Cm) x Tiempo total en minutos



29. **Respecto del Paso 1**, Migraciones cumplió con presentar la Tabla ASME, herramienta que permite listar y caracterizar detalladamente cada una de las actividades que conforman un procedimiento. De esta manera, identificó las actividades necesarias para llevar a cabo una prestación del procedimiento administrativo denunciado.
30. **Respecto del Paso 2**, la entidad denunciada cumplió con identificar el personal que se necesita para desarrollar cada una de estas actividades, conforme el siguiente detalle:

01	Perito biométrico
02	Operador de enrolamiento
03	Operador de control de calidad
04	Operador de Entrega
05	Operador de personalización

31. Ahora bien, **respecto del Paso 3**, si bien Migraciones cumplió determinar la cantidad de personal necesario para llevar a cabo cada actividad, el tiempo efectivo en minuto por actividad (T_e) calculado **es distinto** a la duración por actividad establecida en la Tabla ASME, herramienta que registra las características de cada una de las actividades que componen un procedimiento, entre estas, **el tiempo por actividad**. A continuación, se presenta el detalle

Tabla ASME-VM

Descripción de la Actividad	Duración
Verificar requisitos según lo establecido en el TUPA.	5
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	4
Capturar los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía) del usuario.	11
Validar el historial de pasaporte del usuario y verificar la ventana de Resumen y enviar la petición del trámite de emisión de pasaporte electrónico	4
Verificar la existencia de la petición en el Sistema de Producción (PM) y Sistema Central, así como los datos biométricos.	6
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma; enviar a la etapa del Control de Calidad.	5
Verificar la calidad física de la libreta de pasaporte electrónico personalizada.	1



Colocar la Libreta de pasaporte electrónico personalizada en el lector OCR para la verificación electrónica del flujo de trabajo y de los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía).	6
Remitir el pasaporte electrónico al área de entrega.	5
Recibir y custodiar pasaporte electrónico pendiente de entrega	5
Verificar los requisitos, validando la titularidad previa a su entrega	3
Colocar el pasaporte electrónico en el lector OCR, verificándolo electrónicamente en el aplicativo de entrega.	4
Validar que la impresión dactilar grabada en el chip del pasaporte electrónico coincida con la impresión dactilar capturada del usuario, de corresponder.	2
Activar y entregar el Pasaporte Electrónico.	1

Anexo N° 01.- Costo de Personal Directo

Descripción de la Actividad	Cantidad de personal	Tiempo efectivo en minutos por actividad (Te)	Tiempo Total en minutos (Tt)
Verificar requisitos según lo establecido en el TUPA.	1	5	5
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	1	4	4
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	1	4	4
Capturar los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía) del usuario.	1	11	11
Capturar los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía) del usuario.	1	11	11
Validar el historial de pasaporte del usuario y verificar la ventana de Resumen y enviar la petición del trámite de emisión de pasaporte electrónico	1	4	4
Verificar la existencia de la petición en el Sistema de Producción (PM) y Sistema Central, así como los datos biométricos.	1	6	6
Verificar la existencia de la petición en el Sistema de Producción (PM) y Sistema Central, así como los datos biométricos.	1	6	6
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma;	1	5	5



enviar a la etapa del Control de Calidad.			
Verificar la calidad física de la libreta de pasaporte electrónico personalizada.	1	1	1
Colocar la Libreta de pasaporte electrónico personalizada en el lector OCR para la verificación electrónica del flujo de trabajo y de los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía).	1	6	6
Colocar la Libreta de pasaporte electrónico personalizada en el lector OCR para la verificación electrónica del flujo de trabajo y de los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía).	1	6	6
Remitir el pasaporte electrónico al área de entrega.	1	5	5
Recibir y custodiar pasaporte electrónico pendiente de entrega	1	5	5
Verificar los requisitos, validando la titularidad previa a su entrega	1	3	3
Colocar el pasaporte electrónico en el lector OCR, verificándolo electrónicamente en el aplicativo de entrega.	1	4	4
Validar que la impresión dactilar grabada en el chip del pasaporte electrónico coincida con la impresión dactilar capturada del usuario, de corresponder.	1	2	2
Validar que la impresión dactilar grabada en el chip del pasaporte electrónico coincida con la impresión dactilar capturada del usuario, de corresponder.	1	2	2
Activar y entregar el Pasaporte Electrónico.	1	1	1

32. En efecto, conforme se observa, la duración de cada una de las actividades difiere respecto de las establecidas en la Tabla ASMA conforme al siguiente detalle:

Descripción de la Actividad	Duración Tabla ASME	Duración Anexo N° 02
Verificar requisitos según lo establecido en el TUPA.	5	5
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	4	8



Capturar los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía) del usuario.	11	22
Validar el historial de pasaporte del usuario y verificar la ventana de Resumen y enviar la petición del trámite de emisión de pasaporte electrónico	4	4
Verificar la existencia de la petición en el Sistema de Producción (PM) y Sistema Central, así como los datos biométricos.	6	12
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma; enviar a la etapa del Control de Calidad.	5	5
Verificar la calidad física de la libreta de pasaporte electrónico personalizada.	1	1
Colocar la Libreta de pasaporte electrónico personalizada en el lector OCR para la verificación electrónica del flujo de trabajo y de los datos biométricos (impresiones dactilares y fotografía).	6	12
Remitir el pasaporte electrónico al área de entrega.	5	5
Recibir y custodiar pasaporte electrónico pendiente de entrega	5	5
Verificar los requisitos, validando la titularidad previa a su entrega	3	3
Colocar el pasaporte electrónico en el lector OCR, verificándolo electrónicamente en el aplicativo de entrega.	4	4
Validar que la impresión dactilar grabada en el chip del pasaporte electrónico coincida con la impresión dactilar capturada del usuario, de corresponder.	2	4
Activar y entregar el Pasaporte Electrónico.	1	1

33. **Respecto del Paso 4**, Migraciones no cumplió con presentar el “Costo mensual” (ingreso de sueldo) por cada uno de los agentes involucrados en las actividades que componen el procedimiento administrativo denunciado, pese a haber sido requerido mediante el Oficio N° 189-2023-2024-AJTG/CR del 09 de abril del 2024, reiterado por el Oficio N° 039-2023-2024/CEMOL/AJTG/CR del 15 de julio del 2024.
34. Sobre este último punto, cabe precisar que, de conformidad con la Metodología, “la escala de ingresos del personal, sus sueldos y remuneraciones, se pueden extraer del Presupuesto Analítico del Personal (PAP)”. No obstante, de la lectura a la Resolución



de Gerencia N° 298-2021-GG/MIGRACIONES del 29 de diciembre del 2021, que resolvió aprobar el PAP de Migraciones, **no se logra visualizar ninguno de los cargos mencionados en el Informe N° 391-2024-UCT-MIGRACIONES.**

35. **Respecto del Paso 5**, en la medida que no se cuenta con (i) la “Escala de Ingresos” de los cargos del personal directo y (ii) el “Tiempo efectivo en minutos por actividad (Te)” no es conforme con lo establecido en la Tabla ASME, no es posible determinar el costo total de personal directo, conforme la metodología vigente.

Sobre el “Costo del Servicio Identificable” en el procedimiento cuestionado

36. Conforme se adelantó, los servicios directos identificable comprenden servicios contratados por la entidad que **se llevan a cabo para efectuar la prestación** (conjunto de actividades) vinculada al procedimiento administrativo. En ese sentido, la Metodología establece que las entidades deberán de seguir los siguientes tres (03) pasos:

Paso 1: Identificar los servicios directos identificables **necesarios para llevar a cabo cada actividad** del procedimiento.

Paso 2: Calcular el costo unitario de éstos para llevar a cabo cada actividad del procedimiento.

Paso 3: Calcular el costo total de éstos para llevar a cabo cada actividad del procedimiento

$$\text{Costo Total (Ct)} = \text{Cantidad de servicio directo identificable que consume cada actividad} \times \text{Costo Unitario (Cu)}$$

37. En el caso concreto, Migraciones identificó los siguientes servicios como “directos identificables” por ser necesarios para llevar a cabo cada actividad:

Descripción de Actividad	Servicio Identificable
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	Suscripción en el PKD
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar	Soporte, mantenimiento preventivo y capacitación



los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	Soporte y mantenimiento del sistema integral del pasaporte
Validar la identidad del usuario mediante el AFIS - RENIEC y registrar los datos complementarios en la ventana de Datos Personales.	Housing
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma; enviar a la etapa del Control de Calidad	Mantenimiento de impresora PB500
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma; enviar a la etapa del Control de Calidad	Mantenimiento de impresora PB6500
Personalizar la libreta de pasaporte electrónico, previa y post revisión física de la misma; enviar a la etapa del Control de Calidad	Tintas y cabezales

38. Sobre el particular, a fin de comprender la ilegalidad de cada servicio identificable, resulta importante traer a colación las siguientes definiciones:

- (i) Servicios directos identificables.- Son los servicios que se puede identificar como vinculados directamente al procedimiento administrativo o al servicio prestado en exclusividad, por ejemplo, un servicio de movilidad (transporte) para traslado de inspectores. Se trata de servicios contratados por la entidad que se realizan para efectuar la prestación vinculada al procedimiento administrativo y/o servicio en exclusividad.
- (ii) Servicios de terceros no identificables.- Son los servicios que brindan personas (naturales o jurídicas) para el desarrollo de un procedimiento, cuyo costo son consumidos por los centros de actividad que administran los procedimientos y que realizan otras actividades. (Ej. el transporte de personal)
- (iii) Material fungible.- Es el material que se identifica directamente y que se consume en una sola prestación (solicitud) a través del procedimiento. (Ej. hojas)



(iv) Material no fungible.- Es el material que se consume en más de una prestación de un procedimiento.

39. Conforme se advierte, existen servicios que no son compatibles con la definición legal de “servicio directo identificable”, las razones se exponen a continuación:

- Respecto del servicio “Soporte y mantenimiento del **sistema integral del pasaporte**”, en la medida que su costo es consumido por los centros de actividad que administran los procedimientos y **que realizan otras actividades**, debe ser considerado como un “servicio de terceros no identificable”. Asimismo, como el servicio identificado comprende al soporte y mantenimiento del **sistema integral del pasaporte** no se desprende que de él exista un costo unitario identificable para el procedimiento denunciado.
- Respecto del “Housing”, esta constituye una modalidad de alojamiento de servidores para externalizar los equipos a un centro de datos específico. Por tanto, su costo es consumido por los centros de actividad que administran los procedimientos y que realizan otras actividades. Además, no se desprende que de él exista un costo unitario identificable para el procedimiento denunciado.
- Las “Tintas y cabezales” es un material no fungible debido se consume en más de una prestación de un procedimiento. Por tanto, no podría ser considerado “servicio directo identificable” conforme a la definición legal.

40. Cabe precisar que el listado referencial de elementos de costos coincide con las conclusiones antes expuestas, conforme sigue a continuación:



Material no Fungible	Servicio no Identificables
Aquellos incluido en las normas de Salud y Seguridad: Botas, Chalecos, Gorros, Guantes, Mascarillas, Uniformes, Archivador, Bandejas, Baterías, Borrador, Cinta autoadhesiva, Combustible, Corrector, Cuaderno, Desinfectantes, Engrapador, Fechador, Goma, Lapicero, Lápiz, Libro de actas, Libro de registro, Lubricantes, Materiales de ingeniería, Materiales de uso médico, Materiales para anillados, Materiales espiralado, Materiales de encuadernación, Numerador, Perforador, Pilas, Plumon, Portaclips, Regla, Repuestos y accesorios Resaltador Sello Tableros Tampon Tijera Tijeras Tinta de Sello Tintas Toner para fotocopidora Toner para impresora	Mantenimiento de software Reparación y mantenimiento de vehículos Reparación y mantenimiento de Equipos de cómputo Servicio de courier asociado a los procedimientos Servicios de anillado y espiralado

Sobre el “Costo Directo No Identificable” en el procedimiento cuestionado

41. De conformidad con la metodología vigente, para determinar el “Costo Directo No Identificable” es necesario hacer uso de los denominados “inductores”, elementos a través de los cuales se identifica **la proporción del costo asociado exclusivamente a los procedimientos administrativos, discriminando aquellos que no lo son.**
42. Al respecto, para calcular el “Costo de Depreciación de Activos”, la metodología vigente dispone que se utilizarán cuatro (04) tipos de inductores:
 - a) Por centro de actividad
 - b) Por asignación a procedimientos administrativos
 - c) Por actividad
 - d) Por procedimiento administrativo.



43. Siendo ello así, los pasos a seguir para efectuar el costeo por depreciación de activos son los siguientes:

Paso 1: Calcular el costo anual de la depreciación de activos utilizados en la entidad.

Paso 2: Definir los inductores a utilizarse para cada uno de los activos listados en el paso anterior.

Paso 3: Determinar el valor de cada inductor para cada centro de actividad.

Paso 4: Calcular el porcentaje de dedicación de cada inductor en los diferentes centros de actividad.

Paso 5: Calcular el costo anual de la depreciación de activos por centro de actividad.

44. En el caso concreto, Migraciones presentó la siguiente información sobre el “Costo de Depreciación de Activos”:

Anexo N° 07				
Costo de Depreciación				
Elemento de Costo	Unidad de Medida	Proporción Anual Identificada al Procedimiento	Costo Unitario (S/)	Costo Anual del Procedimiento (S/)
Infraestructura	Año.	5.13	389,454.22	75,916.71
Lector OCR (640)	Unid.	81.63	60.73	0.74
Lector OCR (601)	Unid.	61.35	38.87	0.63
Token	Unid.	97.93	8.00	0.08
Lector de huella (Futronic)	Unid.	81.61	722.79	8.85
Computadora de Escritorio	Unid.	0.10	1,841.08	17,482.33
Cámara fotográfica	Unid.	7.42	7,025.00	945.92
Equipos UPS	Unid.	8.02	447.50	55.74
Impresora Datacard PB500	Unid.	98.30	530.43	5.39
Equipo de aire acondicionado	Unid.	111.69	672.99	6.02
Banner blanco	Unid.	44.61	1.50	0.03
Caía fuerte	Unid.	111.69	1,280.00	11.46
Lector de huella (Suprema)	Unid.	44.62	337.75	7.56
Módulo de Trabajo (Escritorio con silla)	Unid.	0.75	221.32	293.82
Impresora Datacard PB6500	Unid.	98.08	530.43	5.40
Soporte base para cámara fotográfica	Unid.	44.61	23.00	0.51
Laminadora lapis	Unid.	29.51	359.02	12.16
Termohigrómetro	Unid.	98.08	28.00	0.28
Total de Costo de Depreciación				94,753.63
Promedio de Prestaciones Anuales				472,328.00
Costo por Prestación				0.20

45. Conforme se advierte, de la información presentada por Migraciones no se observa que se haya considerado los cuatro (04) tipos de inductores requeridos por la norma. Asimismo, no se observa que la referida entidad haya seguido los pasos para efectuar el costeo por depreciación de activos; siendo que no se ha determinado (i)



el valor de cada inductor para cada centro de actividad y (ii) el porcentaje de dedicación de cada inductor en los diferentes centros de actividad.

46. En esa misma línea, para el cálculo de los costos fijos, de la información presentada por Migraciones, no se observa la definición de los inductores a utilizarse para cada uno de los costos fijos listados en la metodología. Tampoco se determinó el valor de cada inductor para cada centro de actividad o calculó porcentaje de dedicación de cada inductor en los diferentes centros de actividad, conforme sigue a continuación:

Anexo N° 08				
Fijos				
Elemento de Costo	Unidad de Medida	Proporción Anual Identificada al Procedimiento	Costo Unitario (S/)	Costo Anual del Procedimiento (S/)
Internet	Mes	5.41	414,119.09	76,542.94
Energía Eléctrica	Mes	4.41	87,734.75	19,870.82
Total de Fijos				96,413.76
Promedio de Prestaciones Anuales				472,328.00
Costo por Prestación				0.20

47. Sobre estos últimos puntos, cabe precisar que por Resolución Final N° 0003-2024/CEB-INDECOPI-AQP del 15 de febrero de 2024, el Indecopi ya ha considerado barrera burocrática ilegal los cobros porque la entidad denunciada no cumplió con presentar la documentación o información que sustente el cálculo de los inductores que permita verificar la asignación de los costos para los “elementos de costo directos no identificables” del procedimiento.
48. Por lo expuesto, Migraciones y el Ministerio habrían vulnerado los artículos 53° y 54° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no haber determinado el derecho de trámite de acuerdo con la Metodología aprobada por el Decreto Supremo N° 064- 2010-PCM, por los siguientes motivos
- (i) Migraciones no señaló el motivo o justificación para considerar un aumento en el precio de la expedición del pasaporte ordinario, teniendo en cuenta que la única diferencia respecto del anterior es la duplicidad en el tiempo de vigencia.
 - (ii) Respecto del “Costo de Personal Directo”, si bien Migraciones y el Ministerio cumplieron con determinar la cantidad de personal necesario para llevar a



cabo cada actividad que conforma el procedimiento de expedición de pasaporte, el “tiempo efectivo en minuto por actividad (Te)” calculado es distinto a la duración por actividad señalada en la Tabla ASME, herramienta que registra las características de cada una de las actividades que componen un procedimiento, entre estas, **el tiempo por actividad**.

- (iii) Respecto del “Costo de Personal Directo”, Migraciones y el Ministerio no cumplieron con presentar el monto de las “Escalas de Ingreso”, por lo que no es posible determinar el “Costo mensual” por cada uno de los agentes involucrados en las actividades que componen el procedimiento administrativo denunciado, pese a haber sido requerido mediante el Oficio N° 189-2023-2024-AJTG/CR del 09 de abril del 2024, reiterado por el Oficio N° 039-2023-2024/CEMOL/AJTG/CR del 15 de julio del 2024.
- (iv) Respecto del “Servicio Directo Identificable, Migraciones y el Ministerio consideraron determinados servicios como directos identificables, pese a que los mismos son definidos por la norma como “servicios de terceros no identificables” al ser consumidos por los centros de actividad que administran los procedimientos y que realizan otras actividades y también como “materiales no fungibles” al ser consumidos en más de una prestación de un procedimiento.
- (v) Migraciones no presentó la documentación o información que sustente el cálculo de los inductores que permita verificar la asignación de los costos para los “elementos de costo directos no identificables” del procedimiento.

(VI) Principios del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas:

Considerando que una acción de oficio requiere de una colaboración entre el denunciante y los órganos competentes para iniciar/tramitar el procedimiento, solicitamos se apliquen los principios reconocidos (encausamiento, acción preventiva e interpretación favorable) en el Decreto Legislativo N° 1256; toda vez que es posible que la Comisión (y su Secretaría Técnica) identifique más barreras burocráticas ilegales en la revisión del Decreto Supremo N° 008-2023-IN; y pueda ordenar todos los actos de instrucción con la finalidad de inaplicar



y eliminar las barreras burocráticas del ordenamiento, inclusive mediante la eliminación voluntaria por parte de las entidades ediles.

POR TANTO:

Sírvanse iniciar una investigación contra la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior por la imposición de la barrera burocrática ilegal denunciada.

ANEXOS:

1. Oficio N° 189-2023-2024-AJTG/CR del 09 de abril de 2024.
2. Oficio N° 039-2023-2024/CEMOL/AJTG/CR del 15 de julio de 2024.
3. Oficio N° 000451-2024-GG-MIGRACIONES del 16 de abril de 2024.
4. Oficio N° 000854-2024-GG-MIGRACIONES del 18 de julio de 2024.