



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE : RODOLFO ERNESTO CASTELLANOS SALAZAR¹
DENUNCIADOS : MINISTERIO DEL INTERIOR
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES
MATERIA : SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
ACTIVIDAD : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMILLA: Se **REVOCA** la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI del 23 de agosto de 2024 y, en consecuencia, se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una cita únicamente virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo 009-2023-IN y en el portal web institucional de Migraciones.

La razón es que se determinó que exigir exclusivamente una cita virtual para tramitar el Pasaporte Electrónico Ordinario vulnera el derecho de petición administrativa —reconocido en el artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444— de aquellos administrados que acuden físicamente a las sedes de Migraciones ya que no pueden obtener cita o turno y, en consecuencia, no pueden iniciar el trámite para obtener el referido documento de identidad.

Sin perjuicio de lo indicado, esta Sala considera importante recalcar que lo resuelto no implica desconocer el valor de las herramientas digitales para optimizar la gestión pública y mejorar la atención a los administrados. En ese sentido, esta decisión no es incompatible con el uso de plataformas virtuales; por el contrario, se reconoce que las entidades pueden organizar la tramitación de sus procedimientos a través de los medios más eficientes a su disposición, incluyendo un sistema de asignación de citas virtual.

En efecto, no se ha considerado ilegal que la Superintendencia Nacional de Migraciones utilice un sistema de citas o turnos, ni que emplee una plataforma web para asignarlos. Lo que resulta incompatible con el derecho de petición es que esta sea la única vía disponible. Se ha tomado en cuenta que el uso de canales virtuales debe servir para ampliar la inclusión y mejorar el acceso a los servicios públicos y no debe implicar la exclusión de personas ni obstaculizar el ejercicio del derecho de petición, el cual debe garantizarse en todos los canales disponibles para el público.

La opción de obtener una cita virtual puede mantenerse, siempre que se incorpore también la posibilidad de obtenerla de forma presencial. La asignación de la cita o turno —indicando fecha y hora cierta— tendría que darse el mismo día que el administrado acuda presencialmente sin perjuicio de que el inicio del trámite para la obtención del pasaporte pueda darse en una fecha posterior.

¹ Identificado con DNI [REDACTED]



Lima, 11 de abril de 2025

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de febrero de 2023², el señor Rodolfo Ernesto Castellanos Salazar (en adelante, el denunciante) interpuso una denuncia en contra del Ministerio del Interior (en adelante, el Mininter) y la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad³ consistente en la exigencia de contar con una cita virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo 009-2023-IN (en adelante, el Reglamento) y en el portal web institucional de Migraciones⁴.
2. Sustentó su denuncia con base en los siguientes argumentos⁵:
 - (i) El pasaporte electrónico ordinario (en adelante, el Pasaporte) es el documento de viaje emitido por Migraciones, entidad adscrita al Mininter, que se expide a través del procedimiento administrativo denominado “Expedición del pasaporte electrónico ordinario”.
 - (ii) El Pasaporte es un documento que cuenta con los más altos estándares de seguridad internacional lo que garantiza la seguridad de la identidad de su titular y permite su identificación en el extranjero, garantizando el ejercicio del derecho constitucional que permite la salida e ingreso al país.
 - (iii) De conformidad con el artículo 31 del Reglamento y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de Migraciones, a efectos de iniciar el procedimiento administrativo de “Expedición de Pasaporte Ordinario”, se ha establecido el requisito o exigencia de contar con la cita virtual para trámite de expedición de pasaporte electrónico ordinario. Para obtener dicha cita, es necesario ingresar al Sistema de

² Complementado el 23 de marzo de 2023.

³ Además, el denunciante solicitó lo siguiente:

- (i) Que se disponga la inaplicación de la medida denunciada con carácter general.
- (ii) Que se ordene a Migraciones expedir el Pasaporte Electrónico Ordinario directamente a través de la atención presencial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256.
- (iii) Que se ordene el reembolso de la tasa administrativa pagada para la interposición de la denuncia de acuerdo con el numeral 1 del artículo 43 del Decreto Legislativo 1256.

⁴ Asimismo, el denunciante cuestionó la limitación del horario de asignación de las citas a sólo 2 (dos) horas al día de 12:00 a 14:00 horas de lunes a viernes, materializado en el portal web institucional de Migraciones. Esta medida fue admitida a trámite el 3 de abril de 2023, mediante la Resolución 0310-2023/STCEB-INDECOPI, pero al respecto se concluyó el procedimiento por sustracción de la materia en el segundo extremo resolutorio de la Resolución 0818-2023/CEB-INDECOPI del 12 de julio de 2023, confirmado por la Resolución 0186-2024/SEL-INDECOPI del 9 de febrero de 2024.

⁵ Además, el denunciante presentó argumentos sobre la ilegalidad y carencia de razonabilidad de la medida referida al horario de atención del sistema virtual de citas.

Citas en Línea habilitado por Migraciones.

- (iv) La medida contraviene el numeral 10 del artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444), puesto que la implementación del Sistema de Citas Virtuales en un horario de atención extremadamente breve e ineficiente en su funcionamiento no cumple las normas exigidas para incorporar Tecnologías de Información y Comunicación al procedimiento administrativo.
 - (v) De acuerdo con dicho artículo, la Administración Pública tiene el deber de habilitar una atención cómoda y ordenada al público también en entornos virtuales, así como el deber de utilizar plataformas virtuales idóneas que realmente permitan el acceso e inicio del procedimiento administrativo.
 - (vi) En virtud de la Teoría de los Actos Propios, la Administración Pública está impedida de trasladar los costos de su ineficiencia al administrado, más aún cuando la barrera burocrática ilegal afecta el derecho a acceder a un documento esencial.
 - (vii) En la práctica, el Sistema de Citas de Migraciones ha devenido en una exigencia irracional que hace imposible para cualquier ciudadano (administrado) el acceso al servicio conducente a la obtención de un Pasaporte, como viene siendo denunciado continuamente a través de las redes sociales, ya sea por su horario restringido de funcionamiento o porque, una vez que se accede, no se encuentra cita disponible.
 - (viii) Tanto la imposición de la medida denunciada como su implementación constituyen actos arbitrarios porque carecen de justificación técnica. En la Exposición de Motivos del Decreto Supremo 002-2021-IN, que modificó el Reglamento, no se ha desarrollado la razón por la cual resultaría válido exigir una cita previa, en línea, para el inicio del procedimiento administrativo de expedición del Pasaporte.
 - (ix) No se ha explicado los beneficios de reemplazar el procedimiento anterior o la posibilidad de ser atendido de manera presencial en las sedes institucionales de Migraciones.
 - (x) No se ha identificado cuál es el interés público subyacente a la creación de la barrera burocrática, más aún si su implementación contraviene sólo los intereses de los administrados y sus derechos fundamentales, al restringir de manera extrema su derecho de acceso a la obtención de un documento esencial.
3. El 3 de abril de 2023, por Resolución 0310-2023/STCEB-INDECOPI, la Comisión admitió a trámite la denuncia por la medida detallada en el primer párrafo de la

presente resolución.

4. El 13 de abril de 2023, la procuraduría del sector interior presentó sus descargos, en representación del Mininter y de Migraciones.
5. El 12 de julio de 2023, mediante Resolución 0818-2023/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró improcedente la denuncia.
6. El 3 de agosto de 2023, el denunciante presentó un recurso de apelación contra la Resolución 0818-2023/CEB-INDECOPI.
7. El 4 de setiembre de 2023, la Secretaría Técnica de la Comisión elevó el expediente a esta Sala.
8. El 9 de febrero de 2024, por Resolución 0186-2024/SEL-INDECOPI, esta Sala revocó el extremo de la Resolución 0818-2023/CEB-INDECOPI que declaró improcedente la denuncia y dispuso devolver el expediente a la Comisión a fin de que emita un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
9. El 23 de agosto de 2024, mediante la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró que la medida admitida a trámite no constituye una barrera burocrática ilegal y que, al respecto, el denunciante no presentó indicios suficientes que permitan desarrollar el análisis de razonabilidad.
10. El 19 de setiembre de 2024, el denunciante interpuso un recurso de apelación contra la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI, reiterando argumentos de su denuncia, y solicitó a la Sala que revoque o anule dicha decisión debido a que tendría múltiples vicios de nulidad.
11. El 16 de octubre de 2024, la Secretaría Técnica de la Comisión elevó el expediente a esta Sala.
12. El 21 de febrero de 2025, la Sala citó de oficio a las partes a una audiencia de informe oral para el 12 de marzo de 2025.
13. El 12 de marzo de 2025, se llevó a cabo la audiencia de informe oral con la asistencia de ambas partes.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI contiene algún vicio que afecte su validez.
- (ii) De ser el caso, determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Cuestiones previas: sobre la materia de análisis en este caso

14. En su recurso de apelación, así como en el informe oral, el denunciante se ha referido, entre otros, al funcionamiento de la plataforma virtual implementada por Migraciones para obtener una cita virtual y a los horarios en los que funciona, inclusive añadiendo nuevos medios probatorios sobre estos puntos.
15. Por su parte, en el informe oral, la representante de las entidades denunciadas se ha referido, entre otros a la legalidad y razonabilidad del funcionamiento por horas de la plataforma virtual de Migraciones.
16. Al respecto, es relevante tomar en cuenta que, si bien la denuncia originalmente fue presentada por dos medidas y ambas fueron admitidas a trámite, actualmente la materia de análisis se concreta en solo una de ellas.
17. En efecto, en atención a lo señalado en el escrito de denuncia del 22 de febrero de 2023 y en el escrito complementario del 28 de marzo de 2023, por Resolución 0310-2023/STCEB-INDECOPI se admitió a trámite la denuncia por las siguientes medidas:
 - (i) La exigencia de contar con una cita virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo 009-2023-IN en el portal web institucional de Migraciones.
 - (ii) La limitación del horario de asignación de las citas a sólo 2 (dos) horas al día de 12:00 a 14:00 horas de lunes a viernes, materializado en el portal web institucional de Migraciones.
18. Como se advierte, solo la segunda medida se relacionaba con la restricción de horario de atención por horas. Respecto de dicho extremo de la denuncia, la Comisión advirtió la sustracción de la materia a la fecha en la que emitió su pronunciamiento, por lo que se concluyó el procedimiento en el segundo extremo resolutivo de la Resolución 0818-2023/CEB-INDECOPI del 12 de julio de 2023, confirmado por la Resolución 0186-2024/SEL-INDECOPI del 9 de febrero de 2024.
19. En ese sentido, el extremo de la denuncia que se refería con la limitación de horario de funcionamiento del portal web de Migraciones ya fue objeto de análisis en primera y segunda instancia y cuenta con una resolución firme, por lo que el procedimiento ya ha concluido en dicho extremo. Por lo tanto, no corresponde volver a analizar los argumentos relativos a dicha materia.
20. Dado que los argumentos relacionados al horario de funcionamiento del portal

web no resultan pertinentes a la única barrera burocrática que se discute en esta etapa recursiva, esta Sala no va a tomar en cuenta lo señalado por las partes al respecto.

21. Asimismo, es pertinente precisar el tipo de barrera que fue denunciada, admitida a trámite y es materia de apelación en este caso: la exigencia de contar con una cita virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario.
22. Se trata de una exigencia por la cual tanto el Mininter (a través del Reglamento) como Migraciones (a través de actuaciones materiales) imponen a los administrados la condición de obtener una cita virtual antes de poder presentar una solicitud para obtener el Pasaporte Electrónico Ordinario.
23. Es necesario puntualizar que la barrera burocrática en cuestión se refiere al solo hecho de tener que obtener esta cita virtual previa y no a cómo funciona la plataforma de Migraciones.
24. En efecto, no es lo mismo que se cuestione el solo hecho de no poder iniciar un procedimiento administrativo, si no se cuenta con una cita virtual previa, que el cuestionamiento a los detalles de buen o mal funcionamiento de la plataforma virtual que únicamente concretiza la condición.
25. Esta es una precisión muy relevante en tanto el denunciante ha presentado, entre otros, argumentos y medios probatorios referidos exclusivamente al (mal) funcionamiento del portal web, así como a su presunta implementación deficiente.
26. Sin embargo, una posible implementación deficiente de una forma de organización física o virtual de una entidad pública no puede ser considerada una barrera burocrática en los términos del Decreto Legislativo 1256, en tanto no se trata de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro.
27. En ese sentido, si bien el denunciante ha manifestado que una de las razones por la cual presenta la denuncia se relaciona a la deficiente implementación del portal web de Migraciones que permite la obtención de citas virtuales, la Comisión actuó correctamente al admitir a trámite solo la medida indicada en el petitorio de la denuncia que sí constituye una barrera burocrática:

ESCRITO DEL 22 DE FEBRERO DE 2023

I. PETITORIO DE LA DENUNCIA

- a) Que se declare barrera burocrática ilegal y carente de razonabilidad la exigencia de contar con la cita virtual para iniciar el procedimiento administrativo conducente a la expedición de pasaporte electrónico ordinario, materializada en la implementación del literal b) del Decreto Supremo N°007-2017-IN, modificado por el Decreto Supremo N°002-2021-IN

28. Por lo tanto, esta Sala considera que el análisis que se desarrolle en este caso debe restringirse a la materia denunciada y admitida a trámite, que no incluye cómo funciona la plataforma implementada por Migraciones para el propósito de obtener una cita virtual.
29. Del mismo modo, la posible existencia de una red de corrupción que hace que exista, presuntamente, la posibilidad de “comprar” citas, como manifiesta el denunciante, tampoco forma parte de la medida apelada por lo que esta Sala tampoco analizará los argumentos presentados al respecto.
30. Por último, de la disposición administrativa cuestionada se advierte lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 007-2017-IN, REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES Y APRUEBAN NUEVAS CALIDADES MIGRATORIAS, MODIFICADO POR EL DECRETO SUPREMO 009-2023-IN

“Artículo 31. Procedimiento administrativo de expedición del pasaporte electrónico ordinario emitido por MIGRACIONES para mayores de edad (a partir de los 18 años de edad)

Es el procedimiento administrativo a través del cual MIGRACIONES expide el pasaporte electrónico ordinario a nacionales a partir de los dieciocho (18) años, que se encuentran en el territorio nacional. La vigencia del pasaporte electrónico es de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 del presente reglamento.

La persona nacional solicitante cumple las siguientes condiciones:

- a) Contar con la cita virtual para trámite de expedición de pasaporte electrónico ordinario.*
- b) Presentarse personalmente ante la sede de MIGRACIONES o ante el/los canal/es de atención de la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano - MAC o cualquier otro lugar autorizado por MIGRACIONES, que se hubiere previsto para la obtención del pasaporte electrónico ordinario.*
- c) Contar con Documento Nacional de Identidad - DNI de acuerdo a lo establecido en los artículos 22-A y 22-B, de corresponder, del presente reglamento.*

Este procedimiento administrativo es de aprobación automática.

(...)”

(subrayado agregado)

31. Como se desprende de la cita, a la fecha en la que se emite esta resolución, el ordenamiento jurídico contempla la modalidad virtual como una única modalidad disponible para obtener una cita, es decir, si un administrado acude personalmente a una de las sedes de Migraciones, no podrá obtener una cita.
32. En ese sentido, esta Sala considera necesario precisar que la materia a analizar en la etapa recursiva no es la sola exigencia de obtener una cita, sino específicamente la exigencia de contar con una cita que únicamente puede obtenerse de modo virtual.
33. En consecuencia, corresponde precisar la medida como “la exigencia de contar con una cita únicamente virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo

009-2023-IN y en el portal web institucional de Migraciones”.

34. Cabe indicar que esta formulación de la medida no afecta los derechos de las partes puesto que se trata de la misma medida respecto de la que han tenido la oportunidad de presentar los argumentos que consideraron pertinentes.

III.2 Sobre la validez de la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI

35. En su recurso de apelación el denunciante ha señalado que la resolución apelada tendría los siguientes vicios de nulidad:

- (i) La Comisión incurre en un error al sostener que la barrera burocrática no contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 86 y el artículo 117 del TUO de la Ley 27444, así se evidencian serios errores de interpretación normativa.
- (ii) La primera instancia se equivoca al abstenerse de evaluar la razonabilidad de la medida cuestionada.
- (iii) Existe una incongruencia entre el petitorio de su denuncia y lo resuelto por la Comisión en tanto la primera instancia ha omitido analizar el funcionamiento de la plataforma web implementada por Migraciones. Al no haber analizado si la aplicación de la barrera burocrática denunciada —es decir, la implementación de la plataforma virtual— atentaba o no contra las normas de simplificación administrativa y el derecho de petición se ha contravenido lo dispuesto en el literal c) del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256.
- (iv) La Comisión tampoco se ha pronunciado respecto a que la única forma de agendar una cita virtual es acudiendo a un tramitador.
- (v) Se ha afectado su derecho al debido procedimiento, en particular su derecho a probar, puesto que:
 - La Comisión no ha analizado ni valorado ninguno de los medios de prueba que ha presentado para acreditar el mal funcionamiento de la plataforma web.
 - La primera instancia ha evitado pronunciarse sobre las situaciones de hecho denunciadas que afectan directamente la efectividad del derecho de petición administrativa.
 - La resolución apelada es incongruente con el alcance de su denuncia.
 - Es inaceptable que la Comisión omita valorar los medios de prueba que acreditan indubitadamente los hechos de su denuncia.
 - El derecho a probar tiene como contenido esencial que se valoren debidamente los medios probatorios ofrecidos y admitidos.
 - No puede convalidarse que, sin justificación, la Comisión haya resuelto su denuncia sin señalar nada respecto de los medios probatorios.

36. Esta Sala evaluará lo indicado para determinar si la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPÍ contiene algún vicio que afecte su validez.
- A. Sobre la interpretación del marco normativo aplicable y el análisis de razonabilidad
37. Sobre los presuntos errores de interpretación normativa por parte de la Comisión y la presunta omisión de analizar la razonabilidad de la medida denunciada, el denunciante ha indicado lo siguiente:
- (i) La resolución apelada tiene serios errores de interpretación normativa sobre los derechos que están siendo afectados por la imposición de la medida denunciada.
 - (ii) La Comisión ha interpretado de forma literal el numeral 10 del artículo 86 del TUO de la Ley 27444 sin tener en cuenta otros criterios interpretativos válidos como el teleológico.
 - (iii) La primera instancia también desconoce por completo la obligación de las autoridades administrativas contenida en el numeral 8 del artículo 86 de la misma ley por la que tiene el deber de interpretar las normas administrativas de la forma que mejora atienda el fin público al que se dirigen.
 - (iv) La Comisión solo ha evaluado el aspecto formal del derecho de petición sin tomar en cuenta que es su efectividad la que también se está viendo afectada con la medida cuestionada. Su análisis deriva de una interpretación parcial y, por ende, errónea del referido derecho.
 - (v) La primera instancia ha evitado analizar de manera suficiente y a fondo tanto las situaciones de hecho denunciadas como las disposiciones normativas que están siendo vulneradas.
 - (vi) A pesar de que en su denuncia justificó ampliamente que la barrera denunciada es arbitraria, la Comisión decidió desestimar su petición de que se analice la razonabilidad de la medida alegando que la exposición de motivos del Decreto Supremo 002-2021-IN sí contiene una justificación técnica e indica el interés público que se pretende tutelar.
 - (vii) La apreciación de la primera instancia es incorrecta en tanto ningún párrafo de la referida exposición de motivos señala lo indicado por la Comisión de modo que existe un error.
38. Al respecto, se aprecia que el denunciante considera que la interpretación que la Comisión ha desarrollado tanto de los hechos como del derecho aplicables es errónea y que tal error constituye un vicio de nulidad.
39. Sobre el particular, se debe tomar en cuenta que ninguno de los supuestos del

artículo 10⁶ del TUO de la Ley 27444 refleja lo cuestionado por el denunciante, es decir, un presunto error en la interpretación de las normas aplicables a un caso concreto no ha sido considerado como uno de los motivos de nulidad de un acto administrativo.

40. Mas bien, de conformidad con el artículo 220⁷ de la misma ley, la interpretación diferente de las pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho son motivo de interposición del recurso de apelación.
41. En ese sentido, y considerando que el numeral 6.3 del artículo 6⁸ del TUO de la Ley 27444 señala que una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho no constituye una causal de nulidad del acto administrativo, esta Sala considera que el solo desacuerdo del denunciante con el análisis de la Comisión o una interpretación diferente de la normativa aplicable no implica un vicio de nulidad de la resolución apelada.
42. En este punto, cabe precisar que las alegaciones respecto de la presunta ilegalidad y carencia de razonabilidad de la medida denunciada serán analizadas por esta Sala oportunamente, de ser el caso.
- B. Sobre el derecho a probar, el deber de congruencia y la presunta contravención al artículo 14 del Decreto Legislativo 1256
43. El denunciante ha sostenido que el deber de congruencia entre lo pedido y lo resuelto y su derecho a probar se han visto afectados porque la primera instancia no analizó ni valoró ninguna de las pruebas que aportó en su denuncia dirigidas a evidenciar el funcionamiento defectuoso de la plataforma virtual implementada

⁶ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁷ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

⁸ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...).

por Migraciones, así como a probar que se ha generado la necesidad de acudir a un tramitador para poder obtener una cita.

44. Además, esta es la misma razón por la cual sostiene que el pronunciamiento de la Comisión contravendría lo dispuesto en el literal c) del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256, puesto que, desde su punto de vista, el análisis de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática implicaba, necesariamente, un análisis del funcionamiento de la plataforma web y la valoración de los medios de prueba que evidencia su (mal) funcionamiento.
45. Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que, en el procedimiento especial de eliminación de barreras burocráticas —regulado por el Decreto Legislativo 1256—, existen reglas especiales. Por lo que no es posible asimilar todas las reglas de los procesos civiles, ni siquiera del procedimiento administrativo general.
46. En ese sentido, existen dos elementos relevantes en este punto, por un lado, se debe tener en cuenta que la materia de análisis en estos procedimientos es únicamente la o las barreras burocráticas denunciadas y admitidas a trámite. Por otro lado, se debe tener presente que el análisis de la legalidad y, de ser el caso, la razonabilidad de la o las barreras burocráticas en cuestión se realiza de acuerdo con la metodología prevista en el Decreto Legislativo 1256, como lo indica el artículo 13º de esta norma.
47. De acuerdo con lo previsto en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 del Decreto Legislativo 1256, la metodología de análisis de las denuncias en el marco de este procedimiento especial comprende tres etapas con elementos diferentes:
 - (i) Primera etapa: análisis de legalidad.
 - (ii) Segunda etapa: análisis de indicios de carencia de razonabilidad.
 - (iii) Tercera etapa: análisis de razonabilidad.
48. De lo dispuesto en los referidos artículos también se advierte que no en todos los casos será necesario o posible desarrollar las tres etapas de análisis indicadas.
49. En efecto, de conformidad con el artículo 14 del Decreto Legislativo 1256, basta que se determine que una medida es ilegal para que ya no sea necesario desarrollar el análisis de razonabilidad, por lo que tampoco será indispensable emitir un pronunciamiento sobre si se presentaron o no indicios de carencia de

9

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**Artículo 13.- Metodología de análisis**

La Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúa la legalidad y/o razonabilidad de las barreras burocráticas contenidas en disposiciones administrativas en los procedimientos de parte y de oficio, de acuerdo con la metodología desarrollada en el presente capítulo. La evaluación de la legalidad y/o de la razonabilidad de las barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y actuaciones materiales se efectúa de acuerdo a la metodología del presente capítulo en cuanto corresponda.

razonabilidad.

50. Incluso dentro del análisis de legalidad, si la Comisión o la Sala determinan que la entidad denunciada no contaba con atribuciones conferidas por ley para establecer y/o aplicar la barrera burocrática cuestionada, es posible determinar la ilegalidad de la barrera burocrática por esa razón sin que sea necesario evaluar los aspectos restantes.
51. En ese sentido, en este procedimiento especial no será necesario siempre y en todos los casos que los órganos de eliminación de barreras burocráticas analicen y emitan un pronunciamiento sobre todos los argumentos relevantes presentados por las partes; siempre que la decisión esté adecuadamente motivada e indique en qué etapa se culminó el análisis y por qué no podría considerarse como una afectación al debido procedimiento —en particular al derecho a probar— el que no se haya valorado todos los medios probatorios presentados.
52. Si en determinado caso no se alcanza la etapa de análisis en la que resultaba relevante algún medio probatorio, la falta de análisis de dicho medio probatorio no implicaría algún vicio de nulidad del acto administrativo.
53. En este caso en concreto, como se ha indicado en la sección previa de este pronunciamiento, la medida denunciada y admitida a trámite es “la exigencia de contar con una cita virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario”, es decir, el hecho de tener que obtener la cita previa y no el funcionamiento en sí mismo de la plataforma que permite acceder a esta.
54. En ese sentido, la Comisión desarrolló el análisis de legalidad de la medida denunciada, por lo que no se aprecia incongruencia alguna. De la revisión de la resolución impugnada se advierte que la primera instancia analizó la exigencia cuestionada a la luz de los elementos del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256 para los que los argumentos y medios de prueba ofrecidos específicamente sobre el funcionamiento de la plataforma no resultaban relevantes.
55. Tampoco resultaban relevantes para el análisis de los dos únicos argumentos presentados como indicios de carencia de razonabilidad. Por lo tanto, la falta de pronunciamiento sobre los medios probatorios no constituye un vicio de nulidad, sino que, en este caso en concreto, se encuadra dentro de las características particulares de este procedimiento especial.
56. Diferente sería el caso si, por ejemplo, al analizar una denuncia que involucra una barrera burocrática materializada en una actuación administrativa, la Comisión no tomara en cuenta los medios de prueba presentados que acreditan la imposición o existencia de dicha medida en tanto la existencia misma de la barrera burocrática es el primer elemento que se analiza para determinar la procedencia de una denuncia.
57. También nos encontraríamos en un supuesto diferente si no se tomara en cuenta

un medio probatorio que es el que evidencia que determinado argumento presentado como indicio de carencia de razonabilidad efectivamente es real y aplicable al caso concreto del denunciante.

58. La relevancia o no de un medio probatorio y, por lo tanto, la obligación de ser analizado por la Comisión o la Sala variará dependiendo del caso concreto, no en todos los casos será un requisito de validez que todos los medios probatorios sean valorados.
59. En este caso en concreto, los medios de prueba presentados no se relacionaban directamente con la barrera burocrática admitida a trámite ni resultaban pertinentes para el análisis desarrollado por la Comisión sobre su legalidad e indicios de carencia de razonabilidad.
60. Si hubiera sido o no relevante su análisis al desarrollar el análisis de razonabilidad no puede ser materia de pronunciamiento en este punto, en tanto la Comisión, dentro de sus competencias, determinó que no correspondía proseguir con dicho análisis puesto que el denunciante, desde su punto de vista, no cumplió con el deber legal de presentar indicios de carencia de razonabilidad que cumplan los estándares del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, por lo que no se llegó a esta etapa.
61. En consecuencia, no se ha advertido que la resolución apelada contenga ninguno de los vicios de nulidad alegados por el denunciante en su recurso de apelación, por lo que corresponde desestimarlos en el extremo analizado en este apartado.

III.3 Sobre el análisis de legalidad

62. Por Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI la Comisión declaró que no constituye barrera burocrática ilegal la medida admitida a trámite y que, al respecto, no se presentaron indicios suficientes sobre su carencia de razonabilidad.
63. El denunciante presentó un recurso de apelación al respecto, reafirmando que considera que la medida es ilegal por contravenir el TUO de la Ley 27444, en particular el numeral 10 del artículo 86 y el derecho de petición administrativa recogido en el artículo 117. Asimismo, reafirmó que la medida carecería de razonabilidad por ser arbitraria.
64. Sobre el particular, se tiene que la medida ha sido impuesta tanto por el Mininter (a través del Reglamento) como por Migraciones (mediante actuaciones materiales) en tanto, a la fecha en la que se emite este pronunciamiento, el artículo 31 del Reglamento sigue considerando “contar con un cita previa” como una condición para solicitar el pasaporte electrónico ordinario y en tanto la página web de Migraciones aun señala que para el “procedimiento estándar” de obtención del referido documento es necesario agendar una cita de forma previa a través de su sistema en línea.

65. De conformidad con el artículo 14¹⁰ del Decreto Legislativo 1256, se debe determinar si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
66. Dado que en este caso se trata de la imposición de una condición para iniciar determinado procedimiento administrativo, en esta etapa lo que corresponde es verificar que el procedimiento esté a cargo de la entidad que está imponiendo la condición.
67. De acuerdo con el numeral 2 del artículo 12 del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, Migraciones es un organismo público adscrito al Mininter¹¹.
68. Por su parte, el literal s) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, dispone que una de las funciones de Migraciones es expedir pasaportes.
69. En ese sentido, se verifica que le corresponde a Migraciones hacerse cargo del procedimiento administrativo conducente a la obtención del Pasaporte Electrónico Ordinario y que, mediante un decreto supremo, el Mininter, al que se encuentra adscrito Migraciones, puede ordenar u organizar cómo va a desarrollarse el procedimiento, incluyendo las condiciones para acceder a este.
70. Por otro lado, se aprecia que el Decreto Supremo 009-2023-IN ha cumplido con ser publicado íntegramente en el diario oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2023.
71. Por último, se debe verificar 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.
72. Al respecto, esta Sala considera relevante analizar el derecho de petición administrativa invocado por el denunciante:

**DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444,
LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

“Artículo 117.- Derecho de petición administrativa

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el

¹⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 14.- Análisis de legalidad

14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:

a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.

(...)

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1266, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR**

Artículo 12.- Organismos Públicos

Son organismos públicos adscritos al Ministerio del Interior:

(...)

2) La Superintendencia Nacional de Migraciones;

(...)

inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

117.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

117.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.”

(subrayado agregado)

73. Como se aprecia de la cita, el derecho de petición administrativa permite que cualquier administrado promueva por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades.
74. En ejercicio de este derecho cualquier administrado debería poder presentar una solicitud para iniciar el procedimiento administrativo conducente a la obtención del Pasaporte sin mayores obstáculos.
75. En este punto, es importante señalar que esta Sala considera que las entidades a cargo de tramitar los diversos procedimientos administrativos pueden y deben autoorganizarse estableciendo modalidades y condiciones tanto internas como externas que permitan que los procedimientos administrativos, efectivamente, se tramiten y se alcance el fin público que subyace a dichos procedimientos.
76. Así, al ordenar y organizar la atención que brindan —tanto de forma presencial como virtual— las entidades pueden recurrir a diversas modalidades y herramientas obligatorias u opcionales que permitan el ejercicio del derecho de petición administrativa.
77. Entre esas opciones se encuentra la posibilidad de organizar la atención mediante el otorgamiento de turnos o citas, puesto que no es materialmente posible atender a un número indeterminado de administrados al mismo tiempo; si la demanda supera la capacidad real de la entidad en un momento dado, resultará necesario establecer un sistema que permita ordenar quién va a ser atendido primero.
78. Así, no es que la necesidad de obtener un turno o cita por sí sola impida el ejercicio del derecho de petición (en este caso, presentar una solicitud para obtener el pasaporte), sino que se trata de una forma de ordenar la atención e indicar a cada administrado interesado en qué momento va a poder presentar su solicitud considerando que muchos otros administrados también desean presentar la misma petición. No está en duda si va a poder presentar su solicitud, la finalidad es indicar cuándo.
79. Sin embargo, no hay que perder de vista que el límite a esta facultad de autoorganización es, precisamente, que la condición o modalidad establecida no impida a ningún administrado ejercer el derecho de petición administrativa.

80. Bajo la norma vigente todos los administrados —de forma obligatoria— deben obtener la cita previa únicamente a través de medios virtuales. Así, la disposición administrativa que materializa la medida denunciada no contempla excepciones ni alternativas.
81. Sobre el particular, esta Sala advierte que, si bien —a la fecha en la que se emite este pronunciamiento— en la página web de Migraciones se ha habilitado dos supuestos en los que no se exige la cita virtual previa (por urgencia y por casos especiales), a diferencia del “procedimiento estándar”, el decreto supremo que regula el procedimiento no ha variado, por lo que la Administración Pública podría exigir la condición denunciada en cualquier momento a todos los administrados.
82. Así, se advierte que existen dos grupos de administrados: aquellos que pueden hacer uso de la página web de Migraciones podrán obtener una cita virtual, mientras que aquellos ciudadanos que se acerquen físicamente a cualquier sede de Migraciones no podrán presentar su solicitud de pasaporte ni obtener una cita o turno para ese propósito.
83. En efecto, al haber considerado únicamente la modalidad virtual para obtener la cita necesaria para iniciar el procedimiento conducente a obtener el pasaporte, para aquellas personas que —por diversos motivos— elijan hacer uso del canal presencial de atención no va a resultar posible ejercer su derecho de petición.
84. Por lo tanto, la exigencia de contar con una cita únicamente virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario contraviene el derecho de petición administrativa recogido en el artículo 117 del TUO de la Ley 27444.
85. Por lo expuesto, corresponde revocar la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI y, en consecuencia, declarar barrera burocrática ilegal la medida denunciada.

III.4 Alcances del presente pronunciamiento

86. Esta Sala no desconoce la facultad de autoorganización de las entidades públicas ni descarta *per se* ninguna herramienta física o virtual para ordenar el ejercicio de sus facultades.
87. Asimismo, se debe subrayar que la decisión adoptada no es incompatible con el uso de herramientas digitales para optimizar la gestión pública y mejorar la atención a los administrados. Las entidades pueden organizar la tramitación de sus procedimientos a través de los medios más eficientes a su disposición.
88. En esa línea, es pertinente reafirmar que este Colegiado considera que no es ilegal que Migraciones utilice un sistema de citas o turnos, ni que emplee una plataforma web para asignarlos. Lo que resulta incompatible con el derecho de petición es que esta sea la única vía disponible.

89. La opción de obtener una cita virtual puede mantenerse, siempre que se incorpore también la posibilidad de obtenerla de forma presencial. Para garantizar el derecho de petición, la asignación de la cita o turno —indicando fecha y hora cierta— tendría que darse el mismo día que el administrado acuda presencialmente sin perjuicio de que el inicio del trámite para la obtención del pasaporte pueda darse en una fecha posterior.
90. El uso de canales virtuales debe servir para ampliar la inclusión y mejorar el acceso a los servicios públicos. Nunca debe implicar la exclusión de personas ni obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho de petición, el cual debe garantizarse en todos los canales disponibles para el público.
91. Asimismo, se debe tomar en cuenta que dicho derecho de petición cobra especial relevancia cuando se trata de obtener un documento de identidad, necesario para el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales. Además, se debe considerar que el derecho a obtener un pasaporte se encuentra en el numeral 21 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
92. Adicionalmente, se aprecia que en el derecho comparado existen leyes que tutelan el derecho de los administrados a elegir relacionarse con la Administración Pública a través de medios electrónicos o no, por ejemplo, en el ordenamiento jurídico español, el artículo 14¹² del texto consolidado de la Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas otorga a las personas naturales —que son las únicas que pueden solicitar el pasaporte— el derecho a elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no para el ejercicio de sus derechos.
93. Por último, esta Sala advierte que, a lo largo del procedimiento se ha alegado que existirían diversos fallos en la implementación de la página web mediante la cual se obtienen las citas virtuales, incluyendo su funcionamiento restringido a determinados días y horas, así como la eventual imposibilidad de obtener una cita virtual, incluso cuando los administrados acceden a la referida página web.

12

TEXTO CONSOLIDADO DE LA LEY 39/2015, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas**

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

94. Ello podría dar cuenta de indicios de negligencia en el ejercicio de las funciones o la omisión de funciones por parte de servidores públicos de Migraciones, por lo que se considera pertinente ordenar a la Secretaría Técnica de la Sala que remita una copia de todos los actuados en este procedimiento a la Secretaría Técnica de Procedimientos Disciplinarios de Migraciones para que tome conocimiento y adopte las acciones pertinentes dentro de sus competencias.

III.5 Otras solicitudes del denunciante

95. En la denuncia también se ha solicitado lo siguiente:
- (i) Que se disponga la inaplicación con carácter general de la barrera burocrática denunciada.
 - (ii) Que se ordene a Migraciones expedir el Pasaporte Electrónico Ordinario directamente a través de la atención presencial.
 - (iii) Que se ordene el reembolso de la tasa administrativa pagada para la interposición de la denuncia.
96. De acuerdo con lo previsto en el artículo 8¹³ del Decreto Legislativo 1256, al tratarse de una barrera burocrática ilegal materializada en una disposición administrativa, el Reglamento, corresponde disponer su inaplicación con efectos generales.
97. Dado que dicha inaplicación surte efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano"¹⁴, corresponde ordenar dicha publicación.
98. Además, de acuerdo con el artículo 10¹⁵ del Decreto Legislativo 1256, en todos

¹³ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.
(...)

¹⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas
(...)

8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano". La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. (...)

¹⁵ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 10.- De la inaplicación al caso concreto

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.
(...)

los casos corresponde disponer la inaplicación en favor del denunciante.

99. Sobre este punto, es necesario poner en conocimiento de las entidades que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionados con una multa de hasta 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)¹⁶.
100. Respecto a la solicitud de ordenar a Migraciones cómo expedir el Pasaporte Electrónico Ordinario, se debe tener en cuenta que los órganos de eliminación de barreras burocráticas no cuentan con competencias para ordenar a las entidades a realizar determinadas acciones, solamente es posible ordenar la inaplicación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad, por lo tanto, corresponde desestimar esta solicitud del denunciante.
101. Por otro lado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25¹⁷ del Decreto Legislativo 1256, al haberse determinado que la medida denunciada es ilegal y dado que el denunciante ha solicitado expresamente el reembolso de las costas del procedimiento, corresponde ordenar tanto al Mininter como a Migraciones en calidad de la parte vencida, el pago en favor del denunciante de la tasa administrativa incurrida para la interposición de la denuncia.
102. Sobre el particular, corresponde informar a ambas entidades que el incumplimiento del mandato de pago de costas del procedimiento podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT¹⁸.
103. Además, de conformidad con el artículo 43¹⁹ del Decreto Legislativo 1256, la Sala

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 34.- Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato
La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:
1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.
2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.
(...)

¹⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 25.- De las costas y costos
25.1. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.
(...)

¹⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 36.- Conductas infractoras de entidades por incumplimientos vinculados con aspectos del procedimiento
La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer una multa de hasta 20 UIT a las entidades cuando incumplan alguno de los siguientes mandatos:
1. Mandato de pago de costas y costos del procedimiento.
(...)

¹⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 43.- Medidas correctivas
La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar y/o conceder las siguientes medidas correctivas:
(...)

puede ordenar, como medida correctiva, que el Mininter y Migraciones informen a los ciudadanos acerca de la barrera burocrática declarada ilegal en este pronunciamiento. El incumplimiento de este mandato podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT²⁰.

104. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50²¹ del Decreto Legislativo 1256, el Mininter y Migraciones, en su calidad de parte denunciada, deben comunicar a la Comisión sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto.
105. Finalmente, de acuerdo con el artículo 42²² del Decreto Legislativo 1256, es obligación del procurador público de las entidades denunciadas remitir copia de este acto administrativo al titular de ambas entidades y a su Secretaría General o la que haga sus veces, con la finalidad de que pueda ser difundida para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos, en un plazo de 2 (dos) días hábiles —contados desde el día siguiente de la fecha en la que sea notificado con esta resolución—.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Precisar la medida objeto de análisis como *“la exigencia de contar con una cita únicamente virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo 009-2023-IN y en el portal web institucional de Migraciones”*.

SEGUNDO: Revocar la Resolución 0342-2024/CEB-INDECOPI del 23 de agosto de

2. Que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad mediante las resoluciones de la Comisión que hayan agotado la vía administrativa y/o las resoluciones de la Sala, como medida complementaria.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 36.- Conductas infractoras de entidades por incumplimientos vinculados con aspectos del procedimiento

La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer una multa de hasta 20 UIT a las entidades cuando incumplan alguno de los siguientes mandatos:

(...)

2. Mandato de medidas correctivas.

(...)

²¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 50.- Reporte de acciones tomadas para la eliminación de barreras burocráticas

50.1. Las entidades que hayan sido parte denunciada en los procedimientos seguidos ante la Comisión, en los que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, cuyas resoluciones hayan quedado consentidas o hayan sido confirmadas por la Sala, deben comunicar al Indecopi sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto por la Comisión. El órgano de control interno de la entidad respectiva, dispone las acciones que considere pertinentes en caso de verificarse el incumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

(...)

²² **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada

50.1. Las entidades que hayan sido parte denunciada en los procedimientos seguidos ante la Comisión, en los que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, cuyas resoluciones hayan quedado consentidas o hayan sido confirmadas por la Sala, deben comunicar al Indecopi sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto por la Comisión. El órgano de control interno de la entidad respectiva, dispone las acciones que considere pertinentes en caso de verificarse el incumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

(...)



2024 y, en consecuencia, se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una cita únicamente virtual para acceder al trámite de expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario, materializada en el literal a) del artículo 31 del Anexo del Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, modificado por el Decreto Supremo 009-2023-IN y en el portal web institucional de Migraciones.

TERCERO: Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto del señor Rodolfo Ernesto Castellanos Salazar.

CUARTO: Disponer la inaplicación con efectos generales de la medida declarada ilegal en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.

QUINTO: Disponer la publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.

SEXTO: Informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT.

SETIMO: Ordenar, como medida correctiva, que el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones informen a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada ilegal en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles de notificada esta resolución.

OCTAVO: Informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT.

NOVENO: Disponer que el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones informen, en un plazo no mayor a un (1) mes luego de la notificación de la presente resolución, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto.

DÉCIMO: Ordenar al Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones que cumplan con pagar al señor Rodolfo Ernesto Castellanos Salazar las costas del procedimiento.

DÉCIMO PRIMERO: Informar que el incumplimiento del mandato del pago de costas dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT.

DÉCIMO SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas que remita una copia de todos los actuados en este procedimiento a la Secretaría Técnica de Procedimientos Disciplinarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones para conocimiento.

DÉCIMO TERCERO: Informar que es obligación del procurador público del Ministerio



Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0146-2025/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000062-2023/CEB



del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones remitir copia de este acto administrativo al titular de ambas entidades y a su Secretaría General o la que haga sus veces, con la finalidad de que pueda ser difundida para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos, en un plazo de 2 (dos) días hábiles —contados desde el día siguiente de la fecha en la que sea notificado con esta resolución—.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Dante Javier Mendoza Antonioli, Tania Beatriz Valle Manchego y Miriam Isabel Peña Niño

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidenteg