Proyecto de Ley N° 3710/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 14:16

Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LA VIGENCIA DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD (DNI) POR DIEZ (10) AÑOS

La Congresista de la República que suscribe, **DIGNA CALLE LOBATÓN**, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22º literal c), 67 y 75º del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY
LEY QUE RECONOCE LA VIGENCIA DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD (DNI) POR DIEZ (10) AÑOS.

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 37 de la Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Artículo 2.- Modificación del artículo 37 de la Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
Modifíquese el artículo 37 de la Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el cual queda redactado en los términos siguientes:

> "**Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria**
>
> 37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de **diez (10) años,** vencido el cual será renovado por igual plazo.
> (...)."

Lima, noviembre de 2022.

Digna Calle Lobatón
Congresista de la República

Portavoz
Grupo Parlamentario Podemos Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La identidad de la persona es un derecho humano reconocido. Sobre el particular, el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad expresó en sus recomendaciones lo siguiente:

> "***V. NATURALEZA DEL DERECHO A LA IDENTIDAD***
> *12. El derecho a la identidad es consustancial a los atributos y a la dignidad humana. Es en consecuencia un derecho humano fundamental oponible erga omnes como expresión de un interés colectivo de la Comunidad Internacional en su Conjunto que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*
> *13. El nombre, la nacionalidad, los vínculos familiares y el registro no hacen nacer el derecho a la identidad, derecho que preexiste como parte indisoluble de la dignidad originaria de las personas, sujetos y titulares plenos de derechos y libertades fundamentales, cuyo ejercicio están obligados a garantizar los Estados.*
> *(...)*
> *VIII. OPINIÓN*
> *18. Sobre la base de los planteamientos y consideraciones arriba indicados, el Comité Jurídico Interamericano emite la siguiente Opinión:*
> ***18.1 El derecho a la Identidad puede calificarse como un derecho humano de carácter y contenido tan fundamental y básico que puede oponerse erga omnis y no admite derogación ni suspensión.***
> *18.2 En su ejercicio real está sujeto al conjunto de medidas legislativas y de otro orden que adopten los Estados en el ámbito interno, pero dentro de los límites que impone el Derecho Internacional.*
> *18.3 Sus alcances se reflejan de la siguiente forma:*
> *18.3.1 Es un derecho autónomo, cuya existencia no está subordinada a otros derechos, sino que es un derecho en si mismo.*
> *18.3.2 Es un derecho que, además de tener un valor y contenido propio, sirve a otros derechos para su plena realización y ejercicio y*
> *18.3.3 El derecho a la identidad tiene un núcleo central de elementos claramente identificables que incluyen el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad y el derecho a las relaciones familiares, todo lo cual va acompañado de la obligación del Estado de reconocerlos y garantizarlos, en conjunto con aquellos otros derechos que se deriven de las propias legislaciones nacionales o bien de las obligaciones que se hayan contraído en razón de los instrumentos internacionales pertinentes. Ese núcleo primario se acompaña necesariamente del derecho de inscripción del niño después del nacimiento y la correspondiente emisión y entrega del documento de identidad correspondiente.*
> *18.3.4 El Comité Jurídico destaca, en el marco de esta opinión que, si bien es cierto el derecho de la identidad implica otros derechos humanos, ni en un caso, ni en los otros, pierde cada uno de ellos su especificidad y especialidad.*
> *18.3.5 El Comité Jurídico destaca la importancia de asegurar especialmente el derecho a la identidad del niño, reduciendo así su vulnerabilidad ante eventuales abusos y actuando bajo los principios de "protección especial" e "interés superior" del niño.*

18.3.6 Un registro universal, confiable, accesible y eficiente es garantía básica para que el derecho a la identidad puede materializarse."[1](énfasis nuestro)

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Desde la promulgación de la Ley N° 22999 en el año 2008 a la presente fecha no se han presentado propuestas legislativas que procurasen resolver el problema advertido en la presente iniciativa legislativa.

Cabe precisar que, el artículo 37 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que fuera publicada el 12 de julio de 1995, estableció una vigencia del Documento Nacional de identidad de seis (06) años, plazo que fuera ampliado a ocho (08) años conforme lo reconoció el Artículo Único de la Ley N° 29222, Ley que modifica el artículo 37 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, sobre la validez del Documento Nacional de Identidad (DNI), publicada el 02 mayo 2008.

La norma vigente que gira en torno a la vigencia del Documento Nacional de Identidad es el siguiente:

> ***"Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.***
> ***Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria***
> *37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de ocho (08) años, vencido el cual será renovado por igual plazo. (...)."*[2]

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1. El problema que se pretende resolver

Con el presente proyecto se propone resolver la problemática que representa la poca vigencia del Documento Nacional de Identidad (DNI), lo cual amenaza para el ejercicio pleno del derecho fundamental a la identidad lo cual es de ocho años.

El proyecto de ley N° 1674-2007-CR (del cual se derivó la promulgación de la Ley N° 22999) planteó elevar la validez del Documento Nacional de Identidad (DNI) y en aquella ocasión la RENIEC se opuso considerando que ello afectaría el costo de la tramitación como consecuencia de la reducción de ingresos, así como el cierre de agencias.

Tal escenario calamitoso, es contrario a la realidad, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

[1] http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji_agenda_derecho_identidad.pdf
[2] Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ (minjus.gob.pe)

Año	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Recursos directamente recaudados	Eficiencia del Gasto
2014	317,132,502	238,603,950	94,6 %
2015	345,153,404	240,507,585	95,5 %
2016	353,301,038	265,280,118	93.6 %
2017	416,296,566	329,688,352	88.2 %
2018	478,975,262	369,411,611	81.9 %
2019	481,212,278	393,782,893	83.7 %
2020	530,445,818	397,806,605	75,5%
2021	541,992,166	379,959,519	81,4 %
2022*	579,675,405	405,623,834	71,1 %
* Corte al mes de noviembre.			

Fuente: Transparencia MEF.
https://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=22&id_tema=19&ver=

De acuerdo con el cuadro insertado, se aprecia que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC – viene incrementando su presupuesto institucional, puesto que entre el año 2014 y el año 2022 el presupuesto se ha incrementado en S/ 262,542,903, mientras que, los recursos directamente recaudados desde el año 2014 al mes de noviembre del año 2022 se incrementaron en S/. 167,019,884, en otras palabras, la teoría de la reducción de recursos al ampliar los plazos de vigencia del DNI no tiene un efecto que implique la reducción de recursos.

A nivel internacional, existen países de la Unión Europea permiten la validez del documento nacional de identidad con un plazo de diez (10) años e incluso mayor, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla:

País	Plazo de Vigencia
Alemania	**10 años (solicitantes mayores de 24 años)** 6 años (solicitantes menores de 24 años)
Austria	**10 años (solicitantes de 12 años o más)** 5 años (solicitantes entre 2 y 15 años) 2 años (solicitantes menores de 2 años)
Bélgica	30 años (solicitantes mayores de 75 años) **10 años (para antiguos DNI expedidos por consulados belgas, o para solicitantes entre 18 y 75 años)** 6 años (solicitantes entre 12 y 18 años)
Chipre	**10 años (solicitantes mayores de 18 años)** 5 años (solicitantes menores de 18 años)

República Checa	**10 años (solicitantes mayores de 15 años)** 5 años (solicitantes menores de 15 años)
España	Sin caducidad (solicitantes mayores de 70 años) **10 años (solicitantes entre 30 y 69 años)** 5 años (solicitantes entre 5 y 29 años) 2 años (solicitantes menores de 5 años)
Hungría	**60 años (solicitantes mayores de 65 años)** 6 años (solicitantes entre 18 y 65 años) 3 años (solicitantes menores de 18 años, pero solo hasta la fecha en la que el portador alcanza los 12 años)
Italia	3 años (niños de 0 a 3 años) 5 años (menores de 3 a 18 años) **10 años (adultos)**
Luxemburgo	**10 años (solicitantes mayores de 15 años)** 5 años (solicitantes entre 4 y 14 años) 2 años (solicitantes menores de 4 años)
Malta	**10 años (para todos los solicitantes)**
Países Bajos	**10 años (solicitantes mayores de 18 años, desde 2014)** 5 años (solicitantes menores de 17 años
Polonia	**10 años (solicitantes mayores de 5 años)** 5 años (solicitantes menores de 5 años)
Rumania	**10 años (solicitantes entre 25 y 54 años)** 7 años (solicitantes entre 18 y 24 años) 4 años (solicitantes entre 14 y 17 años) Indefinidos (solicitantes mayores de 55 años)

Fuente: Elaboración propia[3].

En algunos países de América Latina, la vigencia del documento nacional de identidad o cédula de identidad, tiene una vigencia mayor a la que el Estado Peruano reconoce a la población, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

País	Plazo de Vigencia
Argentina	15 años
Brasil	**10 años (Menores de 60 años)** Indefinida (Mayores de 60 años)
Ecuador	**10 años**
Panamá	**15 años (Menores de 70 años)** Indefinida (Mayores de 70 años)
Uruguay	5 años (menores de edad) **10 años (adultos menores de 70 años)** Vitalicia (adultos mayores de 70 años)
Venezuela	**10 años** (Se puede solicitar a partir de los 9 años)

Fuente: Elaboración propia

[3] Documento de identidad europeo - Wikipedia, la enciclopedia libre

Por otro lado, a pesar que la Ley N° 22999, amplió la vigencia del Documento Nacional de Identidad (DNI) de 6 a 8 años, vienen ocurriendo eventualidades en las cuales se perciben largas colas como las reportadas en las siguientes notas periodísticas:

FECHA DE OCURRENCIA: 04/05/2021[4]

FECHA DE OCURRENCIA: 22/09/2022[5]

Conforme a lo evidenciado, aún persiste la problemática relacionada con la emisión del Documento Nacional e Identidad (D.N.I.), a pesar de la anterior ampliación del plazo de vigencia de dicho instrumento de identificación.

[4] Reniec: se registra largas colas y desorden para... (panamericana.pe)
[5] Huancayo: se registran largas colas en local del Reniec para recoger DNI | TVPerú (tvperu.gob.pe)

II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detalla:

- La necesidad subyace en brindar a la población peruana de un documento nacional de identidad (D.N.I.) que le permita sobreponerse a la burocracia que genera la tramitación en un plazo muy corto, el cual, es el más corto de la región.

  En ese sentido, el artículo 37 de la Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Establece lo siguiente:

  > "Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria
  > 37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de ocho (08) años, vencido el cual será renovado por igual plazo. (...)."

  Por su parte, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho a la identidad, estableció en el expediente N° 00388-20 15-PHC/TC, preció lo siguiente:

  > ***"Del derecho a la identidad y al Documento Nacional de Identidad (DNI)***
  > *7. En nuestro ordenamiento jurídico,* ***el DNI se constituye en un instrumento que permite no solo identificar a la persona, sino también el ejercicio y goce de una multiplicidad de derechos fundamentales****, como participar en comicios electorales, celebrar acuerdos contractuales, realizar transacciones comerciales, etc. En efecto,* ***el DNI tiene una doble función: de un lado, permite que el derecho a la identidad se haga efectivo, en tanto posibilita la identificación precisa de su titular; y, de otro, constituye un requisito para el ejercicio de los derechos civiles y políticos consagrados por la Constitución Política del Perú, así como para el desarrollo de actividades comerciales, trámites judiciales y otros trámites de carácter personal*** *(STC 02273-2005-HC/TC, fundamentos 24 y 25).*
  >
  > *8. Por tal motivo,* ***cuando se pone en entredicho la obtención, modificación, renovación o supresión de tal documento, no solo puede verse perjudicada la identidad de la persona, sino también un amplio espectro de derechos, siendo evidente que la eventual vulneración o amenaza de vulneración podría acarrear un daño de mayor envergadura, como por ejemplo en el caso de una persona que no pueda cobrar su pensión de subsistencia, por la cancelación intempestiva del registro de identificación y del documento de identificación que lo avala*** *(STC 02273-2005-HC/TC, fundamento 26).*

9. En efecto, como ya ha referido este Tribunal, ***entre los atributos esenciales de la persona, ocupa un lugar primordial el derecho a la identidad, consagrado en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, "entendido como el derecho que tiene todo individuo a ser reconocido estrictamente por lo que es y por el modo cómo es. Vale decir, el derecho a ser individualizado conforme a determinados rasgos distintivos, esencialmente de carácter objetivo (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo (ideología, identidad cultural, valores, reputación, etc.)"*** *(STC 2273-2005-HC/TC, Fundamento 21). Para luego agregar que:* ***"La identidad desde la perspectiva descrita no ofrece, pues, como a menudo se piensa, una percepción unidimensional sustentada en los elementos estrictamente objetivos o formales que permiten individualizar a la persona. Se encuentra, además, involucrada con una multiplicidad de supuestos, que pueden responder a elementos de carácter netamente subjetivos, en muchos casos, tanto o más relevantes que los primeros"*** *(STC 2273-2005-HC/TC, fundamento 22).*

10. De esta forma, ***cuando una persona invoca su identidad, en principio, lo hace para que distinga frente a otras,*** *pero aun "cuando a menudo tal distinción pueda percibirse con suma facilidad a partir de datos tan elementales como el nombre o las características físicas (por citar dos ejemplos), existen determinados supuestos en que tal distinción ha de requerir de referentes mucho más complejos, como puede ser el caso de las costumbres, o las creencias (por citar otros dos casos).* ***El entendimiento de tal derecho, por consiguiente, no puede concebirse de una forma inmediatista, sino necesariamente de manera integral*** *[...]" (STC 2273-2005-HC/TC, fundamento 23).[6]" (énfasis nuestro)*

Así las cosas, la propuesta de elevar de 8 años a 10 años el Documento Nacional de Identidad, fortalece los atributos que se derivan del derecho a la identidad de los peruanos, por ende, la misma resulta necesaria y oportuna.

- La tramitación del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.), salvo los adultos mayores de 70 años de edad en situación de abandono, se tramita previo pago de la tasa correspondiente, vale decir, su expedición no es gratuita.

[6] 00388-2015-HC.pdf (tc.gob.pe)

La ampliación del plazo de vigencia del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) de 8 años a 10 años va a la par del reconocimiento de este tipo de documentos en naciones de la comunidad europea y américa latina.

Con la propuesta legislativa no se están cambiando las características de seguridad del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.), puesto que los mismos pueden realizarse y procesarse en forma similar respecto de los países de la región y Europa; por ende, la propuesta de ampliar la vigencia del DNI resulta viable.

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no tiene incidencia de gasto público, toda vez que la misma es expedida previo pago a la Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC –, y ella solo amplia la vigencia del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) de 08 años a 10 años. A tales fines, se propone el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro Comparativo

Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	
Texto Vigente	**Texto propuesto**
Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria 37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de ocho (8) años, vencido el cual será renovado por igual plazo. (...)	**Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria** 37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de **diez (10) años**, vencido el cual será renovado por igual plazo. (...)."

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La iniciativa no contiene iniciativa de gasto público y beneficiará a toda la población que tramita la obtención del Documento Nacional de identidad (D.N.I.) por ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC –.

Con la ampliación del plazo de la vigencia de los Documento Nacional de identidad (D.N.I.) se logrará reducir las dilataciones en las atenciones que se vienen suscitando en la Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC.

La población beneficiaria será toda la población peruana.

La propuesta legislativa se financia con cargo a los presupuestos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC en el ámbito de sus competencias, sin demandar mayores recursos al Tesoro Público.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2021-2022 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el sexagésimo octavo tema de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2022-2023, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro de las políticas de afirmación de la economía social de mercado enmarcada dentro del segundo objetivo del Acuerdo Nacional *"Competitividad del País"*, en la que se prioriza el siguiente tema:

- Medidas a favor de los consumidores.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la primera política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros, lo siguiente:

- Afirmar una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.