Proyecto de Ley N° 2240/2017-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
07 DIC 2017
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 20:40 M.

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 7 de diciembre de 2017

OFICIO Nº 313-2017 -PR

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de lucha contra la corrupción, gestión económica, tributaria y financiera, gestión del riesgo de desastres, adopción de estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales para facilitar la adhesión del Perú a la OCDE, y optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de DICIEMBRE del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2240 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN , GESTIÓN ECONÓMICA, TRIBUTARIA Y FINANCIERA, GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, ADOPCIÓN DE ESTÁNDARES, RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA ADHESIÓN DEL PERÚ A LA OCDE, Y OPTIMIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Artículo 1. Objeto de la Ley

Deléguese en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de ciento veinte (120) días calendario, en materia de lucha contra la corrupción, gestión económica, tributaria y financiera, gestión del riesgo de desastres, adopción de estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales para facilitar la adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

1) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

a) Restringir que las personas condenadas por delitos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos trabajen como funcionarios y servidores públicos.

b) Optimizar la regulación de la tutela cautelar para fortalecer la lucha contra la corrupción, modificando para ello el Código Procesal Civil y el Código Procesal Constitucional.

c) Aprobar medidas que autoricen al Estado peruano a realizar compensaciones de las obligaciones de pago a su cargo, que provienen de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales nacionales o supranacionales, y de laudos arbitrales

nacionales o extranjeros, frente a obligaciones que personas naturales o jurídicas beneficiadas mantienen con el Estado peruano por cualquier concepto.

d) Modificar el Código Procesal Penal a fin de dotar de coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico respecto a los plazos de la detención policial y detención preliminar judicial.

e) Establecer que los arbitrajes, en materia de contratación con el Estado, son necesariamente institucionales.

f) Articular la respuesta del Estado en la defensa de sus intereses en las controversias en materia de inversión y la cautela del pago de la reparación civil a favor del Estado, considerando un único análisis para la toma de decisiones con base a la determinación de las menores contingencias para el Estado.

g) Establecer precisiones, modificaciones y derogatorias normativas para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos; fortaleciendo la legislación sobre extinción de dominio.

2) Legislar en materia de gestión económica a fin de:

a) Adecuar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL a los principios y normas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, a fin de impulsar una mayor inversión pública descentralizada y promover la ejecución conjunta de inversiones públicas entre gobiernos regionales y gobiernos locales bajo una perspectiva integral multisectorial.

b) Uniformizar y hacer más eficiente el trámite de los proyectos de asociación público-privada y proyectos en activos promovidos bajo distintos marcos legales.

c) Permitir en casos de proyectos de proyectos de asociación público privada y proyectos en activos de alta complejidad, la participación del sector privado en las fases de formulación, estructuración, transacción y ejecución para generar una mayor competencia.

d) Habilitar a las entidades concedentes en contratos de asociaciones público privadas a suscribir acuerdos que permitan la participación de los concesionarios de infraestructura pública o de servicios públicos, en la ejecución de intervenciones complementarias en caso de emergencias, en áreas cercanas al ámbito de influencia del proyecto a su cargo.

e) Implementar un sistema de soporte especializado en materia legal, económica, financiera y técnica a las entidades encargadas de la administración de los

contratos de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos, a fin de anticipar, identificar y gestionar potenciales controversias y brindar una mayor protección al Estado.

f) Reformar el régimen especial de contratación para las micro y pequeñas empresas (Compras MYPEru), de forma que este sea más ágil y predecible y facilite su acceso a las compras que realice el Estado, asegurando, asimismo, la adecuada provisión del servicio y el aumento de su competitividad y productividad, a través de un adecuado proceso de selección, asistencia técnica y transferencia tecnológica.

g) Perfeccionar el régimen jurídico aplicable a los procesos de obtención de predios para la ejecución de proyectos de infraestructura y obras mediante el establecimiento de medidas para:

   (i) el adecuado y el oportuno saneamiento físico legal y formalización de los predios;
   (ii) la optimización de los procesos de obtención de predios y de liberación de interferencias;
   (iii) hacer más eficiente la intervención del Estado en el área de influencia de los proyectos a fin de reducir el impacto social y promover y agilizar la inversión pública, privada y público privada.

h) Promover la entrada al mercado de nuevas Empresas de Transporte, Custodia y Administración de Numerario (ETCAN) y fomentar una mayor competencia en la prestación de estos servicios.

i) Permitir que la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao contratar, bajo la modalidad de Estado a Estado, los servicios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de la Red Básica del Metro de Lima / Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima Callao.

j) Facilitar la promoción y provisión de servicios de transporte ferroviario regular de pasajeros en el tramo Lima – Chosica, en el que se ha detectado que la oferta de transporte no es idónea, con el objeto de contribuir al desarrollo socio económico sostenible de la población.

3) Legislar en materia gestión tributaria y financiera a fin de:

a) Establecer los mecanismos que permitan que el Tribunal Fiscal y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT puedan elaborar, modificar y aprobar sus instrumentos de gestión, organización interna y otros que resulten necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento.

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

b) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de eliminar la obligación de presentar declaración jurada anual en el caso de aquellos contribuyentes que perciban exclusivamente rentas de quinta categoría, así como aprobar las normas necesarias que permitan a la SUNAT proceder a la devolución de aquellos montos que resulten en exceso por aplicación de la mencionada ley, mediante procedimientos expeditivos.

c) Modificar la legislación nacional a fin de promover el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales, a fin de:

   (i) otorgar, para todo efecto tributario, un resumen de la representación digital del comprobante de pago o del documento relacionado directa o indirectamente con este;

   (ii) establecer vía reglamentaria los supuestos de excepción a la obligación de llevar el Registro de Ventas e Ingresos;

   (iii) exceptuar a los sujetos comprendidos en el Régimen de Percepciones del Impuesto General a las Ventas de las obligaciones referidas a documentos sustentatorios de la percepción cuando se emita un comprobante de pago electrónico que incluya la información de la operación objeto de percepción; y,

   (iv) establecer un tratamiento especial temporal que permita a la SUNAT actuar como entidad de registro sin tener que solicitar la acreditación correspondiente.

d) Modificar el Código Tributario a fin de adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la normativa sobre la emisión y el otorgamiento de comprobantes de pago electrónicos y otros documentos emitidos u otorgados de dicha manera, así como a la normativa que regula los libros y registros electrónicos.

e) Implementar la utilización obligatoria de medios de pago en la economía para reducir la alta incidencia de la comisión de delitos.

f) Sujetar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; evitar arbitrajes regulatorios respecto de las microfinancieras de similares características; y, proteger a los socios cooperativistas.

4) Legislar en materia relacionada con la adopción de estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales para facilitar la adhesión del Perú a la OCDE a fin de:

   a) Adecuar la legislación nacional a los estándares, recomendaciones y mejores prácticas de la OCDE sobre mecanismos de resolución de controversias previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional.

   b) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de modificar el tratamiento aplicable a las transacciones que involucren operaciones de importación y exportación de bienes con cotización conocida en el mercado internacional, local o de destino, incluyendo los de instrumentos financieros derivados, o cuyos precios se fijan tomando como referencia las cotizaciones de dichos mercados.

   c) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas por la OCDE y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) con el objetivo de luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como garantizar y hacer efectiva la asistencia administrativa mutua con fines fiscales, incluyendo la regulación del concepto de beneficiario final de las personas jurídicas y entes jurídicos, criterios para su delimitación y mecanismos que aseguren que las autoridades competentes dispongan de la información precisa, actualizada y oportuna del beneficiario final, así como el establecimiento de obligaciones vinculadas a proporcionar información del beneficiario final, incluyendo sanciones.

5) Legislar en materia de optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado a fin de:

   a) Integrar y articular, entre las entidades de la administración pública, los diversos procedimientos administrativos y procesos de gestión del Estado con el propósito de establecer una administración compartida y una provisión integrada y oportuna de servicios de alta calidad a los ciudadanos y promover y facilitar el desarrollo de proyectos de inversión privada, pública y público privada, así como el desarrollo de infraestructura.

   b) Dictar normas para mejorar la eficacia en la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; optimizar los procedimientos administrativos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); aprobar medidas para la protección de los consumidores; y, fortalecer la potestad inspectiva del Indecopi.

   c) Implementar el Sistema de Planilla Única del Estado en los tres niveles de Gobierno de manera progresiva, estableciendo la regulación y mecanismos de

interoperabilidad con los sistemas administrativos del Estado, incluyendo la facultad de emitir opinión vinculante y exclusiva en materia de compensaciones, a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objeto de modernizar la gestión fiscal del capital humano en la administración pública.

d) Modificar la Ley de Contrataciones del Estado para simplificar los procesos de contratación e impulsar las contrataciones electrónicas, con el objetivo de efectuar contrataciones de calidad y de forma oportuna.

e) Fortalecer a la Central de Compras Públicas – Perú Compras con el objetivo de fomentar la eficiencia de la contratación mediante mecanismos de estandarización y agregación de demanda; y modernizar las funciones y las actividades del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) con una visión estratégica que permita optimizar una supervisión en base a riesgos, en el marco de la lucha contra la corrupción.

f) Consolidar una gestión integral de la Tesorería del Estado con una información oportuna y completa de ingresos y egresos del Sector Público no Financiero, que permita una cobertura total de la programación del flujo de caja y una más eficiente gestión de los recursos financieros del Estado; así como actualizar diversas disposiciones de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

g) Actualizar la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, a fin de afianzar el proceso de programación multianual del gasto y modernización de la gestión presupuestaria en las entidades del Sector Público.

6) Legislar en materia de gestión del riesgo de desastres a fin de:

a) Reformar la legislación relacionada al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de fortalecer la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

b) Reformar la legislación relacionada a movilización nacional, a fin de garantizar la disponibilidad de los recursos, bienes y servicios disponibles de la Nación en casos de desastres o conflictos.

c) Reformar la legislación relacionada al Sistema de Defensa Nacional, a fin de optimizar su gestión, así como adecuar su composición y funcionamiento.

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

d) Regular el ámbito de competencia de las Fuerzas Armadas en aplicación del artículo 171 de la Constitución Política del Perú, cuando le corresponde participar en el desarrollo económico y social del país.

Las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley aseguran el cumplimiento de lo previsto en los artículos 104 y 101, inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional y la jurisprudencia que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN , GESTIÓN ECONÓMICA, TRIBUTARIA Y FINANCIERA, GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, ADOPCIÓN DE ESTÁNDARES, RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA ADHESIÓN DEL PERÚ A LA OCDE, OPTIMIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

EXPOSICION DE MOTIVOS

Luego de crecer sólo 2,3% en el primer semestre del año 2017, producto del impacto del Fenómeno El Niño Costero (FEN Costero) y la paralización de obras de infraestructura por el efecto Lava Jato, la economía peruana inició la fase de recuperación, la que está liderada por un entorno internacional favorable, la mayor expansión de la inversión pública y la gradual recuperación de la inversión privada.

Al respecto, el actual entorno internacional ha mejorado y es favorable para la economía. El comercio internacional a nivel global creció 5,1% en julio (una de las tasas más altas desde 2011) y los precios de los principales productos de exportación como cobre y zinc alcanzaron, en setiembre, sus niveles máximos desde el 2014 y el 2007, respectivamente. Esta mejora de la actividad económica global está impulsando sobre todo las exportaciones de nuestros productos no tradicionales que crecieron 11,1% en agosto, el décimo tercer mes consecutivo de crecimiento, ante los mayores envíos de productos agropecuarios (13,7%), químicos (8,0%), textiles (7,6%), sidero-metalúrgicos (5,8%), entre otros. Asimismo, las exportaciones tradicionales crecieron 28,5% entre enero y agosto, por encima del crecimiento registrado en otros países como Brasil (25,8%), México (24,9%), Colombia (22,7%) y Chile (13,6%).

A este entorno favorable se sumó el inicio del despliegue de la inversión pública, el que no se pudo dar a inicios de año pues el 60% de la inversión pública se encontraba asignada en zonas que se declararon de emergencia por el FEN costero, mientras que el efecto Lava Jato paralizó varios proyectos que contemplaban recursos públicos en el presupuesto público 2017. El reciente despliegue de la inversión pública se ha dado por una combinación de medidas que contempla la ampliación de los límites del déficit fiscal, la consecuente incorporación de recursos públicos y medidas administrativas de flexibilidad presupuestal que reasignan recursos sin utilizar hacia pliegos con capacidad de ejecución.

Así, en el tercer trimestre 2017, la inversión a nivel país creció en torno a 13,2% nominal, favorecido por el crecimiento de setiembre (29,1%), el cual es el mayor crecimiento desde agosto 2016. Por su parte, el avance físico de obras, que es un indicador de inversión pública que se contabiliza en el cálculo de la producción mensual, creció 26,7% nominal en setiembre.

En este contexto, la inversión privada ha iniciado su proceso de recuperación. Los indicadores adelantados, como importaciones de bienes de capital, consumo interno de cemento y producción de maquinaria local, señalan que la inversión privada habría crecido levemente en el tercer trimestre, registrando el primer dato positivo luego de 14 trimestres de caídas consecutivas. En particular, entre enero y agosto 2017, la inversión minera total creció 3,8%, luego de caer 44,2% en el 2016.

Sumado a ello, las expectativas han mejorado e indican que el proceso de recuperación de la actividad económica continuará en los próximos meses. Según el Banco Central de Reserva del Perú - BCRP, los indicadores de expectativas de setiembre sobre la economía a 3 meses (60 puntos, el registro más alto desde octubre de 2016) y 12 meses (76 puntos, el nivel más alto desde que se tiene registro) continúan acelerándose. Incluso, comparado con nuestros pares regionales, Perú es la única economía que se mantiene en el tramo optimista.

Sin embargo, entre enero y setiembre la recaudación tributaria ha disminuido en 5,2% en términos reales, lo cual contrasta con la recuperación observada en la actividad económica y en los principales

precios de nuestras exportaciones. Con ello, la presión tributaria ha alcanzado en lo que va del año el 12,7% del PBI, el menor nivel de presión tributaria observado desde el año 2002. Esta caída en el nivel de recaudación se encuentra explicada en buena medida por factores estructurales como la elevada evasión tributaria, que impide que exista una mayor recaudación tributaria. Se estima que, entre el 2015 y 2016, el incumplimiento tributario del IGV e Impuesto a la Renta (IR) se incrementó y se ubicó en 36% y 57%, respectivamente, muy por encima de lo registrado en Colombia (23% en IGV y 34% en IR al 2012) y Chile (20% en IGV y 31% en IR al 2009).

En este contexto, es necesario tomar medidas que permitan apuntalar y garantizar esta recuperación económica en materias de consolidación económica, formalización tributaria y financiera, adopción de estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales para facilitar la adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado. Estas medidas permitirán: i) acelerar la ejecución de la inversión pública, ii) desplegar una mayor inversión privada en sectores como infraestructura, minería y vivienda; iii) reducir la evasión y elusión tributaria; y, iv) adoptar los estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales (OCDE).

En base a lo señalado, se proponen las siguientes medidas:

Lucha contra la corrupción: Se plantean medidas que permitan al Estado peruano implementar de manera oportuna diversas medidas de lucha contra la corrupción:

- Restringir que las personas condenadas por delitos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos presten servicios a favor del Estado.
- Optimizar la regulación de la tutela cautelar para fortalecer la lucha contra la corrupción.
- Aprobar medidas que autoricen al Estado peruano a realizar compensaciones de las obligaciones de pago a su cargo
- Establecer que los arbitrajes, en materia de contratación con el Estado, son necesariamente institucionales.
- Articular la respuesta del Estado en las controversias bajo el ámbito de la Ley N° 28933, "Ley que establece el sistema de coordinación y respuesta del Estado en controversias internacionales de inversión", que tengan incidencia en las acciones que se derivan del Decreto de Urgencia N° 003-2017, "Decreto de Urgencia que asegura la continuidad de Proyectos de Inversión para la prestación de Servicios Públicos y cautela el pago de la reparación civil a favor del Estado en casos de corrupción".

Acelerar la ejecución de la inversión pública. Se plantean normas que buscan garantizar la aceleración de la ejecución de inversión pública registrada en los últimos meses. En este sentido se busca:

- Impulsar una mayor inversión pública descentralizada, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Mecanismos de asignación de recursos que prioricen la formulación estandarizada de calidad de proyectos de inversión pública, bajo una perspectiva integral que complemente diversos sectores.
- Permitir la ejecución conjunta de proyectos entre gobiernos locales y regionales.

Desplegar una mayor inversión privada en infraestructura, minería y vivienda. La reforma busca promover una mayor generación de empleo formal de calidad, cierre de brechas y reducción de sobrecostos a los ciudadanos. En este sentido, las medidas están enfocadas en integrar y articular, de forma multisectorial, los diversos procedimientos administrativos del Estado orientados a:

- La provisión oportuna de servicios públicos de alta calidad a los ciudadanos.
- La promoción del desarrollo de los proyectos de inversión públicos y privados.
- Impulsar el despliegue de infraestructura.

- Integrar los permisos y autorizaciones necesarios para proyectos de inversión para cumplir con los cronogramas de ejecución.
- Actualizar marcos normativos para evitar duplicidad de opiniones o superposición de requisitos y así poder habilitar un oportuno despliegue de inversiones.
- Optimizar el uso de recursos por parte del Estado, haciendo más eficiente el proceso de seguimiento y supervisión de las inversiones.
- Alinear incentivos en las distintas entidades del Estado para favorecer un proceso más eficiente en las inversiones y delimitar competencias para generar certeza en la ejecución de inversiones.

Adoptar estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales (OCDE). El objetivo de la reforma es la adopción de los estándares, las recomendaciones y las mejores prácticas internacionales para el acceso de Perú a la OCDE. Cabe resaltar que la OCDE agrupa a 35 países que aplican los mejores estándares de política pública. En este sentido, las medidas específicas que se busca reformar en estos aspectos nos permitirá:

- Avanzar en nuestros objetivos de desarrollo.
- Participar del diálogo y cooperación global de política pública.
- Aprovechar las oportunidades de cooperación contra el lavado de dinero, la corrupción y la evasión y elusión tributaria.
- Garantizar la asistencia administrativa mutua con fines fiscales de manera efectiva.
- Combatir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) y la evasión y elusión transfronteriza.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares, recomendaciones y mejores prácticas emitidas por la OCDE sobre mecanismos de resolución de controversias previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional.
- Mejorar nuestras capacidades para la entrega de servicios públicos y resultados a nuestros ciudadanos.
- Afianzar el proceso de programación del gasto en un enfoque multianual y garantizar la oportuna habilitación de recursos.

Gestión tributaria y financiera. Se plantean normas que buscan ampliar la base tributaria, hacer más eficiente la administración tributaria, y eliminar distorsiones que erosionan la recaudación. En este sentido se busca:

- Fortalecer institucionalmente a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT y al Tribunal Fiscal para garantizar su adecuado funcionamiento.
- Establecer criterios y parámetros para definir el perfil óptimo de las micro, pequeñas y medianas empresas a fin de focalizar mejor la política tributaria que promueva su formalidad.
- Hacer más eficiente los procedimientos de devolución de aquellos montos que resulten en exceso por aplicación de la Ley del Impuesto a la Renta.

Optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado: Se propone establecer las medidas que permitan optimizar la prestación de servicios a favor del ciudadano, permitiendo que las entidades atiendan sus necesidad de manera eficiente y oportuna, facilitando el desarrollo de sus actividades económicas a través de:

- Integrar y articular, entre las entidades de la administración pública, los diversos procedimientos administrativos y procesos de gestión del Estado.
- Dictar normas para mejorar la eficacia en la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; optimizar los procedimientos administrativos del Indecopi, así como fortalecer su potestad inspectiva.
- Implementar el Sistema de Planilla Única del Estado en los tres niveles de Gobierno de manera progresiva, así como establecer la facultad de emitir opinión vinculante y exclusiva en materia de compensaciones, a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Modificar la Ley de Contrataciones del Estado para simplificar los procesos de contratación e impulsar las contrataciones electrónicas.
- Fortalecer a la Central de Compras Públicas – Perú Compras con el objetivo de fomentar la eficiencia de la contratación mediante mecanismos de estandarización y agregación de demanda.
- Consolidar una gestión integral de la Tesorería del Estado y actualizar diversas disposiciones de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.
- Actualizar la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Gestión del Riesgo de Desastre: Se proponen medidas que permitan el fortalecimiento de la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la regulación de la movilización nacional, la articulación del Sistema de Defensa Nacional, así como la regulación y participación oportuna de las Fuerzas Armadas en razón de la necesidad de la sociedad vinculada a la gestión del riesgo de desastres.

- Reformar la legislación relacionada al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de fortalecer la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas en el ámbito de dichos organismos, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.
- Reformar la legislación relacionada a movilización nacional, a fin de garantizar la disponibilidad de los recursos, bienes y servicios disponibles de la Nación en casos de desastres o conflictos.
- Reformar la legislación relacionada al Sistema de Defensa Nacional, a fin de optimizar su gestión, así como adecuar su composición y funcionamiento.
- Regular el ámbito de competencia de las Fuerzas Armadas en aplicación del artículo 171 de la Constitución Política del Perú, cuando le corresponde participar en el desarrollo económico y social del país.

Cabe resaltar que las cuatro medidas propuestas anteriormente se encuentran circunscritas a la gestión del riesgo de desastres.

De esta manera, atendiendo a que mediante el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se dispone que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica, y por el plazo determinado establecidos en la Ley autoritativa, el presente proyecto de ley que tiene como objetivo facultad al Poder Ejecutivo para establecer medidas en las materias específicas que se señalan a continuación:

1. EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

a) Restringir que las personas condenadas por delitos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos trabajen como funcionarios y servidores públicos.

En el marco de las propuestas contenidas en el informe de la Comisión Presidencial de Integridad, dentro de las medidas para promover la integridad, prevenir y sancionar la corrupción, se propuso impedir el ingreso y destituir de la función pública a las personas que sean condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos.

Sobre la materia de corrupción, ha sido regulado por el Decreto Legislativo 1295, que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantiza la integridad en la administración pública. Respecto al narcotráfico y lavado de activos, resulta pertinente en el marco de fortalecer el principio de probidad y ética pública que sustentan el empleo público, proponer que las personas condenadas por delitos de tráficos ilícito de drogas y lavado de acticos no puedan prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad.

b) Optimizar la regulación de la tutela cautelar para fortalecer la lucha contra la corrupción, modificando para ello el Código Procesal Civil y el Código Procesal Constitucional.

Es necesario optimizar la regulación de la tutela cautelar para fortalecer la lucha contra la corrupción, modificando para ello el Código Procesal Civil y el Código Procesal Constitucional, debido a que se han identificado problemas relacionados con las medidas cautelares cuya solución resulta de suma urgencia como parte de la lucha contra la corrupción, entre ellas resaltan las siguientes:

- Uso abusivo de las medidas cautelares
- Resolución de medidas cautelares contradictorias
- Falta de conocimiento de la contraparte de la medida cautelar
- Mal uso de las medidas cautelares de administración

La solución a dicha problemática tiene una incidencia directa en la lucha contra la corrupción.

c) **Medidas que autoricen al Estado peruano a realizar compensaciones de las obligaciones de pago a su cargo, que provienen de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales nacionales o supranacionales, y de laudos arbitrales nacionales o extranjeros, frente a obligaciones que personas naturales o jurídicas beneficiadas mantienen con el Estado peruano por cualquier concepto**

Se propone aprobar medidas que autoricen al Estado peruano a realizar compensaciones de las obligaciones de pago a su cargo, que provienen de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales nacionales o supranacionales, y de laudos arbitrales nacionales o extranjeros, frente a obligaciones que personas naturales o jurídicas beneficiadas mantienen con el Estado peruano por cualquier concepto.

La medida propuesta constituye una herramienta útil para los Intereses del Estado pues satisface un triple beneficio: i) posibilita que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales; ii) hace efectivo el cobro de aquellas obligaciones dinerarias que personas jurídicas mantienen a favor del Estado Peruano por cualquier concepto y iii) no implica un desembolso efectivo de dinero por cuanto el trámite para la compensación se realizaría de manera nominal, es decir, solo con títulos ejecutivos.

d) **Modificar el Código Procesal Penal a fin de dotar de coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico respecto a los plazos de la detención policial y detención preliminar judicial.**

Se propone modificar el Código Procesal Penal a fin de dotar de coherencia y sistematicidad del ordenamiento jurídico respecto a los plazos de la detención policial y detención preliminar judicial, lo cual busca generar ahorro al Estado pues dotará a los operadores de una herramienta jurídica práctica para la realización de sus labores dentro de una investigación penal logrando con ella una respuesta oportuna al Estado en beneficio de los ciudadanos.

Asimismo, permitirá fortalecer la aplicación de la detención policial en flagrancia y la detención preliminar, instituciones que tienen virtualidad y eficacia en el proceso inmediato, dotando de celeridad al procedimiento.

e) **Establecer que los arbitrajes, en materia de contratación con el Estado, son necesariamente institucionales.**

Se propone establecer que los arbitrajes en materia de contrataciones son necesariamente institucionales.

Con ello se garantiza la existencia pre establecidas que favorecen el debido proceso, la publicidad, la predictibilidad y certeza, además de favorecer la aplicación efectiva del principio de transparencia, en favor de las partes en conflicto, a través de reglas conocidas previamente, lo cual en su conjunto, propicia el debido proceso, así como la predictibilidad y certeza en la actuación de los árbitros.

f) Articular la respuesta del Estado para la defensa de sus intereses en las controversias en materia de inversión y la cautela del pago de la reparación civil a favor del Estado

Se propone establecer las medidas necesarias para articular la respuesta del Estado en la defensa de sus intereses en las controversias en materia de inversión y la cautela del pago de la reparación civil a favor del Estado, considerando un único análisis para la toma de decisiones con base a la determinación de las menores contingencias para el Estado.

g) Establecer precisiones, modificaciones y derogatorias normativas para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos; fortaleciendo la legislación sobre extinción de dominio.

El crecimiento de las organizaciones criminales en los últimos años les ha permitido alcanzar un poderío económico real, habiendo llegado a acumular grandes cantidades de dinero ilícito que, posteriormente es introducido dentro de la economía del país con la finalidad de que sea encubierto, para lo cual se sirven de todo tipo de mecanismos, desde testaferros, compra de propiedades muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, constituyen empresas o utilizan las ya existentes inyectándoles dinero, entre otros.

Esto representa una seria amenaza para el desarrollo de un país, pues sus efectos tienen profundo impacto sobre las estructuras del Estado porque reducen su capacidad para proveer servicios, proteger a las personas y mantener la confianza de los ciudadanos e inversionistas en el gobierno y en la democracia, así como para la aplicación de la ley. Esta situación empeora cuando se trata de estructuras de gobierno que afrontan grandes retos en un marco de desigualdad, pobreza, bajo capital humano y falta de oportunidades.[1]

Para contrarrestar tales efectos, en nuestro país de reguló por primera vez el proceso de pérdida de dominio a través del Decreto Legislativo N° 992 de julio de 2007, que posteriormente fue modificada por la Ley N° 29212 de abril de 2008, con la finalidad de extinguir "los derechos y/o títulos" de bienes de procedencia ilícita, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

No obstante, los resultados de estas legislaciones no fueron los esperados, debido a que los operadores de justicia no aplicaron la norma por desconocimiento y por las deficiencias normativas que presentaba en el tratamiento de los supuestos en los que debía proceder, además de estar limitado a determinados delitos, entre otros aspectos.[2]

Así, al año 2010 se tenía que su impacto era valorado como deficitario dado que la carga procesal por pérdida de dominio a nivel nacional era mínima, existiendo a nivel del Ministerio Público solo 13 investigaciones y a nivel Judicial 2 procesos al asimismo, los resultados aplicativos de este proceso eran mínimos porque solo se logró efectivizar a nivel nacional en (06) bienes muebles y (13) inmuebles[3].

Debido e ello, se promovió la dación del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio vigente desde abril de 2012 a la fecha que,

---

1 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú: Estudio sobre los costos directos que el crimen ocasiona al Estado y las familias, Lima 2011, pág. 6

2 Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio.

3 Fuente: MEDINA, Sonia. El lavado de activos. Exposición de la Procuradora Pública Antidrogas del Estado peruano en el seminario CEDRO. Lima 1.10.2010. En VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe. Parte III. La Investigación Y Sanción - Evaluación De La Legislación Penal Peruana En Materia De Lavado De Activos: Efectividad, Grado De Cumplimiento Y Recomendaciones. Pág. 71 En: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39943/3_investigacion.pdf?sequence=4.

de conformidad a su Exposición de Motivos, tuvo como principal motivación privar a los agentes del delito de los beneficios obtenidos a raíz de su actividad delincuencial, atacando el móvil lucrativo del delito y declarando mediante sentencia judicial la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito a favor del Estado.

Sin embargo, del análisis del referido Decreto Legislativo se advierten serios problemas en la concepción de la institución de la pérdida de domino que redundan en su funcionamiento y resultados.

Así, a partir del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1104 que establece los supuestos de procedencia de la pérdida de dominio, se advierte que este proceso fue concebido como subsidiario de la acción penal, toda vez que, su iniciación está sujeto a la conclusión del proceso penal (inciso c) del artículo 4); al descubrimiento de los objetos, instrumentos, efectos o ganancias en la etapa intermedia del proceso o luego de concluida la etapa de instrucción (inciso c) artículo 4); al descubrimiento de los bienes u objetos con posterioridad a la conclusión del proceso penal.

Esta subsidiaridad no solo complica el inicio del proceso de pérdida de dominio sino que promueve su nula eficacia, toda vez que si la decisión de iniciar el proceso se da luego de cualquiera de los supuestos, ello implica obligatoriamente esperar el transcurso del tiempo (años para la culminación de los procesos e incluso para la culminación de la etapa de instrucción) a los que se debe sumar el lapso de tiempo dado por la complejidad de los delitos para los cuales este proceso se encuentra autorizado (tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, delitos aduaneros, defraudación tributaria, concusión, peculado, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, delitos ambientales, minería ilegal), así como los que ocasiona los problemas propios del sistema judicial.

Por otro lado, la falta de celeridad y resultados concretos de aquellos procesos iniciados, la convierten en una herramienta ineficaz, que lejos de combatir el crimen organizado a través del desapoderamiento de la riqueza obtenida como producto de actividades ilícitas, permite a quien así la ostenta, que utilice las argucias del proceso penal para seguir disfrutando de la misma, en detrimento de los intereses de la sociedad peruana.

Así por ejemplo se tiene que de 3 sentencias revisadas (desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1104 en 2012 al 2017 se han dictado 9 sentencias) la duración del proceso se da en un periodo que va de 7.8 meses a 14.6 meses:

	PERIODO DE DURACION DEL PROCESO			
CÓDIGO DE LOS EXPEDIENTES	INICIO	FIN	DÍAS	MESES
2016.02_001 Exp. N° 00013-2014	16/12/2014	26/02/2016	437	14.6
2016.02_002 Exp. N° 00014-2014	16/12/2014	26/02/2016	437	14.6
2013.12_001 Exp. N° 00099-2013	29/04/2013	19/12/2013	234	7.8

Fuente: Consejo de Defensa Jurídica del Estado. Información sistematizada por el Observatorio Nacional de Política Criminal

Asimismo, a tal ineficacia ocasionada por la subsidiariedad con la que fue concebida el proceso de pérdida de dominio, se suma la amplitud y ambigüedad de las facultades y funciones que el Decreto Legislativo N° 1104 otorga a los operadores de justicia, así como vacíos en el ámbito procesal. Estas debilidades se ven reflejadas en el minúsculo número de sentencias emitidas a lo largo de la vigencia de esta norma.

Así, de acuerdo a los datos del Consejo de Defensa Jurídica del Estado, entre el 2012 y el 2017 se produjeron 198 procesos de pérdida de dominio, siendo los delitos precedentes más recurrentes el de lavado de activos y el tráfico ilícito de drogas.

Del total de estos procesos, 98 se encuentran aún en diligencias preliminares, 3 fueron declaradas improcedentes; en 32 casos se dispusieron el archivo y solo en 9 casos se dictaron sentencias; es decir, en 5 años de vigencia del Decreto Legislativo N° 1104 solo en 9 casos de 198 se han emitido sentencia; ello implica que solo en estos casos se ha declarado la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito a favor del Estado por sentencia judicial y solo a partir de entonces el Estado ha podido disponer de aquel bien a su favor.

	Diligencias preliminaries	Demanda	Improcedencias	Archivos	Sentencias	Total
TID	28	47	2	26	4	107
Lavado de Activos	62	2	0	4	1	69
CORRUPCIÓN	8	7	1	2	4	22
Total (Abs.)	**98**	**56**	**3**	**32**	**9**	**198**
Total (%)	**49%**	**28%**	**2%**	**16%**	**5%**	**100%**

Fuente: Consejo de Defensa Jurídica del Estado. Información sistematizada por el Observatorio Nacional de Política Criminal

Así los resultados, es posible señalar que la legislación actual no implica un aporte significativo en la lucha contra la criminalidad organizada; situación que ya había sido evidenciada con las dos normas anteriores a la vigente.[4]

Por ello, se requiere un cambio de paradigma en el tratamiento de la institución de pérdida de dominio que sea coincidente con la política de Estado de combatir la criminalidad de excluir del sistema legal los activos de procedencia ilícita para evitar que se mantengan en el ámbito de transacciones legales que se realizan en el país.

Se requiere que el proceso sea independiente y autónomo de la acción penal, de tal manera que se dirija exclusivamente a la investigación y persecución de derechos reales obtenidos a través de actividades ilícitas sin que ésta constituya una pena ni principal ni accesoria, constituyéndose únicamente en una consecuencia patrimonial de esas actividades ilícitas.

En el aspecto procesal, se requiere un tratamiento estructurado por competencias de cada órgano, con precisiones de sus atribuciones, delimitando criterios de actuación fiscal y judicial a fin de garantizar una adecuada investigación y motivación de las decisiones. Para tal efecto, es necesario crear Juzgados Especializados en Extinción de Dominio -mediante propuesta de la Corte Suprema de Justicia- los cuales serán competentes para conocer en primera instancia de los procesos de extinción de dominio regulados en la presente norma. Asimismo, se deberán crear Salas Superiores de Justicia Especializadas en Extinción de Dominio, también mediante propuesta de la Corte Suprema de Justicia, para que sean competentes en segunda instancia de las decisiones de los juzgados de primera instancia.

Asimismo, se requiere procesos céleres a través de Audiencias preparatorias con intervención de las partes que gocen de todas las garantías de un debido proceso. Y en esa línea, se requiere también el reconocimiento del monopolio del Poder Judicial para pronunciarse sobre la limitación de derechos fundamentales.

[4] "La Ley de pérdida de dominio no ha significado un aporte en la lucha contra la criminalidad organizada ni ha generado los niveles de prevención general en los delitos que sirven como presupuestos para su aplicación. En: VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe. Parte III. La Investigación Y Sanción -Evaluación De La Legislación Penal Peruana En Materia De Lavado De Activos: Efectividad, Grado De Cumplimiento Y Recomendaciones. Pág. 71 En: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39943/3_investigacion.pdf?sequence=4.

La incorporación de estas disposiciones, implica la derogación del Decreto Legislativo N° 1104 y la dación de una nueva Ley que contenga estos aspectos de tal manera que sea una herramienta eficaz en la lucha contra la criminalidad organizada desde el desapoderamiento de la riqueza adquirida ilícitamente; que coadyuve a disminuir el poder económico de las organizaciones criminales y que permita al Estado a través del Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, administrar y gestionar los activos ilícitamente obtenidos por la criminalidad organizada, a nivel nacional y con ello propiciar el fortalecimiento de las entidades que lucha contra la criminalidad organizada y contribuir en la consolidación de la seguridad ciudadana.

2. EN MATERIA DE GESTION ECONOMICA

a) Adecuar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL a los principios y normas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, a fin de impulsar una mayor inversión pública descentralizada y promover la ejecución conjunta de inversiones públicas entre gobiernos regionales y gobiernos locales bajo una perspectiva integral multisectorial.

Se plantea modificar la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, en atención a la nueva regulación de las inversiones públicas contenida en el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Al respecto, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones establece que las inversiones públicas abarcan tanto a proyectos de inversión como a inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación Asimismo, con la actual regulación los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales solo pueden obtener financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión y estudios de preinversión, siendo necesario que se reestructure el FONIPREL como Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT, con la finalidad de:

- Fortalecer su labor en relación al financiamiento y cofinanciamiento de las inversiones públicas en el marco del referido Sistema Nacional y la formulación estandarizada de las inversiones públicas, bajo una perspectiva integral que complemente diversos sectores ("combos").
- Realizar la elaboración de las fichas técnicas, el diagnóstico de brechas y otros estudios complementarios orientados al cierre de brechas de servicios públicos, así como la reformulación de los estudios de preinversión o expedientes técnicos o documentos equivalentes.
- Agilizar el actual procedimiento regulado para el otorgamiento de financiamiento o cofinanciamiento que brinda el Fondo a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a través de la actualización de criterios y la simplificación de los procedimientos para la asignación de los recursos con la finalidad de reducir las brechas de infraestructura y prestación de servicios públicos en beneficio de la población.
- Agilizar la toma de decisiones al actualizar la conformación del Consejo Directivo del FIDT, así como agilizar los criterios para la asignación de los recursos del FIDT, tomando en consideración las fuentes actuales con la información disponible en las bases de datos administrativos del sector, así como el mapa de pobreza y el mapa de necesidad básica.
- Las prioridades establecidas para el uso de los recursos del Fondo se actualizarán con mayor celeridad a través de la emisión de Decretos Supremos.

b) Uniformizar y hacer más eficiente el trámite de los proyectos de asociación público-privada y proyectos en activos promovidos bajo distintos marcos legales.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
V°B°

El marco normativo en materia de promoción de la inversión privada se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, sus normas reglamentarias y complementarias, las cuales establecen reglas para mejorar la calidad de los proyectos mediante la exigencia de una mayor rigurosidad técnica en los procesos de promoción de la inversión privada para el caso de las APP y proyectos en activos. Asimismo, incorporan las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora encontradas a nivel local, y alinean la normativa nacional a las mejores prácticas internacionales, especialmente con los "Principios para gobernanza pública de las APP" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Sin embargo, a la fecha aún existen proyectos de APP y proyectos en activos en trámite, que se rigen por el Decreto Legislativo N° 1012 y su Reglamento (normas derogadas), debido a que fueron promovidos o presentados durante la vigencia de dichas normas y aún no han culminado los respectivos procesos de promoción de la inversión privada.

Bajo este contexto, resulta necesario establecer medidas que permitan uniformizar el trámite de los proyectos de APP y proyectos en activos, bajo un solo marco legal que permita mejorar la calidad de los proyectos, por lo que es necesario disponer que el TUO del Decreto Legislativo N° 1224 y su Reglamento, se aplique de manera inmediata a los proyectos de APP y proyectos en activos en trámite originados bajo iniciativas estatales e iniciativas privadas, sin alterar el desarrollo del cronograma establecido de esos proyectos.

c) **Permitir en casos de proyectos de asociación público privada y proyectos en activos de alta complejidad, la participación del sector privado en las fases de formulación, estructuración, transacción y ejecución para generar una mayor competencia.**

La complejidad de los proyectos formulados en el marco de las Asociaciones Público Privadas implica la necesidad de contar, por parte del Estado, con equipos con altos niveles de especialización e información de manera tal de poder evaluar las mejores alternativas así como las optimizaciones de las propuesta presentadas bajo los mecanismos de Iniciativa Privada e Iniciativa Estatal de APP. Ante esto, se pueden generar mecanismos de mercado que incentiven a generar, de parte del sector privado, alternativas de solución a la problemática del servicio público que pueden ser evaluados por las entidades públicas de manera tal de extraer las eficiencias de las propuestas manteniendo la potestad del ejecutivo para continuar con el proyecto como mejor considere conveniente. Esta interacción, que es usual en mecanismos de inversión público-privada en países anglosajones como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, entre otros, permite ejecutar proyectos de alta complejidad técnica y de un nivel de inversión elevado aumentando la eficiencia en la interacción público-privada.

Estas modificaciones u optimizaciones suelen representar una reducción de costos y plazos de ejecución del proyecto, además de llegar a consenso de una mejor propuesta técnica del proyecto. Esto permitirá reducir los niveles de asimetría de información y alinear los incentivos entre los agentes que participan del proceso de promoción de la inversión, lo cual podría generar importantes beneficios o ahorros para el Estado.

Una propuesta de esta naturaleza resulta compatible con el marco normativo vigente, dado que los contratos de APP no son de adhesión, sino que provienen de una etapa de evaluación y negociación estructurada entre el OPIP, las entidades evaluadoras y los participantes; de modo tal que el mecanismo propuesto promoverá la transparencia, apertura a la competencia y no discriminación entre los postores. Finalmente, el mecanismo de APP constituye una modalidad que permite atender de manera adecuada y oportuna los servicios públicos involucrados.

d) **Habilitar a las entidades concedentes en contratos de asociaciones público privadas a suscribir acuerdos que permitan la participación de los concesionarios de infraestructura pública o de servicios públicos, en la ejecución de intervenciones complementarias en caso de emergencias, en áreas cercanas al ámbito de influencia del proyecto a su cargo.**

Los fenómenos climatológicos suscitados durante la primera parte del presente año ponen de manifiesto la necesidad de atender y solucionar de manera inmediata los daños que pudieran generarse por este tipo de fenómenos, muchos de los cuales suelen producirse en áreas cercanas a proyectos de infraestructura pública o servicios públicos. Sin embargo, debido a la existencia de restricciones legales y contractuales, las empresas concesionarias no se encuentran habilitadas para intervenir fuera del área de la concesión que tienen asignada.

Por esta razón, resulta necesario habilitar a las entidades competentes y a los concesionarios de infraestructura o servicios públicos a intervenir, en casos de emergencia, en la atención de daños ocasionados cerca al área de influencia de los proyectos a su cargo. Esto permitirá reducir los tiempos de atención del Estado, a las emergencias ocasionadas por fenómenos naturales, mediante el uso de recursos técnicos y humanos del sector privado.

e) **Implementar un sistema de soporte especializado en materia legal, económica, financiera y técnica a las entidades encargadas de la administración de los contratos de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos, a fin de anticipar, identificar y gestionar potenciales controversias y brindar una mayor protección al Estado.**

La mayor problemática durante la fase de ejecución contractual en APP, suele ser ocasionada por incumplimientos de las partes, poca claridad del contrato, discrepancias en la interpretación del texto contractual, situaciones no previstas en las cláusulas, entre otros aspectos. Estas circunstancias suelen dificultar e incluso imposibilitar la ejecución del proyecto.

Esta situación reviste una especial complejidad al considerar que la toma de decisiones por parte de las entidades responsables de la gestión de proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP, implica el ejercicio de facultades discrecionales, lo cual resulta consistente con el Principio de Enfoque por Resultados regulado en la norma.

De esta manera, a diferencia de lo que ocurre en otras modalidades de contratación pública (como la Ley de Contrataciones del Estado), en las que la ejecución contractual se encuentra expresa y taxativamente reglada en la normativa vigente; en el caso de APP, las decisiones deben sustentarse en la gestión eficiente del proyecto, para lo cual, existen diferentes alternativas que deben ser analizadas por la entidad titular del proyecto.

No obstante, los contratos de APP solo suelen incluir regulaciones específicas para la solución de controversias (técnicas y no técnicas), las cuales pueden ser gestionadas a través de los mecanismos de trato directo y arbitraje.

Bajo este contexto se emitió la Ley N° 28933, mediante la cual se crea el Sistema de coordinación y respuesta del Estado en controversias internacionales de inversión, entre otros con la finalidad de optimizar la respuesta y coordinación al interior del sector público frente a las Controversias Internacionales de Inversión, permitiendo una oportuna y apropiada atención.

Sin embargo, este sistema se activa con la notificación del inversionista de la intención de someter una controversia de inversión a un mecanismo internacional de solución de controversias; por lo que su actuación debe responder a la imposibilidad total de solucionar

contingencias surgidas durante la fase de ejecución contractual, es decir cuando ya no existen alternativas de solución directas entre las Partes.

Frente a ello, es necesario implementar un mecanismo que permita a las entidades competentes, contar con Soporte Especializado para:

- La identificación y gestión Integral anticipada de potenciales controversias, así como de aquellas controversias que no se encuentren dentro de los alcances de la Ley N° 28933, la que estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

- La contratación de abogados y otros profesionales conforme el procedimiento de contratación que se establezca mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas. En consecuencia, no será de aplicación la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

f) **Reformar el régimen especial de contratación para las micro y pequeñas empresas (Compras MYPEru), de forma que este sea más ágil y predecible y facilite su acceso a las compras que realice el Estado, asegurando, asimismo, la adecuada provisión del servicio y el aumento de su competitividad y productividad, a través de un adecuado proceso de selección, asistencia técnica y transferencia tecnológica.**

A través de la contratación pública el Estado convierte su presupuesto en bienes, obras y servicios requeridos para atender las necesidades de la población, sobre todo la de bajos recursos económicos, que es el grupo de personas que no puede asumir los costos de los servicios brindados por proveedores privados. De ahí que, resulte importante que dicha contratación se realice de manera oportuna y cumpla con los requerimientos demandados.

Resulta ilustrativo señalar que, en el mercado nacional el Estado es el principal comprador, por lo que su papel es fundamental en sectores claves de la economía como la construcción y obras públicas. En el Perú, son miles las empresas, desde las grandes constructoras hasta las micro y pequeñas empresas (MYPE), que se relacionan con la contratación pública bien como adjudicatarias de los contratos o como subcontratistas de los mismos.

Ahora bien, del análisis efectuado se advirtió que las MYPE carecía de conocimientos técnicos en diversas actividades, aspecto que restaba su productividad, por lo que se considera necesario contar con un mecanismo que permita contar con una asistencia técnica para volver a las MYPE más competitivas y con ello lograr su crecimiento.

Bajo esa lógica y debido a la crisis económica de inicios de esta década es que se emite el Decreto de Urgencia N° 058-2011, mediante el cual se impulsa un régimen especial de contratación para las MYPE manufactureras (prendas de vestir y calzado para los sectores educación, defensa e interior, ropa hospitalaria para el sector salud, y cocinas para el sector desarrollo e inclusión social) denominado "Compras MYPErú". Cabe indicar que la vigencia de esta norma fue ampliada por leyes posteriores en diversas ocasiones siendo la última, la Ley N° 30527 que extendió su vigencia hasta diciembre de 2018.

De la información remitida por el Ministerio de la Producción y de lo publicado en el portal institucional del OSCE se puede advertir del total de la contratación pública solo un pequeño porcentaje se ha destinado a las contrataciones mediante "Compras MYPErú". Así, se puede apreciar que durante el periodo 2011-2014 se adjudicó un valor total de S/ 159,991.41 millones de soles de los cuales S/ 827.1 millones de soles se contrataron a través de "Compras MYPErú", es decir únicamente el 0,5% de las contrataciones se realizaron a través de este mecanismo en el referido período.

De esta forma, se ha identificado una oportunidad para impulsar la actividad productiva y mejorar la competitividad de las MYPE mediante la creación de un régimen especial de contratación permanente que facilite la contratación de ciertos objetos con las MYPE, para

que con ello se mejore su capacidad productiva y genere mayores oportunidades laborales en este sector.

Esta medida trae como consecuencia directa no solo el incremento de los ingresos de las familias de este grupo de trabajadores, sino la consolidación de una base industrial que promueva la inversión física y la innovación, a la vez que se genere polos de desarrollo en todo el país.

En esa línea, la mayor participación de las MYPE en la contratación pública también puede favorecer la competencia en este mercado, promoviendo ahorros importantes para las entidades públicas.

Adicionalmente, cabe acotar este impulso no puede encontrarse aislado, puesto que tiene que estar acompañada de una asistencia técnica que permita a las MYPEs volverlas más productivas y de esta forma garantizar que los productos que el Estado contrate son de calidad y se entregaran en el plazo oportuno.

En tal sentido, con la finalidad de promover la dinamización del mercado interno de producción nacional, desarrollar la actividad productiva, mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas (MYPE) y fomentar su formalización, resulta necesario implementar un régimen especial permanente de contratación.

g) Perfeccionar el régimen jurídico aplicable a los procesos de obtención de predios para la ejecución de proyectos de infraestructura y obras

Uno de los principales problemas que se ha identificado en la ejecución de proyectos de inversión (públicos, público-privados y privados) es la demora en la entrega de predios, tanto de propiedad de privados como del Estado.

La problemática se presenta, en gran medida, por la dificultad en identificar la titularidad de los predios, producto de la informalidad en país. Hoy es muy difícil probar con certeza quién es dueño de qué.

Esto se debe a que la identificación de la propiedad es muy compleja, debido a las diferentes situaciones en que pueden encontrarse los predios en el país. En primer lugar, estos podría estar inscritos, pero también hay un buen grupo de ellos que no lo están. Con independencia de la inscripción del predio, la titularidad de los mismos, así sean dueños privados o públicos, puede estar inscrita o no. Así no esté inscrito, quien viva en el predio podría contar con un título de propiedad, ya sea porque lo ha adquirido por prescripción adquisitiva o por tracto sucesivo. Los terrenos con títulos de propiedad a veces sufren una serie de modificaciones en el tiempo y las divisiones de terrenos, herencias, construcción de propiedad horizontal, entre otras, no han sido actualizadas ni debidamente registradas en SUNARP. De otro lado, quien vive en el predio también podría no contar con título de propiedad pero sí con uno de posesión, gracias a una resolución judicial o administrativa o a un certificado de autoridad competente. Con relación a los predios no inscritos, COFOPRI, a principios de los años noventa, hizo un gran esfuerzo para formalizar la propiedad. Sin embargo, todavía existen grandes extensiones de tierras no inscritos.

Como resultado de esta gran informalidad y la diversidad de situaciones en las que se puede encontrar la propiedad y su titularidad, cuando se diseña un proyecto de infraestructura, como carreteras o aeropuertos, por citar algunos ejemplos, al Estado le resulta sumamente complicado poder aplicar el procedimiento establecido en la norma sobre obtención de predios (Decreto Legislativo N° 1192).

Es así como el Estado termina incumpliendo sus compromisos contractuales. Esto conlleva modificaciones de los contratos o de que el inversionista inicie un arbitraje internacional (con

la contingencia de que el Estado peruano obtenga resultados desfavorables). Al mismo, la población no obtiene los beneficios de la infraestructura que necesita de manera oportuna. Al respecto, es necesario que las entidades públicas que expropien realicen un saneamiento preliminar de la propiedad antes de iniciar el trámite. Para ello se requiere previamente identificar correctamente cada uno de los predios necesarios para el proyecto, así como el dueño de los mismos.

El proceso actual para la obtención de bienes inmuebles requeridos para proyectos de inversión se rige por el Decreto Legislativo N° 1192. Este decreto, modificado a inicios de 2017 por el Decreto Legislativo N° 1330, es la norma que actualmente regula los distintos mecanismos para la obtención de bienes inmuebles requeridos para la ejecución de proyectos de inversión. Si bien a través de ambos decretos se establecen algunas herramientas para atacar los problemas antes precisados, la realidad necesita de una legislación que pueda ser efectiva tanto para cumplir el objeto de formalizar la propiedad como para obtener con mayor celeridad los predios necesarios para los proyectos de infraestructura.

Es importante resaltar que hace unos meses el Ejecutivo envió al Congreso el Proyecto de Ley N° 1718/2017-PE, con el fin de que Proinversión, a través de un proyecto especial (APIP), pudiera entregar los predios de los proyectos que son adjudicados de manera oportuna. No obstante, la informalidad en el sistema de propiedad va más allá de los proyectos que se pueden priorizar. En la medida que la meta sea el cierre de brechas en infraestructura, resulta necesario que se pueda cumplir con los cronogramas de ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada.

En esa línea, la presente propuesta tiene por finalidad perfeccionar el régimen general que actualmente rige en el país, a fin de corregir las distorsiones que se presentan en el proceso de formalización y saneamiento físico legal de predios para la ejecución de proyectos como parte de la estrategia del Estado para la obtención de predios. Este procedimiento complementará la intervención especial que implica el funcionamiento de APIP.

Vale aclarar que la nueva propuesta también va a excluir a los predios que se encuentran en tierras y territorios de propiedad y/o posesión de pueblos indígenas u originarios, áreas de reserva territorial o reserva indígena de poblaciones indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial, de conformidad con la Ley N° 28736 y el Convenio 169 OIT, así como dar un tratamiento diferenciado a las comunidades campesinas.

En conclusión, se puede señalar que a través de la nueva regulación sobre predios que se está proponiendo, se logrará contar con tener mayor seguridad jurídica sobre los predios en los que se desarrollará un proyecto de infraestructura. Esto se traducirá en un ahorro en tiempo y recursos para la obtención de los bienes inmuebles requeridos para los proyectos de infraestructura, lo que a su vez redundará en la ejecución oportuna de dichos proyectos, evitando al Estado la necesidad de efectuar modificaciones contractuales y de afrontar los costos inherentes a las controversias con los inversionistas. Adicionalmente, la ejecución oportuna de los proyectos de infraestructura beneficiará a la población porque permitirá hacer uso de infraestructura y servicios públicos de calidad.

h) Promover la entrada al mercado de nuevas Empresas de Transporte, Custodia y Administración de Numerario (ETCAN) y fomentar una mayor competencia en la prestación de estos servicios.

Teniendo en cuenta que las ETCAN son empresas que se dedican sólo a la prestación del servicio de transporte, protección y custodia de dinero y valores a las entidades financieras supervisadas por la SBS, es decir que sólo prestan un rango acotado de servicios, y con la finalidad de promover la entrada al mercado de nuevas ETCAN, se considera importante se reduzca el capital mínimo referido en el artículo 17 de la Ley N° 26702, Ley General del

Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, Ley General) para la constitución y funcionamiento de estas empresas. Esto entre otras medidas para fomentar una mayor competencia en la prestación de los servicios antes mencionados.
Sobre el marco legal que fomente la competencia de las empresas con giro en transporte, protección y custodia de dinero y valores, se busca establecer que las empresas a que se refiere el numeral 2 del artículo 17 de la Ley General, son aquellas que tienen como giro principal el transporte, protección y custodia de dinero y valores a las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), de tal manera que quede claro que las empresas que prestan los servicios antes mencionados a empresas distintas de entidades supervisadas por la SBS, no requieren para su funcionamiento de autorización de la SBS.

i) **Permitir a la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao contratar, bajo la modalidad de Estado a Estado, los servicios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de la Red Básica del Metro de Lima / Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima Callao.**

Resulta necesario se autorice a la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE a contratar en la modalidad Estado a Estado, los servicios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de la Red Básica del Metro de Lima / Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima Callao, lo que incluirá la obtención de los bienes, servicios y obras, que incorporan la contratación de los diferentes componentes de los proyectos de inversión viables.

Con la delegación al Poder Ejecutivo para autorizar a la AATE a contratar bajo la modalidad de Estado a Estado, los servicios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de la Red Básica del Metro de Lima / Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, se permitirá la suscripción de contratos con entidades de gobierno extranjero, y la suscripción de convenios con organismos internacionales, para la realización de procedimientos de selección por encargo:

- **Respecto a la autorización para la suscripción de contratos con entidades de gobierno extranjero**

Resulta necesario se autorice a suscribir contratos con otro Estado, lo que incluirá la obtención de los bienes, servicios y obras, que incorporan la contratación de los diferentes componentes de los proyectos de inversión viables.
Al respecto, se debe considerar que la suscripción de contratos con entidades de gobierno extranjero no enerva la obligación de la contraparte extranjera de brindar la información que se requiera; motivo por el cual, se ha visto por conveniente establecer las condiciones y procedimientos para su formalización.

A efector de poder proceder con este mecanismo, se establece que a efectos que la AATE pueda evaluar la suscripción de un contrato de este tipo, se requiere: i) indagación de mercado, ii) informes técnico – económicos que evidencien las ventajas comparables para el Estado peruano de contratar directamente con otro Estado; iii) un informe de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces de la AATE, que señale que se cuenta con el financiamiento necesario para dicha contratación; y iv) declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuando corresponda.

Estos convenios de Estado a Estado incluyen, sin ser limitativos, convenios con otros Estados, organismos públicos, empresas públicas, empresas de capital mixto donde el Estado involucrado tenga alguna participación en el capital, así como empresas privadas que cuenten con el respaldo del Estado involucrado, siempre y cuando el objeto de estas empresas esté relacionado a la planificación, estructuración, fabricación, ejecución y/u operación de infraestructuras de transporte masivo.

- **Respecto a la autorización para la suscripción de convenios con organismos internacionales, para la realización de procedimientos de selección por encargo**

Cabe mencionar que los plazos de los procedimientos realizados por los organismos internaciones desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena pro, son menores a los plazos regulares bajo la normativa de contrataciones vigente. Por ejemplo, los cuestionamientos a la absolución de consultas y observaciones a las bases, no se elevan a otra instancia.

Asimismo, se debe precisar que la AATE deberá verificar, entre otros aspectos, que el Organismo Internacional encargado de realizar los procedimientos de selección, cuente con experiencia en el desarrollo de procedimientos de selección objeto del encargo, así como, con manuales u otros documentos publicados en su portal electrónico sobre sus procedimientos selectivos, los cuales deberán estar acordes con los principios que rigen la contratación, así como con los tratados o compromisos internacionales que incluyen disposiciones sobre contratación pública suscritos por el Perú. Adicionalmente, que las impugnaciones deberán ser resueltas por instancias imparciales distintas a las que llevó a cabo el procedimiento selectivo; y que cuenten con auditorías internas y externas al organismo.

Este tipo de convenios son para efectuar –exclusivamente- contrataciones referidas a los fines recogidos en los mandatos de acuerdo de los tratados constitutivos o decisiones de los organismos internacionales; teniendo como objetivo que las contrataciones que se requieran encargar deben ser realizadas por organismos internacionales que tengan dentro de sus mandatos constitutivos la función de poder efectuar la contratación encargada con lo cual se busca garantizar la especialización, experiencia y reconocimiento internacional del organismo internacional que va a elegir al contratista con el cual la AATE va celebrar contratos de relevancia.

Los convenios serán suscritos por el Director Ejecutivo de la AATE, y previo a su celebración se requerirá tener un informe legal, un informe favorable de la Oficina de Presupuesto, o la que haga sus veces, en la cual se demuestre la disponibilidad de recursos para su financiamiento, y un informe técnico de la Oficina de Administración o quien haga sus veces, que demuestre las ventajas y beneficios del convenio.

La entidad bajo el alcance la presente disposición, registrará en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) la convocatoria de los procesos, el resultado de la selección, los contratos y montos adjudicados.

Por lo expuesto, bajo el ámbito de la delegación, se permitirá al AATE, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a suscribir convenios de encargo del procedimiento de selección con organismos internacionales, así como sus respectivas adendas, para la contratación de los servicios de consultoría, consultorías obras y contratación para la ejecución de obras para los proyectos de inversión pública en infraestructura de transporte masivo.

Los convenios aludidos celebrados por las entidades públicas con Organismos Internacionales, implican que éste lleve a cabo el procedimiento de selección, a cambio del pago de una comisión que varía dependiendo del organismo con el que se celebra el convenio y los montos de contratación.

Finalmente, corresponde mencionar que este mecanismo es ventajoso para la entidad al no generar retrasos y mayores costos al Estado. Adicionalmente a ello, la aceleración en la gestión de proyectos permitirá una adecuada ejecución financiera contribuyendo con el crecimiento de la inversión pública y el dinamismo de la economía nacional.

j) **Facilitar la promoción y provisión de servicios de transporte ferroviario regular de pasajeros en el tramo Lima – Chosica, en el que se ha detectado que la oferta de transporte no es idónea, con el objeto de contribuir al desarrollo socio económico sostenible de la población.**

Resulta necesario establecer medidas para Facilitar la promoción y provisión de servicios de transporte ferroviario regular de pasajeros en el tramo Lima – Chosica, en el que se ha detectado que la oferta de transporte no es idónea, con el objeto de contribuir al desarrollo socio económico sostenible de la población, debido a que la Carretera Central se encuentra congestionada por el incremento de transporte de carga y de pasajeros, lo que configura un sistema ineficaz que acarrea consecuencias económicas desfavorables por el incremento de los costos de operación y los mayores tiempos de viaje, además de los bajos niveles de servicio que dicha congestión acarrea al público usuario.

Si bien esta vía a través de los distintos servicios de transporte cumple con atender a la demanda, los retrasos en los tiempos de viaje están motivados no sólo por el crecimiento del tráfico pesado de la Sierra Central a la Costa a través de la Carretera Central, sino también por la reducida capacidad vial de la carretera y la imposibilidad de ampliarla.

Por tanto, resulta urgente y necesario, contar con alternativas reales hacia los usuarios que requieren movilizarse entre el tramo Chosica - Lima (y viceversa), evaluando alternativas de implementación de una tarifa competitiva en el tren de pasajeros que se implementaría en el actual Ferrocarril Central (en el referido tramo) con carácter excepcional y temporal, mientras se implementan alternativas de carácter definitivo.

En base a la medida propuesta se permitiría al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para que vía la declaración de interés público y de necesidad nacional, la implementación de mecanismos conducentes a operativizar una tarifa competitiva, en el servicio de transporte de pasajeros por vía Férrea, en el tramo Chosica – Lima.

Así pues, es evidente que resulta urgente y necesario establecer un servicio de transporte de pasajeros alternativo al del transporte por carretera, en el tramo Lima – Chosica, en forma excepcional y temporal, mientras se implementan soluciones de carácter definitivo en dicho tramo, lo cual no resulta incompatible el transporte ferroviario de pasajeros por la vía férrea del Ferrocarril del Centro, con el transporte que se realizará a través de la Línea 2 del Metro de Lima, sino por el contrario resulta complementario. Cabe reiterar que la solución propuesta tiene un carácter estrictamente temporal en el tramo Ate - Lima (hasta que se ponga operación la Línea 2 del Metro de Lima y Callao).

Así pues, resultaría técnicamente viable realizar un transporte ferroviario de pasajeros en el tramo Lima - Chosica por la vía del Ferrocarril del Centro, siempre y cuando se implementen las siguientes medidas: i) segregación de la vía y señalización vial, ii) construcción de pasos a desnivel, iii) contar con el material rodante adecuado, iv) la instalación de paraderos y/o estaciones, y v) **la aplicación de una tarifa competitiva frente a la tarifa de transporte de pasajeros por carretera** (la misma que requiere ser subvencionada por el Estado).

Como ejemplos de tarifas que reciben subvención del Estado, tenemos el Decreto Legislativo N° 1184 que "Declara de necesidad e interés público, la prestación del servicio de transporte acuático de pasajeros en naves tipo Ferry en la Amazonía Peruana" y la Ley N° 29159, "Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada", en las cuales, al interior de cada norma se ha establecido la subvención de la respectiva tarifa. De igual forma se tiene la subvención a las tarifas en la línea 1 de la Red Básica del Metro de Lima.

Por otro lado, es viable legalmente, en el marco del Contrato de Concesión del Ferrocarril del Centro, la prestación de un servicio de transporte ferroviario de pasajeros en el tramo Lima - Chosica, por parte de cualquier operador ferroviario. Para ello, el Ministerio de

Transportes y Comunicaciones, bajo el marco legal y contractual vigente, podrá consensuar oportunamente, una malla horaria para el transporte de pasajeros en el tramo Lima - Chosica, a efectos que el operador ferroviario a que se hace referencia en el punto precedente brinde el servicio.

Las medidas dirigidas a incentivar la inversión pública y privada conllevan a ampliar la frontera de capacidad de producción, y a corto plazo generar empleo y consumo privado. Asimismo, permiten reducir la brecha de infraestructura existente y con ello mejorar en la calidad y acceso de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos. Cabe resaltar que la medida propuesta se atenderá con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

3. EN MATERIA DE GESTIÓN TRIBUTARIA Y FINANCIERA:

a) Establecer los mecanismos que permitan que el Tribunal Fiscal y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT puedan elaborar, modificar y aprobar sus instrumentos de gestión, organización interna y otros que resulten necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento.

Las facultades tienen como objetivo legislar en materia administrativa a fin de fortalecer institucionalmente a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT y al Tribunal Fiscal con el objetivo de dotar a dichas entidades de las herramientas necesarias para mejorar la gestión y organización interna, fortalecer el capital humano, infraestructura y otros que resulten necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de ambas entidades.
Para que la SUNAT pueda responder rápidamente a la necesidad del país de contar con mayores ingresos, se requiere que se le autorice -con una norma con rango de ley- para:

- Modificar su reglamento de organización y funciones - ROF.
- Aprobar su cuadro de asignación de personal - CAP.
- Aprobar el texto único de procedimientos administrativos – TUPA.
- Aprobar sus documentos de gestión y organización interna que resulten necesarios para implementar su línea de carrera y garantizar su adecuado funcionamiento.
- Implementar las medidas necesarias para desarrollar y optimizar el correcto desempeño y gestión de sus recursos humanos, que comprende su planificación, organización interna, régimen disciplinario, gestión del empleo, rendimiento, compensaciones, capacitación, relaciones humanas y desvinculación; así como otras medidas complementarias vinculadas al sistema de recursos humanos que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la entidad.
- Implementar evaluaciones de desempeño sobre la base de un sistema que permita realizar una medición sistemática y periódica, objetiva e integral de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados de sus trabajadores.

b) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de eliminar la obligación de presentar declaración jurada anual en el caso de aquellos contribuyentes que perciban exclusivamente rentas de quinta categoría, así como aprobar las normas necesarias que permitan a la SUNAT proceder a la devolución de aquellos montos que resulten en exceso por aplicación de la mencionada ley, mediante procedimientos expeditivos.

Las normas del impuesto a la renta obligan a los contribuyentes que perciban exclusivamente rentas de quinta categoría a presentar la declaración jurada anual del impuesto a la renta, por ejemplo, en los casos en que deduzcan los gastos regulados en el penúltimo párrafo del artículo 46 de la Ley[5].

[5] A partir del año 2017, los contribuyentes podrán deducir de las rentas de cuarta y quinta categorías adicionalmente al monto fijo equivalente a siete (7) UIT, gastos de arrendamiento, intereses de créditos hipotecarios para primera vivienda, honorarios profesionales de médicos y odontólogos, servicios prestados en el país cuya contraprestación califique como rentas de

A fin de otorgar mayor simplicidad, reducir los costos de cumplimiento asociados a las obligaciones formales de los administrados, se propone eliminar la obligación de presentar declaración jurada anual para los contribuyentes que perciban exclusivamente rentas de quinta categoría y establecer procedimientos especiales de devolución para aquellos contribuyentes que tengan un monto pagado por exceso en el pago del impuesto.

c) Modificar la legislación nacional a fin de promover el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales

El Marco Macroeconómico Multianual, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, define al comprobante de pago electrónico como parte de la estrategia de formalización, para ampliar la base tributaria[6]. La referida formalización está focalizada en las MYPE. Se menciona además que la estrategia, incluye el dotar de beneficios y liquidez a las MYPE así como la reducción de costos de cumplimiento.

Esta política pública tiene como complemento el TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial[7], que busca la promoción de la competitividad, formalización y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, estableciendo políticas e instrumentos destinados a impulsar el emprendimiento y mejorar la organización empresarial junto con el crecimiento sostenido de estas unidades económicas. Este dispositivo en su artículo 44° indica que el Estado fomenta el acogimiento a la factura electrónica.

Dada esta política pública, la SUNAT en su Plan Estratégico 2017 – 2019[8], establece como parte de sus objetivos estratégicos, la Masificación del uso de los comprobantes de pago electrónico.

En este contexto y a fin de promover la emisión electrónica se busca adecuar la legislación nacional a los avances realizados en materia de comprobantes de pago electrónicos, así como los relacionados a la certificación digital para la emisión de comprobantes de pago electrónico lo cual redundará en beneficio del emisor electrónico, el adquirente o usuario, así como en la Administración Tributaria; las cuales estarán dirigidas entre otras a: i) Otorgar efecto tributario al resumen de la representación digital del comprobante de pago electrónico. Esto constituye una facilidad a los contribuyentes, ii) Autorizar que se exceptúe de la obligación de llevar registro de ventas, también como facilidad a los contribuyentes, lo cual no afectaría el control por parte de la SUNAT pues esta contaría con la información en línea a partir de los comprobantes de pago electrónicos iii) Establecer un tratamiento especial y temporal para que la SUNAT pueda actuar como entidad de registro o hacerlo a través de otra entidad de Certificación del Estado Peruano, sin tener que solicitar la acreditación correspondiente. Esto resulta necesario porque la factura electrónica requiere la adquisición de un certificado digital, el cual tiene un costo que impacta a las empresas de menor tamaño.

d) Modificar el Código Tributario a fin de adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la normativa sobre la emisión y el otorgamiento de comprobantes de pago electrónicos y otros documentos emitidos u otorgados de dicha manera, así como a la normativa que regula los libros y registros electrónicos.

Se requiere perfeccionar el Código Tributario a fin de incorporar nuevas infracciones o modificar las existentes para que estas contemplen las nuevas obligaciones vinculadas con

cuarta categoría y aportaciones a ESSALUD que se realicen a los trabajadores del hogar, que en conjunto no excedan de tres (3) UIT por cada ejercicio.

[6] Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/informe_actualizacion_proyecciones.pdf

[7] Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE

[8] Resolución de Superintendencia N° 336 - 2016/SUNAT

la emisión de comprobantes de pago electrónicos y con el llevado de libros y registros electrónicos. Esto se debe a que se han incorporado obligaciones cuyo incumplimiento no afecta la validez del comprobante o del libro o registro, ni genera sanción alguna; por ejemplo, la obligación de colocar mecanismos de seguridad en la representación impresa del comprobante.

e) Implementar la utilización obligatoria de medios de pago en la economía para reducir la alta incidencia de la comisión de delitos.

Se busca establecer medidas preventivas y de lucha con el propósito de combatir el ingreso de dinero ilícito en la economía proveniente de operaciones comerciales ajenas al sistema financiero. Asimismo, busca reducir la alta incidencia de comisión de delitos que pongan en riesgo la seguridad del ciudadano como usuario del sistema financiero nacional. Cabe precisar, que actualmente el número de operaciones que se registran con el uso de medios de pago representa el 10% del número total de operaciones.

En ese sentido, se impulsará la formalización de la economía mediante la obligación de uso de medios de pago establecidos en nuestra legislación para el pago de determinadas operaciones aduaneras, constitución o transferencia de derechos reales sobre bienes inmuebles, vehículos y adquisición, aumento y reducción de participación en el capital social de una persona jurídica.

Este tipo de medidas pretenden impulsar la utilización de medios de pago en lugar del efectivo a fin de cumplir con las obligaciones que se cumplan mediante el pago de sumas de dinero. Este tipo de disposiciones permitirán la identificación de la fuente de la cual provienen los recursos que financian las operaciones comerciales; en contraposición del uso de efectivo, que en muchas ocasiones coadyuva al surgimiento de actividades criminales como el lavado de activos, ya que la falta de información sobre el origen de los recursos es utilizada para encubrir su origen ilícito e introducirlo dentro del sistema financiero.

De esta manera, también se lucha y desalienta las conductas tanto evasivas como elusivas en las que muchas veces incurren los agentes económicos con la finalidad de sustraerse de la obligación de contribuir al Estado.

Esta medida preventiva, deberá impulsar la utilización de los medios de pago ofrecidos por el sistema financiero, tales como: depósitos en cuenta, giros, transferencias de fondos, órdenes de pago, tarjetas de débito expedidas en el país, tarjetas de crédito expedidas en el país, cheques con la cláusula de "no negociables", "intransferibles", "no a la orden" u otra equivalente, emitidos al amparo del artículo 190º de la Ley de Títulos Valores. Asimismo, estas medidas establecen obligaciones a cargo de los sujetos obligados en el sentido de verificar y dejar constancia del uso de medios de pago en los instrumentos públicos en los que se formalicen las operaciones comerciales.

Finalmente, estas medidas repercutirán favorablemente en el control del cumplimiento de las obligaciones tributario aduaneras y se obtendrá información con el propósito de combatir el lavado de activos.

f) Sujetar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; evitar arbitrajes regulatorios respecto de las microfinancieras de similares características; y, proteger a los socios cooperativistas.

Existe un vacío legal en la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan operaciones con sus socios (COOPAC), porque la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP) no está facultada para ejercer facultades de supervisión y sanción de dichas cooperativas, ni lo podrían hacer porque el Tribunal Constitucional ha señalado que dicha facultad le corresponde a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Siendo así, la ausencia de una adecuada supervisión y regulación de las COOPAC no permite que sus socios depositantes gocen de beneficios como un fondo de seguro cooperativo para que respalden sus aportes, de la protección del secreto bancario, del registro de información en la central de riesgo, ni la supervisión de la idoneidad de los funcionarios de las cooperativas, así como la solvencia de su capital y patrimonio, entre otras medidas, para garantizar que cumplan con sus obligaciones.

En este sentido, se debe tener en cuenta que más de un millón seiscientos mil socios cooperativos podrían enfrentar problemas por falta de cumplimiento de las obligaciones sobre todo en periodos de crisis, y además, enfrentarían problemas similares a la de quiebras que en otras épocas afectaron a miles de usuarios de empresas que no se encontraban reguladas.

Desde esta perspectiva, el grado de movimiento que han alcanzado algunas cooperativas es similar al de las microfinancieras, razón por la cual resulta necesario que se encuentren supervisadas porque ante una situación de deterioro su cartera podría generar problemas al sistema.

4. EN MATERIA RELACIONADA CON LA ADOPCIÓN DE ESTANDARES, RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA ADHESIÓN DEL PERU A LA OCDE

El acercamiento a la OCDE, con miras a que el Perú sea un miembro pleno de la organización, se sustenta en una política de Estado que busca continuar la implementación de buenas prácticas en política pública, que coadyuven al desarrollo del país en las próximas décadas. La experiencia de los países OCDE contribuirá a que esta implementación sea más eficaz para el objetivo de desarrollo del país con mayor bienestar para sus ciudadanos.

Las recomendaciones de la OCDE son variadas e incluyen aspectos como el servicio civil, la contratación pública, la gestión presupuestaria, materia tributaria, entre otros. Muchas de ellas provienen del trabajo realizado durante el Programa País con dicha organización, así como el trabajo actual en el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

Asimismo, estas medidas permitirán que el Perú cuente con las herramientas necesarias para sumar en los esfuerzos de cooperación internacional y en el combate de la evasión y elusión tributarias, así como otros delitos internacionales como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Además de ello nos permitirá homogenizar nuestra legislación con la de los países de la Alianza del Pacífico, bloque de integración conformado por Colombia, Chile, México y Perú, los cuales también vienen adaptando su normativa interna a las recomendaciones de la OCDE

a) Adecuar la legislación nacional a los estándares, recomendaciones y mejores prácticas de la OCDE sobre mecanismos de resolución de controversias previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional.

Los Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDI) suscritos por el Perú[9] en vigor contemplan un mecanismo de resolución de controversias denominado Procedimiento de Acuerdo Mutuo (PAM) que permite resolver controversias vinculadas a la interpretación y aplicación de los referidos convenios. En ese sentido, se propone emitir las normas correspondientes para llevar a cabo adecuadamente dicho procedimiento tomando en

[9] La Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que regula el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal aplicable a los países de la CAN también contempla un mecanismo de consultas para resolver de mutuo acuerdo cualquier dificultad o duda que se pueda originar en la aplicación de la referida decisión.

cuenta, entre otros, el estándar mínimo[10] y las buenas prácticas de la Acción 14 de BEPS[11], lo que incluye modificar la legislación interna en lo referido a los procedimientos tributarios contenciosos, entre otros aspectos.

b) **Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de modificar el tratamiento aplicable a las transacciones que involucren operaciones de importación y exportación de bienes con cotización conocida en el mercado internacional, local o de destino, incluyendo los de instrumentos financieros derivados, o cuyos precios se fijan tomando como referencia las cotizaciones de dichos mercados.**

La regla actual denominada "sexto método", establece que en las operaciones de exportación o importación de bienes con cotización conocida en el mercado internacional, mercado local o mercado de destino, incluyendo los de instrumentos financieros derivados, o con precios que se fijan tomando como referencia las cotizaciones de dichos mercados, el valor de mercado se determina sobre la base de dichos valores de cotización. Para determinar el valor de mercado, se debe considerar como fecha del valor de cotización la del término del embarque de bienes exportados o del desembarque de bienes importados.

Sin embargo, dado que dicho método no comprende la totalidad de las prácticas comerciales y financieras del sector, se propone modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de perfeccionar el método de valoración para este tipo de transacciones.

Para efectos de la emisión de estas normas se tomará en cuenta, entre otros, las recomendaciones de la OCDE teniendo en cuenta las características de nuestro sistema tributario.

c) **Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas por la OCDE y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) con el objetivo de luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como garantizar y hacer efectiva la asistencia administrativa mutua con fines fiscales, incluyendo la regulación del concepto de beneficiario final de las personas jurídicas y entes jurídicos, criterios para su delimitación y mecanismos que aseguren que las autoridades competentes dispongan de la información precisa, actualizada y oportuna del beneficiario final, así como el establecimiento de obligaciones vinculadas a proporcionar información del beneficiario final, incluyendo sanciones.**

El Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales de la OCDE (Foro Global) establece que las autoridades competentes deban tener acceso y/o disponibilidad de la información sobre el beneficiario final[12] de las personas jurídicas y entes jurídicos, para lo cual considera la definición establecida en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); además de tener acceso y disponibilidad de los datos contables e información bancaria y garantizar el efectivo intercambio de dicha información, así como la lucha contra el lavado de activo y financiamiento del terrorismo.

El Perú como miembro del referido Foro Global debe regular el concepto de beneficiario final y adecuar su legislación a fin de tener acceso a la información sobre beneficiario final.
En ese sentido se propone regular el concepto de beneficiario final tanto para fines de asistencia administrativa mutua en materia tributaria, como para la lucha contra el lavado de

[10] Perú tiene el compromiso político de adoptar las medidas del Plan de acción 14 de BEPS que tienen carácter de estándar mínimo por ser un país asociado al Marco Inclusivo de BEPS a partir de enero de este año.

[11] Estas medidas serán tomadas en cuenta en las normas tributarias que se emitan tomando en cuenta las características de nuestro sistema tributario.

[12] El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) define al beneficiario final como la persona física que en último término posee o controla a un cliente y/o en cuyo nombre se realiza una transacción. Las expresiones en último término o poseen o controlan y ejercen el control efectivo designan aquellas situaciones en las que la titularidad y/o el control se ejercen por medio de una cadena de propiedad o a través de una forma de control que no sea por medio de control directo.

activos y financiamiento del terrorismo; señalar los criterios que permitan identificar al beneficiario final; los mecanismos que aseguren que las autoridades competentes puedan acceder a dicha información de manera precisa, oportuna y actualizada, y establecer obligaciones que aseguren que se proporcione la información del beneficiario final.
Igualmente resulta necesario adecuar nuestra legislación a los estándares y recomendaciones internaciones para hacer efectivo el intercambio de información, adoptando medidas que eviten cualquier situación que impida u obstaculice los mecanismos de asistencia administrativa.

5. EN MATERIA DE OPTIMIZACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

a) Integrar y articular, entre las entidades de la administración pública, los diversos procedimientos administrativos y procesos de gestión del Estado con el propósito de establecer una administración compartida y una provisión integrada y oportuna de servicios de alta calidad a los ciudadanos y promover y facilitar el desarrollo de proyectos de inversión privada, pública y público privada, así como el desarrollo de infraestructura.

Pese a los importantes avances que se han logrado en materia de simplificación administrativa para brindar mejores servicios a los ciudadanos, aún existe un margen importante para seguir mejorando los procedimientos administrativos y trámites que afectan a todos los peruanos en términos de costos y tiempos. Claros ejemplos de servicios que afectan a la población todos los días son: trámites municipales, registros públicos, atención en salud, entre otros.

Por su parte, conforme el Estado va avanzando en el cierre de brechas en infraestructura y servicios asociados, existe la posibilidad de introducir mejoras en varios aspectos. Por ejemplo:

- Actualizar marcos normativos para evitar duplicidad de opiniones o superposición de requisitos y así poder habilitar un oportuno despliegue de inversiones.
- Optimizar el uso de recursos por parte del Estado, haciendo más eficiente el proceso de seguimiento y supervisión de las inversiones.
- Alinear incentivos en las distintas entidades del Estado para favorecer un proceso más eficiente en las inversiones.
- Delimitar competencias para generar certeza en la ejecución de inversiones.

Servicios compartidos

En los últimos años ha crecido la presencia del gobierno nacional en el territorio pero dicho crecimiento ha estado exento de planificación, ofreciendo en ocasiones distintas caras hacia el ciudadano y careciendo de ciertos principios de eficiencia que garanticen una mejor prestación, incluso con menores costos de operación para el Estado.

Respecto de la eficiencia, en dos estudios realizados durante el 2017 se evidencia esta problemática. Por un lado se identificó 3,123 sedes de las entidades del gobierno nacional a lo largo del territorio nacional, siendo este número parcial y conservador pues no se incluyó servicios como las comisarías, las áreas administrativas de hospitales, entre otros. Por otro lado, durante el recojo de información de una encuesta a nivel nacional sobre satisfacción ciudadana, se identificó que había sedes de atención de diferentes entidades públicas nacionales, que no contaban con afluencia del público y por ende eran plataformas sobredimensionadas para la realidad de esa localidad o de los servicios administrativos que presta la entidad. Estos hallazgos plantean la necesidad de buscar mecanismos para mejorar la eficacia y la eficiencia en la forma como estamos llegando al ciudadano, porque hasta hoy, la mayoría de medidas utilizadas por las entidades para ampliar su cobertura en

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

el territorio se han dado de forma aislada, multiplicando los gastos de operación de forma poco eficiente.

Muchos países han transitado ya hacia esquemas de integración de trámites y servicios a través de plataformas multientidad, y en el Perú ello se expresa en la estrategia de Mejor Atención al Ciudadano, MAC, que desde su creación hasta el 2017 ha implementado 5 plataformas de atención presencial, que si bien tienen un impacto importante en la confianza de los ciudadanos y han validado su incidencia en la demanda, también presentan una serie de retos para su expansión a nivel nacional.

Por un lado, desde el punto de vista del Rector/Administrador de la Estrategia MAC (SGP-PCM), el modelo actual representa altos costos de transacción debido a la complejidad de la operación que involucra alinear a una gran variedad de entidades públicas. Asimismo, su operación demanda grandes esfuerzos para la implementación y supervisión de estándares apropiados de calidad y tampoco existen procesos y reglas para la asignación de los costos de operación que en el marco de las reglas administrativas actuales sean viables de implementar. Por otro lado, como fue diseñado originalmente el Modelo MAC, esto es, pensado para un único establecimiento MAC, resulta en una operación muy cara y, desde el punto de vista de cada entidad, su participación está limitada a únicamente los trámites de muy alta demanda, que justifican la asignación de personal de atención al usuario a dedicación exclusiva a ese trámite.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, sin embrago, la situación difiere sustantivamente. Para éste el MAC es un ahorro en tiempo y gastos de muy alto retorno, por lo que el Estado debería no solo incrementar los MAC sino incorporar muchos más trámites y servicios en la plataforma. Pero ello, solo será factible y sostenible si se modifica el modelo de forma tal que sea factible contar con agentes de atención que puedan participar en los trámites de más de una entidad, para hacer costo-efectiva su participación en el MAC. Bajo ese esquema si será posible asegurar el incremento de cobertura de estos servicios y también el incremento de servicios que se prestan en cada plataforma. Para hacer esto posible se requiere establecer arreglos institucionales de tipo legal-administrativo que faciliten la colaboración entre entidades públicas en las plataformas, reordenen las reglas de los servicios y faciliten la integración de los sistemas de soporte digital, garantizando en todos los casos seguridad para la entidad y para los usuarios.

Otro problema que se enfrenta en la actual forma de organización administrativa del aparato público es la falta de adecuación de la presencia de las entidades nacionales en el territorio al nuevo orden institucional que supuso la descentralización. Si bien producto de ese proceso político-administrativo en muchos casos se dispuso la transferencia de las oficinas de las entidades nacionales a los gobiernos regionales o locales, lo cierto es que al no haber sido adecuadamente acompañada la transición para asegurar el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos receptores de competencias, no haberse rediseñado las formas de gestionar los diversos programas y servicios que el estado produce o debe producir hoy de forma descentralizada y desconcentradamente, con el devenir la dificultad de coordinación que se ha producido entre los diferentes niveles de gobierno, la acción del gobierno nacional ha terminado por traducirse en la aparición de oficinas, consultores, unidades administrativas, y diversos tipos de estrategias para mejorar la coordinación entre niveles de gobierno. El problema es que todas estas estrategias de "coordinación" o "llegada" se realizan en un marco de gestión que supone que cada entidad es un "silo" y por lo tanto para tener presencia territorial se multiplican los equipos de soporte de gestión y no solo se multiplican los equipos técnicos que deben apoyar a los gobiernos descentralizados.

Las consecuencias en gasto son importantes, al igual que el desorden que se genera de cara a las autoridades subnacionales que requieren coordinar con actores que no presentan una intervención coordinada, elevando los costos de transacción de muchas

decisiones, porque en muchos de los casos la desconcentración de oficinas tampoco ha ido acompañada de la desconcentración del poder de decisión.

Si bien es real que el Gobierno nacional requiere tener presencia en todo el territorio, también lo es que ésta podría ser más ordenada y eficiente, pero las actuales reglas de gestión no fueron pensadas para fomentar o facilitar el compartir el soporte administrativo y de la gestión, por lo que los esquemas de delegación, financiamiento compartido, encargos administrativos y otras formas de hacer más eficiente la gestión del Estado carecen de un marco normativo ad-hoc que los viabilice.

Sin embargo y pese a lo antes señalado, respecto de la cobertura y el dar una cara al ciudadano, existen todavía espacios en el territorio donde el Estado no llega con todos sus servicios y trámites, muchas veces debido a que los costos de proveer el servicio para las entidades de manera individual son muy altos. Una manera más efectiva y a la vez eficiente de ampliar la cobertura en servicios es prestarlos de manera conjunta, compartiendo costos e infraestructura que permita llegar a más lugares con más servicios; promoviendo la colaboración administrativa para evitar la redundancia de aparatos administrativos de apoyo, especialmente aunque no únicamente, en los casos en los que múltiples entidades requieren tener presencia física para atender mejor las necesidades, procedimientos y servicios hacia los ciudadanos o para mejorar la coordinación de la acción del Estado en todo el territorio nacional.

Asimismo, prestar servicios de manera compartida aporta a promover una sola cara del Estado al ciudadano, unificando y ordenando la prestación de los servicios de las diferentes entidades públicas así como la forma de comunicarse con el ciudadano y las empresas.
Finalmente, un componente crítico y condición necesaria para conseguir tanto la cooperación en la gestión compartida de servicios y en la integración de la gestión interna y administrativa de las entidades públicas en servicios de cara al ciudadano, es la posibilidad de reformar y fortalecer las reglas con las cuales se viene implementado el gobierno digital. En ese sentido, es indispensable armonizar el marco legal administrativo con legislación ad hoc ("especial") que permita la implementación progresiva de la Administración Pública Digital, así como la prestación servicios públicos digitales seguros, es decir, técnica y jurídicamente válidos, para los administrados, a la vez que la propia administración pública requiere modernizar su marco de gestión interna para adoptar soluciones basadas en la implementación de tecnología que promuevan la eficiencia, la transparencia y la cobertura a nivel nacional.

b) Dictar normas para mejorar la eficacia en la eliminación de carreras burocrática en los tres niveles de gobierno; optimizar los procedimientos administrativos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), aprobar mediada para la protección de los consumidores; y, fortalecer la potestad inspectiva del Indecopi.

- Mediante Decreto Legislativo N° 1256 se aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, mediante la cual se unificaron las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi en un solo cuerpo normativo, además de fortalecer sus atribuciones, con la finalidad de que este órgano resolutivo pueda supervisar adecuadamente el cumplimiento del marco legal que protege los derechos de libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención. Una de las principales novedades del mencionado decreto legislativo se encuentra en su artículo 8°, el cual establece la posibilidad de que la Comisión (o la Sala competente del Tribunal, según corresponda) ordene la inaplicación con carácter general de las medidas calificadas como barreras burocráticas ilegales que estén contenidas en disposiciones administrativas, en procedimientos iniciados de parte o de oficio. Cabe indicar que, la evaluación de legalidad de una barrera burocrática contenida en una disposición administrativa

consiste principalmente en analizar: (i) la competencia legal de la entidad; (ii) el cumplimiento de las formalidades que la ley exige para su aprobación; y, (iii) si la medida contraviene alguna disposición legal del ordenamiento jurídico. Por tanto, se hizo necesario que el beneficio de inaplicación de una barrera burocrática ilegal recaiga no solo en el agente económico que tenía posibilidades de interponer una denuncia, sino en todo aquel que podía encontrarse bajo el ámbito de aplicación de dicha barrera burocrática, entendiendo que en estos casos el análisis de legalidad no recae sobre las cualidades del denunciante sino de la propia disposición administrativa de manera abstracta. Si bien este tipo de atribución ha sido importante para otorgar un efecto multiplicador a los pronunciamientos del Indecopi, el alcance de dicha inaplicación "con efectos generales" es aun limitado, sobre todo en el caso de las barreras burocráticas impuestas por gobiernos locales y regionales. En efecto, si una barrera burocrática es declarada ilegal y esta se encuentra materializada en una ordenanza de determinada circunscripción territorial, bajo la legislación vigente (artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256), el beneficio de la inaplicación solo alcanza a los agentes económicos de la referida circunscripción (distrito, provincia o región).

Siguiendo este orden de ideas, considerando que entidades distintas a la denunciada podrían encontrarse aplicando la misma medida, ello justifica que el mandato de inaplicación con efecto general se extienda a otras entidades con el fin de proteger a las personas naturales y jurídicas que se vean afectadas por su aplicación pese a que la ilegalidad de la medida resulte evidente, sin que este efecto se encuentre limitado únicamente a la disposición administrativa que fue objeto del procedimiento.

No obstante ello, teniendo en cuenta que el análisis que realiza la Comisión en estos casos se sustenta en el cumplimiento de normas de alcance nacional, resulta coherente que el efecto de la inaplicación de una barrera burocrática ilegal sea extendido a toda disposición administrativa que sea contraria a las normas de simplificación administrativa y protección de la libre iniciativa privada, que son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la administración pública, independientemente de su ubicación geográfica.

Sin perjuicio de lo señalado, la modificación propuesta prevé la posibilidad de aquellos casos en los que no se interponga recurso de apelación contra la resolución de la Comisión que dispone la inaplicación con efectos generales, con lo cual se propone que la Secretaría Técnica de la Comisión remita de oficio el expediente materia de evaluación a la Sala para que se pronuncie sobre el mandato de inaplicación antes mencionado. Esta modificación tiene por finalidad contar con una decisión unificada dentro del Indecopi, a cargo del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

Cabe indicar que esta inaplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales con efecto general, contenidas en disposiciones administrativas, no debe confundirse con algún tipo de control constitucional de las normas, en tanto el análisis a realizarse por parte del Indecopi tiene por finalidad resolver una antinomia entre disposiciones administrativas y las leyes en materia de simplificación administrativa y libre iniciativa privada, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 14-2009-AI (ver fundamento 25).

Por otro lado, se ha visto conveniente precisar en los artículos 8 (numeral 8.3) y 12, que el extracto de las resoluciones sobre efectos generales debe ser publicado en la separata de normas legales del diario oficial "El Peruano", debido a su impacto en el ordenamiento jurídico, para asegurar su adecuada difusión a todas las entidades de la administración pública, ciudadanos y agentes económicos.

- Se propone la revisión de los procedimientos administrativos del Indecopi con la finalidad de garantizar la eficacia y oportunidad de los pronunciamientos que emiten los órganos resolutivos. En particular, se ha identificado la necesidad de modificar los procedimientos de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1034, con la finalidad de garantizar la eficacia de las actuaciones administrativas del Indecopi como autoridad en materia de libre competencia. De esta manera, se otorga transparencia y predictibilidad respecto de los plazos para resolver los procedimientos de libre competencia y se asegura la protección del interés general, para el bienestar de los consumidores.

  Debe tenerse en cuenta que el Indecopi como autoridad de competencia afronta un alto grado de complejidad en las distintas etapas de sus actuaciones, desde la fase de investigación hasta la instrucción y sanción del procedimiento sobre conductas anticompetitivas. Por ello, se propone regular supuestos de suspensión del cómputo del plazo de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador cuando sea imprescindible para completar una diligencia necesaria a cargo de un tercero o cuando se haya concedido un recurso de apelación hasta que este cuestionamiento sea resuelto de forma definitiva en sede administrativa. En general, es razonable la suspensión del plazo en este tipo de procedimientos cuando el cumplimiento de los mismos no se encuentra bajo el exclusivo control objetivo de la autoridad instructora

- Se propone modificar el literal e) del numeral 1 artículo 58 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, de manera que califique como práctica comercial prohibida el empleo de centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemercadeo, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas de consumidores que no hayan brindado su consentimiento.

  Con esta propuesta se adecua el Código de Protección y Defensa del Consumidor a la Ley de Protección de Datos Personales, Ley N° 29733, la misma que establece que uno de los principios rectores para el tratamiento de los datos personales es el de consentimiento de sus titulares. De esta manera, en cumplimiento de dicho principio, es necesario que los consumidores brinden su consentimiento previo, expreso, informado e inequívoco para que los agentes económicos utilicen sus datos personales para promover la contratación de bienes y servicios a través de centros de llamada, mensajes de texto o electrónico, o el servicio de telemercadeo.

  Por otro lado, para una adecuada tramitación de los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor se requiere establecer con claridad en la normativa vigente los requisitos de la denuncia de parte tanto del procedimiento ante la Comisión de Protección al Consumidor como ante los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos.

  Finalmente, se propone la incorporación en el Código de Protección y Defensa del Consumidor de medidas que regulen la protección al consumidor en el contexto del comercio electrónico. Es necesario promover las transacciones comerciales entre proveedores y consumidores que se realizan por medios electrónicos; sin embargo, ello debe ir acompañado de un entorno que proteja razonablemente a los consumidores. Se considera que legislar en esta materia favorece y otorga certeza al comercio, proveedores y a los consumidores, y ello brinda un entorno favorable para el país en el proceso de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD.

- La actividad fiscalizadora del Indecopi se rige principalmente por el Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi y el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto

Supremo N° 006-2017-JUS. No obstante, el ejercicio de esta actividad fiscalizadora - incluyendo un enfoque normativo, gestión de riesgos, prevención de riesgos y bienes jurídicos protegidos- requiere fortalecerse a nivel de ley atendiendo a la amplia diversidad de actividades económicas y agentes económicos que supervisa el Indecopi. Por ello, se propone fortalecer la actividad inspectiva del Indecopi estableciendo el tratamiento normativo de las investigaciones bajo modalidades con o sin previa notificación, las supervisiones remotas y las encubiertas, siempre garantizando el derecho de los administrados.

c) **Implementar el Sistema de Planilla Única del Estado en los tres niveles de Gobierno de manera progresiva, estableciendo la regulación y mecanismos de interoperabilidad con los sistemas administrativos del Estado, incluyendo la facultad de emitir opinión vinculante y exclusiva en materia de compensaciones, a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objeto de modernizar la gestión fiscal del capital humano en la administración pública.**

La calidad en la prestación de los servicios públicos, es una exigencia vigente de la ciudadanía y para atender dicha exigencia el Estado debe contar, entre otros, con un recurso humano altamente identificado que muestre su involucramiento y compromiso con el funcionamiento de las instituciones de las que forma parte, lo que implica que sus niveles de desempeño laboral sean elevados.

En la búsqueda del referido recurso humano, así como con la finalidad de atraer y retener el talento humano en la administración pública, en los últimos años, el Estado peruano ha destinado grandes recursos económicos al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, principalmente al subsistema de compensaciones (remuneraciones y pensiones), al punto que actualmente el costo de la planilla estatal constituye un factor importante en el Presupuesto General de la República, conforme a la evolución que se muestra a continuación:

Evolución del Gasto en Remuneraciones, Pensiones y CAS respecto al PIM - Setiembre 2017

(En millones de S/)

Setiembre 2017	PIA	PIM
Personal y Obligaciones Sociales	40 681	41 162
Pensiones	11 033	11 168
Contrato Administrativo de Servicios	8 224	8 712
TOTAL	***59 938***	***61 042***
Presupuesto 2017	***142 472***	***172 850***
Porcentaje %	***42,07%***	***35,32%***

Fuente: SIAF
Fecha de consulta: 16/10/2017
Notas: Toda fuente, Todos los niveles de gobierno.

En el contexto expuesto, es necesario que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado se convierta en una herramienta de gestión eficiente de control del gasto público en compensaciones y pensiones, que coadyuve al desarrollo de una política sistemática y predecible en este extremo, que contribuya a mejorar la sostenibilidad de los equilibrios internos y externos, que eleven la competitividad de la economía, para competir en mejores condiciones en los mercados internacionales, e integrarse a las áreas de cooperación y de desarrollo económico, por ejemplo, en concordancia con los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de las mejores prácticas internacionales de gestión financiera pública, para mejorar el bienestar económico y social del país.

En ese sentido, con la presente facultad se busca, principalmente, lo siguiente:

- Implementar el Sistema de Planilla Única del Estado en los tres niveles de Gobierno de manera progresiva, estableciendo la regulación y mecanismos de interoperabilidad con los sistemas administrativos del Estado.

- El sistema único a cargo del MEF incluirá: (i) elaboración, cálculo y pago de planillas; y, (ii) monitoreo, en materia de ingresos del personal del Sector Público; lo que además tiene un efecto positivo en la formulación y planificación presupuestal del gasto de personal.

- Emitir opinión vinculante y exclusiva en materia de compensaciones, a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objeto de modernizar la gestión fiscal del capital humano en la administración pública.

- Fortalecer la interoperabilidad de los aplicativos informáticos de gestión de Recursos Humanos de los sectores con el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo del MEF.

d) Modificar la Ley de Contrataciones del Estado para simplificar los procesos de contratación e impulsar las contrataciones electrónicas, con el objetivo de efectuar contrataciones de calidad y de forma oportuna.

Con la entrada en vigencia de las modificaciones efectuadas en por el Decreto Legislativo N° 1341, se buscó mejorar el régimen con la finalidad de permitir que la contratación estatal se efectúe en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, y de perfeccionar la regulación referida a la conducta de quienes participan en el proceso de contratación de modo tal que se pueda prevenir, evitar y, en su caso, sancionar las prácticas indebidas.

En esa medida, las modificaciones realizadas por el referido Decreto Legislativo buscaron establecer un marco normativo para la contratación pública como un instrumento de gestión, a través del cual se maximice el valor de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines públicos, evitando las situaciones de corrupción.

No obstante ello, producto de la evaluación efectuada al régimen de contratación pública en estos meses se determinó que la falta de desarrollo de capacidades para determinar los requerimientos y la rigurosidad normativa genera que las contrataciones aún no resulten eficientes, eficaces y transparentes, con lo cual el régimen de contratación pública no contribuye como se debe a volver viable la ejecución de políticas públicas nacionales y sectoriales.

Por su parte, en el estudio "La Contratación pública en el Perú: reforzando la capacidad y la coordinación © 2017" efectuada por la OCDE (20 de septiembre de 2017), en atención a la implementación del "Programa país" se indicó diversas recomendaciones para la mejora del régimen de contratación pública.

Para ello según OCDE debería incrementarse la competencia y mejorar la eficiencia en los procesos de licitación, mediante la agilización del sistema y la simplificación de los procedimientos administrativos; fortalecerse el desarrollo de capacidades de los actores introduciendo sistemas de certificación y gestión del desempeño y desarrollando un plan de capacitación para la contratación pública; utilizar tecnología digital para una comunicación más eficaz, estableciendo estrategias que permitan compartir la información de modo que pueda ser reutilizada por los actores interesados, así como desarrollando una plataforma interactiva e integrarla con otros sistemas de administración pública; desarrollar sistemas de control de riesgos; fomentar las compras corporativas y los acuerdos marco; entre otros.

En atención de lo expuesto, se advirtió que resulta necesario complementar algunos aspectos del marco normativo aplicable a las contrataciones que realiza el Estado, con el fin de simplificar los procesos de las contrataciones públicas e impulsar la contratación electrónica con el objetivo de contar con un régimen de contratación pública eficiente y eficaz, permita el cumplimiento de fines públicos.

e) **Fortalecer a la Central de Compras Públicas – Perú Compras con el objetivo de fomentar la eficiencia de la contratación mediante mecanismos de estandarización y agregación de demanda; y modernizar las funciones y las actividades del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) con una visión estratégica que permita optimizar una supervisión en base a riesgos, en el marco de la lucha contra la corrupción.**

En el régimen de contratación pública participan dos actores que permiten implementar el desarrollo de la política de contratación pública, ellos son el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Central de Compras Públicas – Perú Compras.

El OSCE es un organismo técnico especializado que se encarga de velar por el cumplimiento de la normativa de contratación pública, y Perú Compras es un organismo ejecutor que se encarga de implementar herramientas para mejorar los procesos de contratación.

En esa medida, para que las reformas al régimen de contratación pública permitan obtener el resultado esperado resulta necesario modernizar y fortalecer estas instituciones.

En cuanto al OSCE debe indicarse que si bien el año pasado se autorizó su reorganización, aspecto que está implementándose progresivamente, este cambio de estructura orgánica no resulta suficiente, puesto que para lograr sus objetivos se requiere una modernización de su gestión interna, la cual está vinculada a la automatización, a la sistematización, al uso de tecnologías de la información modernas, a la estandarización, a la simplificación administrativa, al desarrollo de capacidades permanente, entre otros, que generen valor a cada una de las fases del proceso de contratación pública en las que interviene.

En esa medida, resulta necesario modernizar su rol y actividades, con una visión estratégica, de innovación y con un enfoque de gestión, que permita efectuar una supervisión en base a riesgos para lograr una actuación eficaz, eficiente y transparente, en el marco de la lucha contra la corrupción.

Con relación a Perú Compras, se necesita fortalecer su rol y actividades para: i) impulsar la estandarización de los requerimientos del Estado, ii) incrementar el uso de mecanismos de contratación pública electrónica con el uso de tecnologías de información; y, iii) promover la agregación de la demanda de los requerimientos del Estado.

Estas medidas ayudaran a modernizar la contratación pública, permitiendo reducir costos de transacción, simplificar la actuación administrativa y optimizar el tiempo de la contratación.

En tal sentido, con la finalidad de poder implementar las reformas al régimen de contratación pública resulta necesario modernizar el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y fortalecer la Central de Compras Públicas Perú Compras.

f) **Consolidar una gestión integral de la Tesorería del Estado con una información oportuna y completa de ingresos y egresos del Sector Público no Financiero, que permita una cobertura total de la programación del flujo de caja y una más eficiente gestión de los recursos financieros del Estado; así como actualizar diversas disposiciones de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.**

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

La propuesta tiene por objeto contar con el marco legal que permita consolidar el avance en la cobertura de la programación financiera del flujo de caja, así como el manejo de todos los ingresos y egresos del Estado, independientemente de la fuente de financiamiento y a nivel de todo el Sector Público no financiero a fin de lograr una gestión integrada de tesorería.

Lo antes expuesto es vital en tanto, actualmente, no se cuenta con información en el tiempo de la totalidad de los flujos de caja del sector público, que el Tesoro Público necesita para una mejor elaboración, seguimiento y gestión de los recursos financieros del sector público no financiero, así como información precisa y oportuna de los activos y pasivos financieros que se manejan en entidades distintas del Banco de la Nación.

Adicionalmente, se ha identificado que no existe integración entre los diferentes sistemas vinculados al pago de las obligaciones de las entidades del sector público, y que permita generar información para efecto de dicho pago. Como por ejemplo un sistema integrado con el invierte.pe, SEACE, LBTR (sistema del banco central), planillas del estado, entre otros; y que la normativa vigente contempla especificaciones en el uso de los recursos públicos que se registran por diversas fuentes de financiamiento, lo que no contribuye a una eficiente gestión de tesorería.

Por lo antes expuesto, resulta indispensable autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, al acceso a información del flujo y stock de activos y pasivos financieros en el tiempo y condiciones que hoy demanda una más eficiente gestión de los recursos financieros e implementar el principio de fungibilidad de los recursos públicos y actualizar la base legal de dicho sistema administrativo a fin de alinearla con los estándares de la OECD y las mejores prácticas internacionales.

En ese sentido, asimismo, resulta necesario actualizar diversas disposiciones de la Ley Nº 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

g) Actualizar la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, a fin de afianzar el proceso de programación multianual del gasto y modernización de la gestión presupuestaria en las entidades del Sector Público.

La programación multianual es una herramienta presupuestaria que busca incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y mejorar la calidad en la entrega de los servicios públicos por parte de las distintas entidades del Estado. Consiste en prever los escenarios de financiamiento para tres años, considerando el comportamiento de la economía, el contexto macro-fiscal y los objetivos de política económica para la estimación de los ingresos; así como, la estimación de gastos para el mismo periodo, en las diversas intervenciones a cargo de las entidades públicas, orientados al logro de los objetivos y metas acordes a las prioridades de gobierno, los planes estratégicos, los planes de desarrollo y los planes institucionales.

La importancia de la programación multianual en la gestión presupuestaria de las entidades, conlleva a afianzar dicha herramienta actualizando diversas disposiciones de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, relativas al proceso de programación multianual, como es el caso de la definición del límite de asignación para cada uno de los años del periodo multianual (limitativo para el primer año que se presupuesta y estimativo para los dos siguientes), la revisión anual de las asignaciones y justificación de los cambios acorde a las condiciones macroeconómicas y las prioridades de gobierno, así como la programación en los Gobiernos Regionales y Locales del total de recursos a ser ejecutados durante el ejercicio.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · VºBº

Asimismo, a trece años de la vigencia de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se considera necesario actualizar para incorporar las mejores prácticas internacionales y adecuarla a las disposiciones de la regulación de los esquemas de Asociaciones Publico Privadas, Obras por Impuestos y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, entre otros; aspectos que repercuten en la mejora de gestión presupuestaria en las entidades

Los cambios propuestos se encuentran alineados a los principios de gobernanza presupuestaria emitidos por el OCDE, a través del Consejo Sobre Gobernanza Presupuestaria, principalmente, el fortalecimiento de la programación multianual del gasto, en tanto refuerzan: (a) la gestión de los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal; (b) e alineamiento estrecho de los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno; (c) asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles; y (d) garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.

6. EN MATERIA DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES:

a) Reformar la legislación relacionada al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a fin de fortalecer la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

La facultad de legislar sobre esta materia posibilita la modificación correspondiente a la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas vinculadas al ámbito de dichos organismos, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

En ese sentido, debe considerarse que según el PLANAGERD, la población vulnerable en el año 2012 representaba el 60.9% de la población total, mientras que la población vulnerable proyectada al 2021, el 63.6%. Este aumento, según el PLANAGERD, se daría por: exposición y fragilidad ante los desastres recurrentes a nivel nacional (bajas temperaturas y exceso de lluvias, así como a los sismos focalizados en la región central y sur del país).

De las emergencias que se generan en el país, las más recurrentes son: lluvias intensas, bajas temperaturas, inundaciones, deslizamientos, huaycos y sismos.

Desde el año 2013 al 2016, por lluvias intensas, se han visto afectadas y destruidas más de 120 mil viviendas; 29 mil hectáreas de cultivo afectadas; medio millón de damnificados.

En el mismo período, respecto a bajas temperaturas, hubo más de 2 millones de damnificados, 47 mil viviendas afectadas y 400 mil hectáreas de cultivo afectadas o perdidas.

Las inundaciones, produjeron casi medio millón de damnificados y afectados, 97 mil viviendas destruidas y más de 100 mil hectáreas destruidas.

Los deslizamientos, también entre el año 2013 al 2016, dejaron casi un millón de damnificados, 25 mil viviendas destruidas y 190 mil hectáreas de cultivo afectadas.

Para el caso de los huaycos, se contabilizan 39 mil damnificados, casi 6 mil viviendas destruidas y mil 400 hectáreas de cultivo destruidas.

Según datos de INDECI, el Fenómeno de El Niño Costero 2017, dejó los siguientes lamentables hechos:

- 874 distritos declarados en emergencia ubicados en 109 provincias y 14 regiones.
- 113 fallecidos, 17 desaparecidos y 397 heridos.
- 184 mil damnificados y 1 millón de afectados.
- 21 mil viviendas colapsadas y 20 mil inhabitables.
- 710 establecimientos de salud afectados y 39 colapsados/inhabitables.
- 2 mil locales escolares afectados.
- 3 mil kilómetros de red vial nacional afectados.
- 400 puentes colapsados.
- 25 mil hectáreas de cultivos perdidas y 60 mil hectáreas afectadas.

Si bien el Estado, en preparación y respuesta, despliega sus mayores esfuerzos a través de la actuación conjunta de las diversas instituciones públicas y privadas, la información antes descrita refleja que se debe reforzar la legislación a fin de reducir la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida, ante riesgos de desastres.

Al respecto, durante el último fenómeno climatológico denominado "Niño Costero", y ante la limitada capacidad de respuesta de los Gobiernos Subnacionales, la respuesta e intervención del Gobierno Nacional requirió la emisión de sucesivos Decretos de Urgencia que habilitaran su intervención, ante los vacíos o limitadas competencias contempladas para estos casos, en el marco legal vigente.

En ese sentido, es necesario recoger los aprendizajes obtenidos durante los eventos del presente año e incorporarlos en la normativa que regula la gestión de riesgo de desastres, para contar con un procedimiento claro y permanente ante situaciones similares, por lo cual se requiere la facultad para legislar a fin de modificar la legislación correspondiente a la operatividad y participación de los organismos públicos ejecutores del Sistema, así como de otras entidades públicas involucradas vinculadas al ámbito de dichos organismos, para brindar respuesta oportuna ante situaciones de emergencia.

Por ello, es importante regular el apoyo, de forma excepcional, del INDECI, de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en el ámbito de acción del INDECI, en los niveles de competencia subnacional, cuando estos se vean rebasados y lo soliciten, en el marco de la emergencia.

Finalmente, es necesario precisar que en razón al cambio de adscripción de INDECI y CENEPRED al Sector Defensa, este Sector ha adquirido competencia compartidas[13], que antes no tenía[14], situación que debe precisarse en la respectiva Ley de Organización y Funciones, en armonía con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- LOPE, Ley N° 29158[15].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · VºBº

---

[13] De acuerdo a la LOPE:
"Artículo 5.- Competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales
El ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.
La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades".

[14] Cabe señalar que el MINDEF solo ha ejercido competencias exclusivas.

[15] **"Artículo 22.- Definición y constitución**
22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.
(...)
22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (...)"

b) Reformar la legislación relacionada a movilización nacional, a fin de garantizar la disponibilidad de los recursos, bienes y servicios disponibles de la Nación en casos de desastres o conflictos.

La facultad de legislar sobre esta materia posibilita la modificación de la Ley N° 28101 – Ley de Movilización Nacional, en tanto la misma desarrolla la atención de emergencias relacionadas con conflictos o desastres, lo que se encuentra vinculado a la gestión del riesgo de desastres.

Al respecto, es necesaria la actualización de la indicada Ley de Movilización Nacional, a fin de garantizar la disponibilidad de todos los recursos materiales de la Nación, del sector público y privado, para los casos de emergencias y desastres de gran magnitud, como por ejemplo almacenes, aeropuertos, aeródromos particulares, clínicas particulares, recursos humanos especializados, medios de transportes, entre otros. Se pretende garantizar, por ejemplo, la obligatoriedad de la disponibilidad de almacenes de los establecimientos comerciales, centros de acopio de ayuda humanitaria, centros de producción, para ponerlos al servicio de la nación en caso de emergencias y desastres de gran magnitud que sobrepasen la capacidad de respuesta del gobierno nacional.

Sobre el particular, el artículo 20 de la mencionada Ley desarrolla el empadronamiento e inventario a cargo de los Ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales respecto de los recursos materiales declarados no indispensables para el funcionamiento de las empresas públicas y privadas:

> ***"Artículo 20.- Empadronamiento e Inventario***
> *El Ministerio de Defensa por medio de los órganos de Reserva y Movilización de los Institutos de las Fuerzas Armadas, tendrá a su cargo el empadronamiento, clasificación y asignación de los recursos humanos en sus respectivas unidades. Los demás Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales participarán en el empadronamiento del personal, así como en el inventario de materiales correspondientes al ámbito de su competencia.*
>
> *Asimismo los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales realizarán el inventario de los recursos materiales -bienes y servicios- correspondientes al ámbito de su competencia, remitirán al Ministerio de Defensa y al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) la relación de los recursos materiales declarados no indispensables para el funcionamiento de las empresas públicas y privadas.*
>
> *Los Ministerios son responsables de empadronar las empresas públicas y privadas de su sector, en función de la actividad que realizan sus unidades de producción o prestación de servicios, remitiendo dicha información al Ministerio de Defensa y al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)."*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

Cabe referir que dicho artículo no desarrolla los criterios para considerar qué bien (público o privado) es indispensable o no, ni define quien lo declara como tal, aspectos que son de importancia, dado que en base a ello se podrá determinar los bienes que podrán ser puestos a disposición para la emergencia mediante captación (transferencia, requisición, intervención o donación).

Considerando que la norma involucra bienes del sector privado y la disposición de estos, es necesario precisar dichos aspectos a través de una Ley, coadyuvando con ello, a la optimización de la gestión del riesgo de desastres.

c) Reformar la legislación relacionada al Sistema de Defensa Nacional

El artículo 163 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo; así como que toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional.

El Sistema de Defensa Nacional garantiza la Seguridad Nacional, a fin de afirmar los derechos fundamentales y el Estado constitucional de Derecho, en el marco de una gestión pública moderna; siendo regulado a través del Decreto Legislativo N° 1129, que contempla los componentes del mismo, entre los que se encuentra la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, creada mediante Decreto Legislativo N° 1131 se creó la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA como la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, como entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En los últimos años, los problemas ocasionados por los desastres naturales y el cambio climático se han convertido en problemas de Seguridad Nacional. Según un reporte de la Organización de Naciones Unidas, los efectos del cambio climático pueden ser multiplicadores de amenazas a la seguridad global, sobre todo en países en vías de desarrollo o menos desarrollados. Los efectos del cambio climático como escasez de alimentos, estrés hídrico o migraciones pueden ser detonantes para conflictos internos o conflictos interestatales, por tal motivo la gestión del riesgo de desastres se vincula estrechamente con la seguridad nacional[16].

Por otro lado, debido a las necesidades propias de la Seguridad Nacional y con la finalidad de fortalecer la coordinación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo y las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, se aprobó mediante el artículo 2 de Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, del 15 de agosto del 2016, la fusión por absorción, entre otros, de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA, de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Ministerio de Defensa.

En este sentido, al haber sido absorbidas las funciones de la SEDENA en el Ministerio de Defensa, en principio, es preciso realizar modificaciones al Decreto Legislativo N° 1134 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, a fin de ampliar su ámbito de competencia y contar con el marco legal para desarrollar las funciones contempladas en el Decreto Legislativo N° 1131; así como fortalecer la articulación con los componentes del Sistema, lo que permitirá a su vez optimizar la gestión del riesgo de desastres.

Al respecto, el Ministerio de Defensa -MINDEF, por efectos de las modificaciones normativas recientes (Decreto Supremo 061-2016-PCM), tiene que gestionar (ya no participar) el Sistema de Defensa Nacional en los campos militar **y no militar (anteriormente solo tenía a cargo el campo militar), situación que no es concordante con su ámbito de competencia establecido por su Ley de Organización y Funciones (LOF):**

Al respecto el Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, establece en su artículo 4:

"El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos: (...)

[16] Naciones Unidas. 2009. "El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad." Informe del ex Secretario general, Naciones Unidas, Asamblea general, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones. Doc A/64, 11 de septiembre 2009./350

1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar (...)"

Asimismo, en su artículo 6, señala:

"Son funciones específicas del Ministerio de Defensa: (...)

1) Formular, ejecutar y supervisar, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, la Política de Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar. (...)"

De esta forma, se requiere una norma con rango de Ley para otorgar al Ministerio de Defensa la competencia para intervenir en campos no militares de la Defensa Nacional, atendiendo a las nuevas funciones asumidas como consecuencia de la absorción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, así como adecuar la composición y funcionamiento de dicho Sistema Nacional.

Asimismo, se hace necesario reforzar la labor de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional en materia de Gestión de Riesgos de Desastres, con el objeto de optimizar la gestión del riesgo de desastres.

d) Regular el ámbito de competencia de las Fuerzas Armadas en aplicación del artículo 171 de la Constitución Política del Perú, cuando le corresponde participar en el desarrollo económico y social del país.

En lo concerniente a la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional, resulta oportuno precisar que la Constitución Política del Perú, en su artículo 171, establece que *las Fuerzas Armadas participan en el desarrollo económico y social del país, así como en la defensa civil, de acuerdo a Ley*, lo que se encuentra vinculado a la optimización de la gestión del riesgo de desastres.

En forma concordante con el mandato constitucional, el Decreto Legislativo N° 1142; Ley de Bases para la Modernización de las Fuerzas Armadas, establece como objetivo de la modernización de las Fuerzas Armadas el fortalecer la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional y en la inclusión social, de acuerdo a la normativa vigente.

En dicha medida, si bien las leyes de organización de las Instituciones Armadas establecen como ámbito de competencia su participación en el desarrollo económico y social del país, a través de acciones cívicas y de apoyo social, es pertinente desarrollar el marco legal que delimite la competencia de las Fuerzas Armadas y su participación, en apoyo de los Sectores respectivos.

Al respecto, por ejemplo, podemos mencionar la colaboración que viene prestando el Ejército del Perú en los procesos de reconstrucción ante los daños causados por el Niño Costero, en apoyo al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Para poder apoyar al MVCS en este proceso, se debió autorizar al Ejército del Perú a realizar y ejecutar actividades, obras y proyectos en apoyo al MVCS en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social (Decreto de Urgencia N° 013-2017, artículo 6).

De la misma forma, las Fuerzas Armadas participan apoyando a la población a través de atención médica donde no pueden llegar los servicios básicos por la dificultad de acceso o peligro, utilizando los medios con los que cuenta (Poblaciones en Frontera, Plataformas itinerantes, entre otros), lo que permitirá la optimización de la gestión del riesgo de desastres.

Adicionalmente, el artículo 171 de la Constitución Política del Perú señala que *"las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley"*; sin embargo hasta la fecha no se ha desarrollado la Ley, la cual es necesaria para delimitar las responsabilidades y forma de participación de las Fuerzas Armadas, así como simplificar los mecanismos cuando se requiera una rápida y

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

oportuna respuesta para atender eficientemente las necesidades que requiera la sociedad en una situación de emergencia o desastre.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley únicamente irroga un costo administrativo del Poder Ejecutivo, consistente en los recursos internos invertidos en el diseño de la legislación para la cual se solicitan facultades delegadas.

El referido costo administrativo está largamente compensando por los beneficios derivados de aprobar e implementar en el más pronto plazo las reformas que permitan luchar contra la corrupción, implementar medidas en gestión económica, en gestión tributaria y financiera, gestión del riesgo de desastres, en materias relacionadas con la adopción de estándares, recomendaciones y mejores prácticas internacionales para facilitar la adhesión del Perú a la OCDE, optimización de procedimientos administrativos y funcionamiento del Estado.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa se realiza conforme a lo previsto por el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, lo establecido en el inciso d) del numeral 1 del artículo 76 y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.