



Proyecto de Ley N° 4407/2018-CR

PROYECTO DE LEY DE EFICIENCIA
ECONÓMICA POR SIMPLIFICACIÓN Y
REDUCCIÓN DE COSTOS
ADMINISTRATIVOS

Los Congresistas de la República miembros del Grupo de Trabajo de Competitividad y Productividad de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligente Financiera que suscriben, **MERCEDES ROSALBA ARÁOZ FERNÁNDEZ**, **CARLOS BRUCE MONTES DE OCA**, del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio; **MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular; **ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**, del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, y **ROLANDO REATEGUI FLORES** en ejercicio de su derecho a iniciativa legislativa que le confiere el Artículo N° 107 de la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY DE EFICIENCIA ECONÓMICA POR SIMPLIFICACIÓN
Y REDUCCIÓN DE COSTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 1°.- Modificación de los numerales 8.1 y 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Modifícanse los numerales 8.1 y 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, en los términos siguientes:

"Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas y actuaciones materiales"

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales. **La Comisión o la Sala también podrán disponer la inaplicación con efectos generales respecto de actuaciones materiales, según corresponda.**

El mandato de inaplicación con efectos generales de una barrera burocrática materializada en una disposición administrativa, podrá ser extendido por la Sala a todas aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos por cualquier

entidad de la administración pública a nivel nacional, local y/o regional que guarden las mismas características de ilegalidad de la barrera burocrática analizada en el pronunciamiento.

(...)

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

Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada **o en cualquier otra entidad a nivel nacional, local o regional**, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.

(...)"

Artículo 2°.- Incorporación de un segundo párrafo al numeral 38.2 del artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Incorpóranse un segundo párrafo al numeral 38.2 del artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, en los términos siguientes:

"Artículo 38.- Graduación de sanciones

(...)

38.2 (...)

Constituye reincidencia la imposición de la misma barrera burocrática declarada ilegal, con identidad de fundamento, dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera barrera burocrática impuesta por la entidad."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES Y TRANSITORIAS

PRIMERA.- Aplicación de la ley a los procedimientos en trámite

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los procedimientos en trámite, en la etapa en que se encuentren.

SEGUNDA.- Vigencia

Las disposiciones del presente Decreto Legislativo entran en vigencia al día siguiente de la publicación de la presente norma.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas, en el año 2006, el INDECOPI ha venido publicando en el portal web de eliminación de barreras burocráticas, las resoluciones que han sido emitidas, así como el ranking de entidades de la Administración Pública que cuentan con mayor cantidad de barreras burocráticas eliminadas voluntariamente a nivel nacional y, el ranking de entidades públicas que han impuesto mayor cantidad de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad a nivel nacional;

De acuerdo a la información contenida en el ranking que corresponde a las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad impuestas por entidades de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), e identificadas por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de la sede central, las Oficinas Regionales con competencia en eliminación de barreras burocráticas y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del INDECOPI durante los años 2016, 2017 y 2018, en procedimientos iniciados de oficio y de parte, se advierte que las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad provienen en su gran mayoría de las Municipalidad Provinciales y Distritales a nivel nacional;

Si bien, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1256, se le otorgó al INDECOPI nuevas facultades con el objetivo de ampliar los efectos jurídicos de sus decisiones, reconociéndole a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y a la Sala Especializada en Defensa de la Competencia la posibilidad de "inaplicar con efectos generales" barreras burocráticas ilegales materializadas en disposiciones normativas emitidas por las distintas autoridades del Estado, en todos sus niveles; sin embargo, estas no han sido suficientes para reducir el alto índice de disposiciones administrativas municipales que imponen exigencias que ya han sido declaradas barreras burocráticas ilegales en procedimientos anteriores, menos aún de las actuaciones materiales declaradas igualmente ilegales. Razón por la cual resulta

necesario identificar las razones que generan dicha problemática a fin de elaborar una propuesta legislativa acorde.

II. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y JUSTIFICACIÓN DE LAPROUESTA

Bajo la legislación actual, los mandatos de inaplicación general solo son vinculantes para la entidad que es parte del procedimiento administrativo dentro del INDECOPI. Por tanto, esto excluye al siguiente tipo de entidades: i) Aquellas entidades de la administración pública a nivel nacional, local y/o regional que imponen exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que guardan las mismas características de ilegalidad de la barrera burocrática analizada en el pronunciamiento respectivo, pero que no se encuentran materializadas en la misma disposición administrativa. Ejemplo: un requisito que excede la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, establecido en la ordenanza aprobada por un distrito "y", podría ser inaplicada con efectos generales a nivel nacional para todos los distritos del Perú en los que se imponga el mismo requisito por idénticas razones de ilegalidad; y, ii) Aquellas entidades de la administración pública que, si bien no han emitido la disposición administrativa declarada barrera burocrática ilegal, se encargan de aplicarla en determinada circunscripción territorial. Ejemplo: un requisito establecido por el Ministerio de Educación, que es aplicado por las direcciones regionales, dependientes de los Gobiernos Regionales. Bajo la legislación actual, si el respectivo gobierno regional (aplicador de la norma) no es incorporado como tercero administrado, no le es oponible el pronunciamiento del INDECOPI.

Dicho esto, vemos que la poca efectividad de la declaración de "inaplicación con efectos generales" que regula el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256 podría ser atribuida a la estructura del Estado y las categorías normativas existentes. No olvidemos que los Gobiernos Municipales cuentan con autonomía política, económica y administrativas en los asuntos de su competencia (artículo 194° de la Constitución Política), por lo que tienen la capacidad política-normativa de dictar normas con rango de ley (artículo 200.4 de la Constitución) cuyo alcance general se encuentra limitado al ámbito de su competencia territorial. Razón por la cual, la declaración de ilegalidad e inaplicación general del INDECOPI a una barrera burocrática materializada en una disposición administrativa municipal, únicamente tienen alcance general dentro del ámbito territorial de la Municipalidad que impuso dicha barrera burocrática, mas no alcanza a las demás Municipalidades o entidades públicas de otros niveles de gobierno que impongan la misma barrera burocrática, con lo cual se viene distorsionando la finalidad del

artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, genera que el concepto de "inaplicación con efectos generales" se relativice; por lo que se requiere un ajuste normativo al respecto, que propicie que el INDECOPI extienda el mandato de inaplicación con efectos generales a todas las entidades a nivel nacional, regional o local, a fin de que el ámbito de aplicación del mandato trascienda a la jurisdicción de la entidad denunciada.

En consecuencia, si bien es cierto que debido al limitado alcance territorial que tienen las disposiciones administrativas municipales, es que se ha advertido una deficiencia en el artículo 8, que relativiza la efectividad de las acciones del INDECOPI en la eliminación de barreras burocráticas y vacía de contenido su facultad de declarar la inaplicación con carácter general de una disposición calificada como barrera burocrática ilegal; sin embargo, esta deficiencia puede ser superada con la modificación del citado dispositivo legal, con el fin de que la declaración o mandato de inaplicación que dicte la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocrática del INDECOPI sea con efectos generales a todas las entidades a nivel nacional, de tal manera que el ámbito de aplicación del mandato trascienda a la jurisdicción de la entidad denunciada.

Otra problemática identificada en el Decreto Legislativo N° 1256 es la referida a los alcances de la declaración de inaplicación de las "actuaciones materiales". Actualmente, el artículo 10 del citado Decreto Legislativo únicamente establece la inaplicación de una actuación material al caso concreto; sin embargo, si tenemos en cuenta que una actuación material es toda manifestación de un funcionario o entidad factible que, sin estar materializado en un acto o disposición administrativa, produce efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos, al igual que una disposición administrativa; entonces resulta lógico que sus efectos de inaplicación también sean generales. Así, por ejemplo, una actuación material podría encontrarse en las comunicaciones a través de portales electrónicos o carteles que contengan barreras burocráticas. Dada la posibilidad del alcance general de las barreras burocráticas materializadas en actuaciones materiales, es conveniente que la inaplicación se disponga con efectos generales en beneficio de los administrados.

Además de esta problemática, existe otra relacionada a las actuaciones materiales y a los procedimientos de oficio. Actualmente, los procedimientos de oficio únicamente pueden ser iniciados ante la existencia de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, sea porque se cuestiona la disposición de manera abstracta o por la aplicación de dicha disposición (supuestos de infracción del artículo 35° del Decreto Legislativo N°

1256). Sin embargo, la experiencia de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) ha demostrado que fuera de Lima Metropolitana y el Callao, el nivel de publicación de ordenanzas municipales es bastante bajo. Esto implica que diversas disposiciones que contienen barreras burocráticas no se encuentren vigentes y, por tanto, el INDECOPI no pueda iniciar investigaciones y/o procedimientos de oficio respecto de este tipo de medidas. En efecto, pese a que estas barreras burocráticas son aplicadas a través de actuaciones materiales, el marco legal no permite iniciar procedimientos de oficio ante este tipo de situaciones.

En ese mismo sentido, también se hace necesario modificar el artículo 8, a fin de que la declaración de inaplicación de barreras burocráticas materializadas en *actuaciones materiales* sea con efectos generales en beneficio de los administrados.

En virtud de lo expuesto, surge la imperiosa necesidad de consolidar un proyecto normativo que: (i) Incluye la posibilidad de que la Sala extienda el mandato de inaplicación con efectos generales a todas las entidades a nivel nacional, regional o local; y, (ii) incorpore a las actuaciones materiales, la figura de la inaplicación con efectos generales.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

a. Efectos generales a toda entidad a nivel nacional

El artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, regula la inaplicación con carácter general de aquellas medidas calificadas como barreras burocráticas ilegales que estén contenidas en disposiciones administrativas en procedimientos iniciados a pedido de parte o de oficio;

Por su parte, el numeral 10 del artículo 3 del citado Decreto Legislativo, define la "inaplicación con efectos generales" como el efecto de una resolución que beneficia a todos los agentes económicos y administrados afectados, real o potencialmente, por una barrera burocrática contenida en una disposición administrativa, en los supuestos regulados en dicha Ley;

Estando a lo señalado se advierte que la finalidad que se encuentra detrás de los citados dispositivos es que todo pronunciamiento del INDECOPI que declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones

administrativas y, disponga su inaplicación con efectos generales, beneficie a todos los administrados comprendidos dentro de la misma situación;

No olvidemos que la medida dispuesta en el artículo 8 del citado Decreto Legislativo, se justifica en el hecho de que, cuando se declara que una medida materializada en una disposición administrativa, constituye una barrera burocrática ilegal, esta decisión se fundamenta en deficiencias que afectan el origen mismo de la disposición normativa cuestionada, por lo que se hace necesario que el INDECOPI ordene su inaplicación con carácter general a todas las entidades a nivel nacional;

En ese sentido, se propone modificar el numeral 8.1. del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, incluyendo la posibilidad de que la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocrática extienda el mandato de inaplicación con efectos generales a todas las entidades a nivel nacional, regional o local;

No obstante, es importante que la posibilidad de inaplicación general con efectos ampliados sea evaluada en cada caso concreto por una instancia de alcance nacional como es la Sala, en tanto no toda declaración de ilegalidad puede ser replicada de manera automática a toda disposición administrativa. En efecto, existen casos en los que la ilegalidad declarada por el INDECOPI depende de aspectos vinculados al distrito, la regulación provincial, el administrado denunciante y/o la información que presente la denunciada durante el procedimiento, lo cual genera que no resulte adecuado hacer un "réplica de inaplicación" a nivel nacional, local o regional, fuera de la jurisdicción analizada en el respectivo procedimiento.

b. Efectos generales en "actuaciones materiales"

El numeral 7 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256 7 define una "actuación material" como todo comportamiento, manifestación y/o actividad material de una entidad o un funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que sin ser viabilizada a través de un acto y/o disposición administrativa, produce efectos jurídicos capaces de restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa;

Según esta definición, resulta factible que una actuación material produzca efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de

administrados y/o agentes económicos, al igual que una disposición administrativa;

En ese sentido, se propone modificar el numeral 8.1. del artículo 8, incorporando a las actuaciones materiales dentro de los supuestos de inaplicación con efectos generales. Dicha incorporación permitiría que el INDECOPI pueda combatir y eliminar aquellas barreras burocráticas impuestas a las empresas y ciudadanos, independientemente a que cuenten o no con una norma publicada.

IV. EXPOSICIÓN DE LA PROPUESTA Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Las precisiones que se proponen en el proyecto normativo, adoptan la forma de incorporaciones y modificaciones a diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, el proyecto contiene dos artículos, tal y como se detalla a continuación:

- En el Primer Artículo, se declara la modificación de los numerales 8.1 y 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256.
- Respecto al numeral 8.1 del artículo 8, se reconoce a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y a la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del INDECOPI la facultad disponer la inaplicación con efectos generales respecto de actuaciones materiales, según corresponda. Asimismo, se establece que la Sala puede extender un mandato de inaplicación con efectos generales de una barrera burocrática materializada en una disposición administrativa, a nivel nacional, local y/o regional.
- Respecto al numeral 8.3 del artículo 8, se extiende el ámbito de acción en materia sancionatoria a todo funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación en la entidad que fuera denunciada o en cualquier otra entidad a nivel nacional, local o regional, que aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales.
- En el Segundo Artículo se declara la incorporación de un segundo párrafo al numeral 38.2 del artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1256, donde se define los alcances de la reincidencia.
- Finalmente, en las Disposiciones Complementarias Finales y Transitorias se precisa la forma de aplicación en el tiempo de esta propuesta normativa.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Siguiendo la línea de lo planteado en los párrafos precedentes, la propuesta normativa constituye una herramienta útil para los intereses del Estado peruano, pues presenta diversos beneficios que superarían largamente a los costos asociados con su implementación.

En efecto, la propuesta normativa hará más efectivos los pronunciamientos del INDECOPI en materia de eliminación de barreras burocráticas ilegales, que provienen en su gran mayoría de las Municipalidad Provinciales y Distritales a nivel nacional, con los beneficios que ello puede generar para la competencia en su conjunto, así como para la creación de un entorno que favorezca la competitividad de los agentes económicos.

Además, la propuesta normativa permitirá una mayor reducción del número de procedimientos y del plazo en su tramitología, generando un ahorro de tiempo y dinero en los administrados y en las entidades denunciadas, así como en el propio INDECOPI, impactando en la mejora del clima de negocios en el Perú.

En ese orden de ideas, la presente fórmula normativa logra satisfacer los objetivos deseados de manera eficiente, en la medida que genera una serie de beneficios económicos y sociales.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la propuesta normativa conlleva a la modificación de numerales 8.1 y 8.3 del artículo 8 y, la incorporación de un segundo párrafo al numeral 38.2 del artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1256.

De igual modo, el presente proyecto de Ley, no infringe ni quebranta la Constitución Política, encontrándose de conformidad y en armonía con el inciso 1° del Artículo de la Ley Suprema, el cual establece la atribución del Congreso de la República de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

QUINTA POLÍTICA DEL ESTADO. Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

DÉCIMA OCTAVA POLÍTICA DE ESTADO. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DE ESTADO. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, abril del 2019.

[Firmas manuscritas]
Jorge Meléndez Celis
Portavoz titular
Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio
VOCERO
DAVID
MELENDEZ
YENEDY
ANDAL
BRUCA
OLIVA
GUA

Proyecto de Ley 4407/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ⁰⁴.....de junio de 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4407 para su estudio y dictamen a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.



.....
GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA