



CESAR AUGUSTO COMBINA SALVATIERRA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la Universalización de la Salud"



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN GENERAL DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS EN ARAS DE APOYAR A LOS EMPRENDIMIENTOS Y MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Los congresistas del Grupo Parlamentario "Alianza Para el Progreso" que suscriben, por iniciativa del Congresista de la República **CÉSAR AUGUSTO COMBINA SALVATIERRA**, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 107° de la Constitución Política del Estado, que concuerdan con lo dispuesto por los artículos 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN GENERAL DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS EN ARAS DE APOYAR A LOS EMPRENDIMIENTOS Y MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto afirmar el rol de INDECOPI en los procesos de eliminación de Barreras Burocráticas así como la aplicación general de sus disposiciones respecto de estas, con el fin de apoyar al desarrollo de las micro y pequeñas empresas y la generación de nuevos emprendimientos.



Firmado digitalmente por:
OLIVIERO DURAND Maria Del
Carmen FAU 20181749126 soft
v. B°
Fecha: 05/11/2020 18:43:15-0500

Artículo 2°.- 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, 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 dispone 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, deberá 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°.- Modificación del numeral 38.2 del artículo 38° del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Modifícase el 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 Para imponer la sanción, la Comisión o la Sala, de ser el caso, **debe** utilizar como criterios de graduación la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular. **La Tabla de sanciones establecerá las sanciones específicas que correspondan en caso de reincidencia.**

Artículo 3°.- Modificación del numeral 42.2 del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Modifícase el numeral 42.2 del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, en los términos siguientes:

Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada

(...)

42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión; **bajo responsabilidad administrativa.**

(...)

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA.- 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.



Firmado digitalmente por:
BENAMDES GAMDIA Walter
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/11/2020 09:24:23-0500



Firmado digitalmente por:
COMBINA SALVATIERRA Cesar
Augusto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2020 15:53:16-0500

Noviembre de 2020



Firmado digitalmente por:
CARCAUSTO HUANCA Irene
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/11/2020 14:27:38-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ ESPIRITU Lusmila
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/11/2020 12:47:10-0500



Firmado digitalmente por:
SANTILLANA PAREDES
ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/11/2020 13:10:13-0500



Firmado digitalmente por:
CONDORI FLORES Julio
Fredy FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/11/2020 07:27:37-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Humberto
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/11/2020 18:11:46-0500



Firmado digitalmente por:
ACATE CORONEL EDUARDO
GEOVANNI FIR 18151793 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/11/2020 16:41:08-0500



Firmado digitalmente por:
VERDE HEIDINGER Marco
Antonio FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/11/2020 08:54:43-0500



Firmado digitalmente por:
OMONTE DURAND Maria Del
Carmen FAU 20181749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05/11/2020 18:44:23-0500



Firmado digitalmente por:
OMONTE DURAND Maria Del
Carmen FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/11/2020 18:45:24-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

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 emitido sobre el particular, así como el ranking de entidades de la Administración Pública que cuentan con mayor cantidad de barreras burocráticas eliminadas a nivel nacional al haber sido declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

De acuerdo a la información contenida en el ranking que publica el INDECOPI, se advierte que la mayoría de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad provienen de las Municipalidad Provinciales y Distritales a nivel nacional. Se advierte entonces que las facultades conferidas a este organismo no han suficientes para lograr que todas las entidades publicas no solo eliminen las barreras que constantemete incorpran en sus cuerpos noramativo, sino que no abandonen esta parctica ignorando los principales criterios de la legalidad y razonabilidad en la expedicon de normas que rigen las relciones del los ciudadanso con el Estado en todos sus niveles de gobierno. En consecuencia, resulta necesario elaborar una propuesta legislativa que resuelva esta incongumecia que se mantiene hasta la fecha.

II. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

El Decreto Legislativo N° 1256, Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas contempla que la inaplicación general solo sea vinculante para la entidad que es parte del procedimiento administrativo dentro del INDECOPI. Por tanto, esto excluye de manera expresa a entidades como gobiernos locales y regionales. Se aprecia entonces una baja efectividad en las resoluciones que declaran barreras ilegales o faltas de razonabilidad, porque en el caso expreso de las mas de 1700 municipalidades existentes a nivel nacional, los casos de barreras se repiten reiteradamente sin que los administrados puedan beneficiarsede pronuiciamientos de alcance general.

Sobre este problema en particular la Cámara de Comercio de Lima ha señalado: “Uno de los grandes problemas que afectan a las micro, pequeñas y medianas empresas del país son las barreras burocráticas, principalmente las de orden municipal, y ello incide en su competitividad. Para que una barrera burocrática se denomine como tal se tiene que cumplir con tres elementos. El primero que sea un tipo de imposición específica; es decir, un requisito, una exigencia, una prohibición, un cobro o una limitación. El segundo que lo imponga alguien que ejerza una función administrativa; y, finalmente, que genere algún efecto como dificultar la permanencia en el mercado o que afecte las normas de simplificación administrativa (tramitología). Según la Secretaria Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), entre dichas barreras burocráticas se encuentran los requisitos y exigencias adicionales en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, o la aplicación del régimen de silencio negativo para obtener un licencia de funcionamiento; así como las limitaciones para la colocación de avisos publicitarios; exigencias para contar con carné de sanidad para cada uno de los trabajadores; y restricciones para el horario de

funcionamiento. Incluso, el más reciente Ranking en Barreras Burocráticas del **Indecopi**, del segundo semestre de 2019, revela que las entidades municipales provinciales impusieron el 38,99% de barreras ilegales, los ministerios el 35,63% y las entidades distritales el 17,91%.¹

Es así que advertimos de la poca eficacia en la norma vigente en lo que a las barreras que afectan a los empresarios más vulnerables se refiere, que son los micro y pequeños empresarios, y quienes tienen mayores dificultades de acercamiento a organismos especializados que los puedan ayudar a enfrentar barreras burocráticas que les generan dificultades en su acceso al mercado o un mejor desenvolvimiento en este. Otro aspecto sustancial identificado es el referido es el de la reincidencia en la que incurren las autoridades locales y regionales en la aprobación de normas que contienen barreras burocráticas. No se advierte que estas instituciones tengan una actitud responsable respecto a su facultad normativa, causando perjuicios a los administrados con Ordenanzas o Decretos que vulneran los principios más elementales del adecuado acceso al mercado o la facilitación de las actividades económicas.

Mención adicional merecen las llamadas “actuaciones materiales” en la vía administrativa, que si bien no tienen carácter normativo producen los mismos efectos de una barrera burocrática.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
<p>“Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas</p> <p>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.</p>	<p>“Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas y actuaciones materiales</p> <p>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.</p> <p>El mandato de inaplicación con efectos generales de una barrera burocrática materializada en una disposición administrativa, deberá ser extendido por la Sala a todas aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o</p>

¹ Revista LA CAMARA, Barreras burocráticas y su efecto en la reactivación de empresas, Raquel Tineo, 31 de Agosto de 2020.

	<p>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.</p>
<p>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.</p> <p>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, 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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 38.- Graduación de sanciones (...) 38.2. Para imponer la sanción, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede utilizar como criterios de graduación la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular.</p>	<p>Artículo 38.- Graduación de sanciones (...) 38.2 Para imponer la sanción, la Comisión o la Sala, de ser el caso, debe utilizar como criterios de graduación la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular. La Tabla de sanciones establecerá las sanciones específicas que correspondan en caso de reincidencia.</p>

<p>Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada (...) 42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión. (...)</p>	<p>Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada (...) 42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión, bajo responsabilidad administrativa. (...)</p>
--	--

DE LOS EFECTOS GENERALES

El artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256, establece la inaplicación con carácter general de las medidas consideradas como barreras burocráticas ilegales, que se encuentren contenidas en normas administrativas.

Asimismo en el numeral 10 del artículo 3° de la misma norma, se define a 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". Se puede inferir validamente que la *ratio legis* de la norma se encuentra en la necesidad que los pronunciamientos que contiene la declaración de barreras burocráticas, sean adoptados por todas las entidades del Estado, a efectos de expulsar estas normas del ordamento administrativo y sanear las condiciones en las que los administrados se desenvuelven en el mercado. La declaración de una Barrera Burocrática debe alcanzar a todo el Estado

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 y que sea acatado por todo el Estado. En consecuencia la propuesta de modificación del numeral 8.1. del art. 8° del Decreto Legislativo N° 1256, potencia las competencias del INDECOPI y las extiende a las actuaciones administrativas que en la práctica operan como una barrera burocrática.

DE LA REINCIDENCIA

Es importante referirse de manera expresa el criterio de la reincidencia en lo que a imposición de barreras burocráticas se refiere. Si bien la reincidencia es un criterio general a ser tomado en consideración al momento de resolverse el proceso de declaración de una barrera, la norma no ha previsto que el reglamento de infracciones establezca criterios específicos para sancionar esta conducta. Y ello reviste interés dado que implica un esfuerzo importante tanto para administrados como para el INDECOPI, llevar adelante el proceso de declaración de barreras, y sin embargo, frente a ello, hay instituciones locales que logran caminos para continuar con prácticas restrictivas

a través de actuaciones materiales o nuevas normas que inclusive se repiten de una gestión a otra.

DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El art. 42° del Decreto Legislativo establece las obligaciones del abogado o procurador público de la entidad denunciada en un proceso de eliminación de barreras.

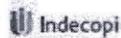
Se ha observado que en diversos procesos en los que se detectan barreras expedidas por entidades públicas locales y regionales, que la notificación de la decisión de la Comisión o Sala que declara la ilegalidad de unas barreras burocráticas no es cumplida a cabalidad, sin que se establezca claramente cual es la cadena de responsabilidades que deben tener como destino final el acatamiento de lo que disponga el INDECOPI. Es por ello que se torna indispensable puntualizar que el acto de notificación de la resolución que se expida declarando una barrera burocrática debe ser adecuadamente tramitado dentro de la entidad pública denunciada, bajo responsabilidad del funcionario o abogado que ha actuado en el proceso de evaluación y declaración de a barrera.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa en definitiva tendrá un impacto positivo en la economía, tanto de empresas como personas. Así lo demuestra el último estudio sobre El impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2018, elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI.

En este estudio se señala que “la estimación del impacto total de las 6,405 barreras burocráticas analizadas en procedimientos e investigaciones concluidos por el Indecopi durante el 2018 habría ascendido a S/ 104,0 millones, principalmente explicado por el costo indirecto que habrían tenido que asumir las empresas y personas para cumplir las barreras burocráticas impuestas por ministerios y municipalidades. Los resultados muestran que el costo del cumplimiento de una barrera burocrática no es uniforme ni necesariamente similar al de otra, sino que pueden existir pocas barreras que imponen importantes costos a los agentes económicos por tener que paralizar sus operaciones o por no poder acceder a un nuevo mercado, mientras que las barreras consistentes en exigir copias, impresiones o formatos simples, aunque numerosas, no imponen un costo importante a los agentes económicos.”²

² El impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2018; INDECOPI, Gerencia de Estudios Económicos, Mayo 2019.


**ANEXO 5:
IMPACTO ECONÓMICO POR LA INAPLICACIÓN CON EFECTOS GENERALES DE BARRERAS
BUROCRÁTICAS ILEGALES, SEGÚN ÁMBITO Y ENTIDAD, 2018**

Entidad	N° de Barreras	Impacto económico [S/]			
		Directo	Indirecto	Total	%
A. Distrital	412	485,537	26,616,064	27,101,601	61.71
Municipalidad Distrital de Ate (Lima)	2	-	24,326,905	24,326,905	95.39
Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa (Tarma)	180	245,554	1,084,656	1,330,210	3.03
Municipalidad Distrital de Vite El Salvador (Lima)	10	154,209	749,237	903,446	2.06
Otros 1/	220	85,774	486,258	572,032	1.25
B. Provincial	141	406,382	9,955,758	10,364,139	23.60
Municipalidad Metropolitana de Lima (Lima)	5	42,737	9,573,880	9,616,617	21.90
Municipalidad Provincial de Hualgayoc (Cajamarca)	14	327,817	64,064	391,881	0.89
Municipalidad Provincial de Cajamarca (Cajamarca)	29	5,744	121,210	126,954	0.29
Municipalidad Provincial de Santa (Incaoshi)	1	-	76,659	76,659	0.17
Municipalidad Provincial de San Martín (San Martín)	3	-	71,856	71,856	0.16
Municipalidad Provincial de Chanchamayo (Junín)	2	192	30,575	30,767	0.07
Otros 2/	87	31,872	17,404	49,276	0.11
C. Nacional	63	4,640,401	-	4,640,400.93	10.57
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2	2,682,791	-	2,682,791	6.11
Ministerio de Salud	2	916,891	-	916,891	2.09
Ministerio de Defensa	42	562,012	-	562,012	1.28
Colegio de Arquitectos del Perú	14	473,560	-	473,560	1.08
Otros 3/	3	5,146	-	5,146	0.01
D. Regional	2	1,809,483	-	1,809,483.17	4.12
Gobierno Regional de Piura	2	1,809,483	-	1,809,483	4.12
Total	618	7,343,803	36,571,821	43,915,624	100.00

En consecuencia, la propuesta legislativa logrará un impacto importante en la reducción de barreras burocráticas al hacer más efectivas las normas que buscan su eliminación y el acatamiento de lo que dispone la autoridad especializada como el INDECOPI.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto se propone la modificación de los numerales 8.1 y 8.3 del artículo 8° y del numeral 38.2 del artículo 38° y del numeral 42.2 del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 1256.

V. RELACION DE LA INICIATIVA 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, Noviembre de 2020