



PERÚ

Ministerio de la Producción

Despacho Ministerial

0 26929

Lima, 14 DIC. 2016

OFICIO N° 349 -2016-PRODUCE-DM

Señora
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
 Presidenta
 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
 Modernización de la Gestión del Estado
 Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, que “Declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”.

Ref. : Oficio P.O. N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR (Registro N° 00089362-2016)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de referencia, mediante el cual su despacho solicita la opinión institucional respecto del Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, que “Declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”.

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, las fotocopias del Memorando N° 1935-2016-PRODUCE/DVMYPE-I del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria que hace suyo el Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, del Memorando N° 1750-2016-PRODUCE/ DVMYPE-I/DGPR de la Dirección General de Políticas y Regulación y del Informe N° 505-2016-PRODUCE/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con los que se emite opinión en relación al citado Proyecto de Ley.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

[Handwritten Signature]



BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE
 MINISTRO DE LA PRODUCCIÓN



MEMORANDO N° 1935 -2016-PRODUCE/DVMYPE-I

A : **ROSARIO ANA MARÍA TORRES BENAVIDES**
 Directora General
 Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”

Referencia : Oficio P.O N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : San Isidro, 24 OCT. 2016

Me dirijo a usted en atención a lo solicitado en el documento de la referencia, mediante el cual, la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se dirige al Ministro de la Producción y solicita se emita opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas.”

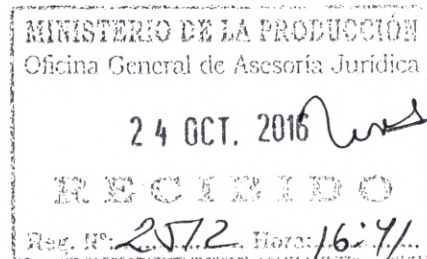


Al respecto, remito a usted el Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF-cpasachec, de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, el mismo que este Despacho hace suyo, el cual contiene el análisis y la opinión solicitada.

Atentamente,




JUAN CARLOS MATHEWS SALAZAR
Viceministro de MYPE e Industria





18 OCT. 2016

Firma:  Hora: 5:30

Informe N° 058- 2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec

A : EDGAR GALVAN SANTA CRUZ
Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización (e)

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”.

Referencia : Oficio P.O N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR Externo N° 00089362-2016

Fecha : San Isidro, 18 OCT. 2016

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita emitir opinión técnica – legal sobre el Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas” (en adelante, el Proyecto de Ley).

I. ANTECEDENTE

1.1 Mediante el documento de referencia, la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se dirige al Ministro de la Producción y solicita se emita opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3 Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.4 Ley N° 29271, Ley que establece que el Ministerio de la Producción es el Sector Competente en Materia de Promoción y Desarrollo de Cooperativas, Transfiriéndosele las Funciones y Competencias sobre Micro y Pequeña Empresa.
- 2.5 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento.
- 2.6 Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.



- 2.7 Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
- 2.8 Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

III. ANÁLISIS

- 3.1 El artículo único del Proyecto de Ley materia de análisis señala se declare de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las micro y pequeñas empresas.

Al respecto, la figura del Defensor del Pueblo (Ombudsman) es una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales¹. Sin embargo, la creación y el mantenimiento de esta nueva entidad podría generar mayor gasto público, sin resolver la problemática actual de la MYPE, sobre todo, considerando que hay otras entidades del sector público que realizan las citadas funciones.

- 3.2 Por otra parte, el Proyecto de Ley señala que son objetivos de la Defensoría de la Micro y Pequeña Empresa los siguientes:

- a) Velar por el acceso a servicios eficientes y oportunos que brinde el Estado peruano para el desarrollo empresarial.
- b) Garantizar sus derechos ante las barreras burocráticas que les impongan las municipalidades, ministerios productivos, SUNAT y el Tribunal Fiscal.

Asimismo, respecto a los citados objetivos la Exposición de Motivos señala que “se hace necesario que esta Defensoría deba contribuir a resolver las causas identificadas de la informalidad (carencia de títulos de propiedad, barreras burocráticas, inadecuado sistema tributario, rigidez del mercado laboral) mediante estudios o brindando información respecto a los beneficios que brinda el Estado peruano a sus micro y pequeñas empresas, así como para que quienes se mantienen en la informalidad laboral o empresarial acudan a ésta en el caso sientan vulnerados sus derechos”².

Sobre el particular, podemos señalar que en la actualidad existen instituciones u organismos públicos que cuentan con estas funciones como por ejemplo: la

¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. La figura del Ombudsman Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios. ASDI. Costa Rica. 2006.

² Exposición de Motivos página 3.



Defensoría del Contribuyente y Usuarios Aduanero³, la Oficina de Defensoría del Usuario de SUANARP⁴ la Defensoría del Cliente Financiero⁵ y el Ministerio de la Producción⁶. Igualmente, la Defensoría del Pueblo cuenta con la Adjuntía para la Administración Estatal, la cual tiene como función principal la supervisión de la actuación de la administración estatal, dirigida a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (central, regional y local)⁷.

Además, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se encuentra encargada de conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, así como respecto a cualquier otra modalidad de actuación de cualquier nivel de gobierno (nacional, regional o local), con el fin de determinar si imponen barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad para el desarrollo de actividades económicas y, de ser el caso, proponer su eliminación.⁸

Por último, la citada Comisión cuenta con nuevas competencias otorgadas entre los años 2013 y 2015⁹ en la identificación y eliminación de aquellas medidas impuestas por las entidades de la Administración Pública que pudieran constituir barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

- 3.3 En tal sentido, se deberá precisar el objetivo de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas con la finalidad de evitar superposición y/o duplicidad de funciones con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y otras instituciones.

³ La Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero fue creada mediante la Duodécima Disposición Final del Decreto Legislativo N° 953 y sus funciones se establecieron a través del Decreto Supremo N° 050-2004-EF, modificado por los Decretos Supremos N° 167-2004-EF y 136-2008-EF.

⁴ Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

⁵ Aprobado en sesión de Directorio de la Asociación de Bancos del Perú el 22 de abril de 2013.

⁶ Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción

⁷ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Consulta: 18 de octubre de 2016.

<http://www.defensoria.gob.pe/adjuntias.php#estatal>

⁸ Artículo 26 BIS del Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

⁹ Como consecuencia de la aprobación de las Ley N° 30056 y N° 30230, así como el Decreto Legislativo N° 1212 publicado el 4 de julio de 2013, 12 de julio 2014 y 24 de setiembre de 2015, respectivamente.



- 3.4 Finalmente, el análisis costo beneficio realizado en la Exposición de Motivos¹⁰ menciona como beneficio que se optimizarán los tiempos y costos ante reclamos en instancias administrativas o de justicia, pero al tener funciones duplicadas con otros organismos podría no suceder esto, y por otro lado sí, significaría un incremento del presupuesto estatal, ya que es la creación de un nuevo organismo.

Asimismo, se recomienda estudiar las iniciativas legislativas a la luz de lo que se denomina Análisis de Impacto Regulatorio –RIA este método permite estudiar ex ante la razonabilidad de la intervención pública con la finalidad de determinar la mejor alternativa de solución del problema. En tal sentido, falta justificar con evidencia empírica o teórica el análisis costo beneficio del Proyecto de Ley.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas” no se encuentra suficientemente justificado desde la perspectiva del Análisis de Impacto Regulatorio y, por esta razón, no sería posible emitir opinión a favor de dicha propuesta legislativa.
- 4.2 Asimismo, se requiere aclarar los objetivos de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas con la finalidad de evitar superposición y/o duplicidad de funciones con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y otras instituciones.

Es todo cuanto tenemos que informar.

Atentamente,

CARLOS E. PASACHE CÁRDENAS

ABOGADO

Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización

¹⁰ “(...) esta defensoría generara beneficios que optimizarán los tiempos y costos ante reclamos que se tenga que realizar ante las instancias administrativas o a la justicia”. Página 1 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.



PERÚ

Ministerio de la Producción

Visto el Informe que antecede que este Despacho hace suyo, pase a la Dirección General de Políticas y Regulación para las acciones correspondientes.



EDGAR GALVÁN SANTA CRUZ

DIRECTOR (e)

Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”



MEMORANDO N° 1750-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR

A : JUAN CARLOS MATHEWS SALAZAR
Viceministro de MYPE e Industria

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”

Referencia : Oficio P.O N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Fecha : San Isidro, 21 OCT. 2016

Me dirijo a usted en atención a lo solicitado en el documento de la referencia, mediante el cual, la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se dirige al Ministro de la Producción y solicita se emita opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, Ley que “Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas.”

Al respecto, remito a su Despacho Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, conteniendo la opinión solicitada, la misma que esta Dirección General hace suya.

Atentamente,

SANDRA BELAUDE ARNILLAS
Directora General de Políticas y Regulación





INFORME N° 505-2016-PRODUCE/OGAJ

A : ANA ISABEL DOMÍNGUEZ DEL ÁGUILA
Secretaria General

Asunto : Remite opinión técnico legal sobre Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, que “Declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas”.

Ref. : a) Oficio P.O. N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR (Registro N° 00089362-2016)
b) Memorando N° 1935-2016-PRODUCE/DVMYPE-I
c) Memorando N° 1750-2016-PRODUCE/ DVMYPE-I/DGPR

Fecha : 28 de noviembre de 2016

Por el presente me dirijo a usted, en relación al asunto del rubro, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 095-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Congresista de la República, Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 216/2016-CR que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas, en adelante “el Proyecto de Ley”.
- 1.2 Con Memorando N° 1935-2016-PRODUCE/DVMYPE-I, el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria hace suyo y remite el Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, que emite opinión del Proyecto de Ley.
- 1.3 Por el documento de la referencia c), la Directora General de la Dirección General de Políticas y Regulación remite al Viceministro de MYPE e Industria el Memorando N° 386-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/Dipodeprof y el Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, con la opinión de dicho Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

DEL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley tiene por objeto la creación de la Defensoría de las micro y pequeñas empresas para velar por el acceso a servicios eficaces y oportunos que brinda el Estado Peruano para el desarrollo empresarial.





DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

2.2 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, señala entre otros para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

2.2.1 El artículo 2 de la “Exposición de Motivos”:

“La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado”.

2.2.2 El artículo 3 del análisis costo beneficio:

“3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla”.

2.2.3 El artículo 4 del análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

“El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”.





- 2.3 De la revisión del proyecto normativo en comentario y de su Exposición de Motivos, se advierte que no cumple con lo señalado en los artículos precitados en el numeral anterior, debido a que no se ha realizado un análisis de la legalidad de la iniciativa, ni contiene el análisis de los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos; asimismo, no se ha evaluado el impacto en la vigencia normativa al implementar el Proyecto de Ley.

DEL INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 2.4 Con Informe N° 058-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF/cpasachec de la Dirección de Políticas de Desarrollo Productivo y Formalización, señala lo siguiente:

“III. ANÁLISIS

(...)

- 3.2 *Por otra parte, el proyecto de Ley señala que son objetivos de la Defensoría de la Micro y Pequeña Empresa los siguientes:*

- a) *Velar por el acceso a servicios eficientes y oportunos que brinde el Estado peruano para el desarrollo empresarial.*
- b) *Garantizar sus derechos ante las barreras burocráticas que les impongan las municipalidades, ministerios productivos, SUNAT y el Tribunal Fiscal. (...)*

Sobre el particular, podemos señalar que en la actualidad existen instituciones u organismos públicos que cuentan con estas funciones como por ejemplo: la Defensoría del Contribuyente y Usuarios Aduaneros, la Oficina de Defensoría del Usuario de SUNARP, la Defensoría del Cliente Financiero y el Ministerio de la Producción. Igualmente, la Defensoría del Pueblo cuenta con la Adjuntía para la Administración Estatal, la cual tiene como función principal la supervisión de la actuación de la administración estatal, dirigida a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (central, regional y local).

Además, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas el Instituto de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se encuentra encargada de conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, (...)

Por último, la citada Comisión cuenta con nuevas competencias otorgadas entre los años 2013 y 2015 en la identificación y eliminación de aquellas medidas impuestas por las entidades de la Administración Pública que pudieran constituir barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

(...)

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 *El Proyecto de Ley N° 216/216-CR, (...) no se encuentra suficientemente justificado desde la perspectiva del análisis de Impacto Regulatorio y, por esta razón, no sería posible emitir opinión a favor de dicha propuesta legislativa.*

- 4.2 *Asimismo, se requiere aclarar los objetivos de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas con la finalidad de evitar superposición y/o duplicidad de funciones con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y otras instituciones.”*





III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General emite opinión desfavorable respecto del Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas.

Atentamente,

Elizabeth Núñez Villena
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

ROSARIO TORRES BENAVIDES
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN