

Exposición de Motivos

Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa

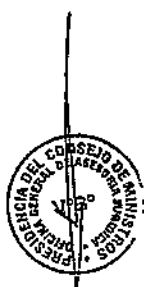
Conforme al marco normativo vigente, los procedimientos se rigen, entre otros, por el principio de razonabilidad, que determina que las decisiones de la autoridad administrativa que crean obligaciones, califican infracciones, imponen sanciones, o establecen restricciones a los administrados, deben adoptarse dentro de los límites de las facultades establecidas por el ordenamiento jurídico, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para el cumplimiento de su objetivo.

Asimismo, todos los procedimientos administrativos deben sustentarse en el principio de simplicidad, el cual indica que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Este principio pretende asegurar la simplificación de los trámites administrativos, a fin de cautelar el derecho de petición de los administrados, pero también para fomentar el desarrollo económico. Se dirige además a reducir el costo que debe incurrir el administrado –en términos de tiempo, dinero y esfuerzo– para llevar adelante los procedimientos administrativos. A esto la doctrina denomina economía procesal¹.

Esto también, tiene relación con el principio de eficacia de todo procedimiento administrativo, el cual señala que los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos que no incidan en su validez, que no determinen aspectos importantes en la decisión final, que no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión en los administrados. En consecuencia, el logro del fin propuesto es lo que siempre debe orientar el desarrollo del procedimiento; fin que está vinculado, como se ha señalado, tanto al interés general, como al interés de la Administración y del administrado. El objetivo del procedimiento administrativo, en definitiva, es la satisfacción de esos fines en el menor tiempo y con el menor costo posible².

En función de ello, es deber del Estado en su conjunto promover e institucionalizar la simplificación en los procedimientos administrativos, a fin de eliminar o reducir los requisitos, exigencias, trámites, plazos, etapas, costos, que resulten innecesarios. Además de dotar a los procedimientos administrativos de una mayor racionalidad, proporcionalidad celeridad y predictibilidad, la simplificación administrativa contribuye a garantizar el debido proceso, evitando actuaciones o formalismos que lo afecten.

Debe resaltarse que los esfuerzos que se hagan por simplificar los procedimientos administrativos se encuentran alineados con los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas, lo cual cobra mayor relevancia al considerar que el 8 de diciembre de 2014 el Gobierno del Perú y la OCDE suscribieron un Acuerdo de cooperación y un Memorándum de Entendimiento



¹ GUZMAN NAPURI, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. En: [file:///C:/Users/cpareja/Downloads/12203-48553-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/cpareja/Downloads/12203-48553-1-PB%20(1).pdf)

² BREWER-CARIAS, Allan R. Principios generales del procedimiento administrativo: Hacia un estándar continental. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/ED874AD957FDC22E052577BD007AD968/\\$FILE/II_Principios_del_procedimiento_administrativo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/ED874AD957FDC22E052577BD007AD968/$FILE/II_Principios_del_procedimiento_administrativo.pdf).

con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y establece un Programa País para el Perú.

Por tanto, también debe considerarse que establecer medidas con el objeto de simplificar y optimizar los procedimientos en la Administración Pública permitirá implementar a su vez los lineamientos de la OCDE, al permitir identificar mejor las fortalezas, debilidades y retos a fin de afrontar el proceso de modernización del Estado, lo que contribuye a intensificar la relación de cooperación con la OCDE.

En ese sentido, mediante Decreto Legislativo N° 1246, se aprobaron diversas medidas de simplificación administrativa, con el objeto de simplificar y optimizar los procedimientos en la Administración Pública en beneficio del ciudadano, y a la vez implementar los lineamientos de la OCDE, al identificar las fortalezas, debilidades y retos a fin de afrontar el proceso de modernización del Estado, lo que contribuye a intensificar la relación de cooperación con la OCDE.

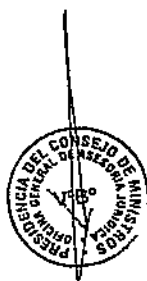
En función de lo expuesto, y a fin de procurar mantener el cumplimiento de los principios comentados, mediante el literal h) numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., se facultó al Poder Ejecutivo para, entre otros, legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de *"Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas de gobierno mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano"*.

Para ello, en esta oportunidad, se proponen las medidas que se explican a continuación, las que permitirán introducir disposiciones que sirvan a la protección del interés del ciudadano en función a la simplificación, eficacia, eficiencia, celeridad y equidad en los procedimientos con sujeción al ordenamiento constitucional y legal.

I. PROPUESTAS:

1. Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos

En todos los países del mundo, los ciudadanos y empresas están sujetos a normas que imponen requisitos y obligaciones que tienen la finalidad de regular su comportamiento y así alcanzar objetivos generales para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica y con el tiempo es que la normativa termina siendo inútil, redundante, irracional, o excesivamente costosa,



al punto de convertirse en una barrera burocrática para la realización de actividades de los administrados.

A efectos de mejorar el entorno regulatorio, muchos países, principalmente en el marco de la OCDE, han implementado distintos modelos para revisar las normas y procedimientos administrativos acumulados a lo largo del tiempo, con el fin de eliminar las regulaciones obsoletas e ineficientes. En estos procesos de revisión periódica o exhaustiva varían los instrumentos: consolidación, codificación, confirmación, derogación, revisiones exhaustivas, revisiones en sectores específicos, y mecanismos de derogación automática pasado un plazo. A continuación se describen algunas experiencias que sirven para formular la propuesta:

Australia

En 1996, Australia inició un proceso de evaluación de las normas que se encontraban en vigencia, con el fin de identificar las potenciales restricciones a la libre competencia económica, para lo cual 1800 normas fueron identificadas y programadas para su revisión. La legislación fue clasificada en áreas prioritarias y no prioritarias. La evaluación fue efectuada por cada jurisdicción de acuerdo a una metodología preestablecida por una comisión de nivel nacional, la Productivity Commission. En el 2004, las dos terceras partes de las áreas prioritarias ya habían sido revisadas, y, aunque el programa fue considerado un éxito, un grupo de entidades no cumplieron con realizar la revisión completa y adecuada y retuvieron sus restricciones a la competencia. Un estudio de la OCDE realizado en el 2006³ atribuyó a estas reformas dirigidas a promover la competencia el papel instrumental en promover el crecimiento económico de Australia durante los 90's y su impresionante desempeño a partir del año 2000, durante los cuales el crecimiento del ingreso de las familias creció por encima del 4% anual en promedio.

Posteriormente, se aprobaron normas que, con el objetivo de revisar y el conjunto de regulaciones de manera sistemática, disponen que todas las normas legales se programan automáticamente para expirar 10 años después de su elaboración. El 2013 cesó el primer grupo de normas. Estos sistemas de revisión y análisis ayudaron a exponer la brecha entre las ambiciones de las leyes y los resultados que tuvieron en la práctica, lo que sirvió al sistema para mejorar los estándares para analizar previamente las propuestas normativas para el futuro. Un estudio realizado por la OCDE en el 2010⁴ encontró que "en varios estados australianos la cláusula de extinción había reducido sustancialmente el número de regulaciones en vigor, eliminado las redundantes y estimulado la actualización y reelaboración de las regulaciones restantes".

Cabe señalar que la economía australiana destaca por su crecimiento sostenido, su fortaleza fiscal y por haber sido uno de los pocos países que no entró en recesión luego de la crisis económica mundial del 2008.

³ OECD Economic Surveys. Australia. 2006 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-australia-2006_eco_surveys-aus-2006-en#.WFNaMrLhDIU

⁴ OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010. Towards a Seamless national Economy. 2010. <http://www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-regulatory-reform-australia-2010-9789264067189-en.htm>



Reino Unido

Este país instaló desde 1993 un sistema de revisión de la normatividad vigente. Actualmente, este instrumento es uno de los componentes más importantes en la estrategia del Reino Unido para establecer regulaciones de alta calidad, "Better Regulation", en el marco de las recomendaciones de la OCDE. Todas las normas deben establecer, desde el momento de su aprobación, una disposición que obliga a su revisión ex post para determinar los costos y beneficios reales y si la política - norma logró los efectos deseados. Por lo general, esta revisión ex post debe llevarse a cabo dentro de los tres años posteriores a la implementación, dependiendo de la naturaleza de la política. La revisión debe establecer un nivel de referencia (línea de base para la evaluación) e incluir criterios de éxito con los que contrastar la eficacia de la política pública. Un estudio de la OCDE⁵ concluye que el Reino Unido ha sido exitoso en impulsar simultáneamente dos herramientas clave: la simplificación de las regulaciones existentes y la evaluación ex ante del impacto regulatorio de las nuevas leyes.

México

En el 2009, con el fin facilitar los procedimientos y trámites y reducir las oportunidades para la corrupción, el presidente Felipe Calderón implementó la reforma regulatoria denominada "base cero", que consistió en la revisión exhaustiva de la regulación vigente para mantener únicamente las normas indispensables.

El gobierno dio a los titulares de secretarías y dependencias del gobierno federal un plazo de tres meses para determinar las regulaciones que consideraban indispensables para el cumplimiento de sus funciones. Las que no fueron enviadas a revisión fueron derogadas automáticamente. De esta manera, se eliminaron más de 16 mil normas y dos mil trámites de la administración pública federal⁶, lo que redujo de manera importante los costos del sector privado, estimados por el Gobierno en más de US \$ 2,500 millones. Con esta y otras reformas, la economía mexicana se transformó en seis años. No solo se mantuvo la estabilidad macroeconómica financiera, sino también se elevó la competitividad y productividad de las empresas a los niveles más elevados de América Latina. Según el ranking Doing Business del Banco Mundial, México se colocó a 38 lugares por encima de China en seis años. Y según el Foro Económico Mundial, México avanzó 8 lugares en el índice Global de Competitividad para el 2011 y 2012, y logró así el mejor indicador de su historia.

OCDE

La OCDE ha señalado que los efectos de una regulación restrictiva, son la afectación del crecimiento económico y bienestar social, entorpecimiento del emprendimiento e innovación, lo que afecta la competencia y la productividad⁷. Por ende, para lograr niveles de eficiencia que procuren beneficios en los administrados y el Estado, se hace necesario implementar medidas orientadas a la simplificación administrativa y reducción de cargas, lo que tiene un efecto

⁵ Better regulation in Europe: United Kingdom. OECD. 2010.

<http://www.oecd.org/unitedkingdom/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>

⁶ <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-competitividad/>

⁷ GERARDO FLORES, Manuel. Calidad regulatoria y modernización de la Gestión Pública. OCDE. En: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/06-Manuel-Flores-Calidad-regulatoria-y-MGP.pdf>

positivo en la creación de nuevas empresas, aumento de productividad y en el crecimiento económico.

Por ello, una de las recomendaciones realizadas por la OCDE al Perú, como Política Regulatoria es la emisión de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos, e incluirla en una ley o documento legal con facultades vinculatorias. Asimismo, propone como un primer paso para consolidar una política de mejora regulatoria, el establecer un consejo de coordinación que concentre la mayoría de actividades y herramientas de política regulatorias, donde la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Economía y Finanzas, tengan asientos permanente⁸, el cual incluye la revisión del inventario de regulación incluyendo la evaluación ex – post.

En tal sentido, y como un primer paso para lograr una política regulatoria alineada a los estándares internacionales de la OCDE, con el presente Decreto Legislativo se establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar un análisis de calidad regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o las normas de rango legal que les sirven de sustento.

Asimismo, se crea un Comisión Multisectorial conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya función principal es la validación del Análisis de Calidad Regulatoria formulado por las entidades del Poder Ejecutivo y para la formulación de la propuesta para la ratificación de la vigencia de procedimientos y disposiciones normativas.

El Decreto Legislativo dispone que los Análisis de Calidad Regulatoria deben ser preparados y remitidos a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria para validación:

- a) En el caso de disposiciones normativas vigentes a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo, de acuerdo al cronograma que se establece mediante Decreto Supremo.
- b) Antes de la entrada en vigencia de las disposiciones normativas, si se trata de disposiciones nuevas emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo.
- c) Antes del vencimiento de un plazo máximo de tres años desde su entrada en vigencia o desde su última evaluación, de acuerdo al cronograma que se establece en el reglamento del decreto legislativo.
- d) En el caso de modificaciones de las disposiciones normativas vigentes, antes de que se introduzca a la disposición normativa respectiva.



⁸ OCDE. Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el marco para la calidad regulatoria. 2016 En: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Pol%C3%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%C3%81-aspectos-clave.pdf>

Las disposiciones normativas que establezcan procedimientos administrativos que no estén incluidos o comprendidos en el análisis que remitan las entidades del Poder Ejecutivo:

- Quedan automáticamente derogadas, en el caso del literal a) antes mencionado.
- No entran en vigencia en el caso de disposiciones normativas nuevas.
- Quedan automáticamente derogadas, en el caso del literal c) antes mencionado.
- No entran en vigencia en el caso de modificaciones de disposiciones normativas.

Luego de validar la información remitida por las entidades del Poder Ejecutivo, la Comisión Multisectorial propone las disposiciones normativas y procedimientos que, por estar debidamente justificados, deben ser ratificadas o emitidas. Por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprueba el listado de las disposiciones normativas y procedimientos que se mantendrán vigentes por el plazo no podrá ser mayor a tres (03) años. Quedan automáticamente derogadas las disposiciones normativas no ratificadas expresamente luego de seguir este procedimiento.

El plazo máximo para la emisión de los Decretos Supremos para la ratificación de la normativa vigente a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo vence el 31 de diciembre de 2018. Dicho plazo puede ser ampliado mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros hasta por seis (06) meses adicionales, a propuesta de la Comisión Multisectorial.

Finalmente, se dispone que esta medida no aplica a las disposiciones normativas de naturaleza tributaria, salvo los derechos de tramitación a que se refiere el artículo 44 de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

2. Sistemas de Trámite Documentario de las entidades de la Administración Pública

En cumplimiento de los principios de celeridad, eficiencia y eficacia, y con el fin de optimizar la utilización de los recursos disponibles, procurando la innovación y el mejoramiento continuo de los servicios que brinda la Administración Pública, las entidades deben digitalizar su sistema de trámite documentario o equivalente para el envío automático de documentos electrónicos dentro de sus áreas, órganos y unidades.

Asimismo, se dispone que las entidades de la Administración Pública deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la ONGEI.

Teniendo en cuenta que la interoperabilidad implica adoptar medidas para la optimización de uso de recursos que permitan su implementación de manera progresiva, se propone que las entidades del Poder Ejecutivo implementen la medida hasta el 31 de diciembre de 2018, en cambio, en las demás entidades de la Administración Pública, será determinado mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.



Esta medida se encuentra alineada a la simplificación de procedimientos administrativos y a la optimización de servicios en las entidades de la Administración Pública, coadyuvando a su fortalecimiento institucional, siendo que en todos los casos, redunda en beneficio del ciudadano.

3. Diario Oficial El Peruano Electrónico

La propuesta normativa dispone que la versión electrónica del Diario Oficial El Peruano: "Diario Oficial El Peruano Electrónico, tenga el mismo valor legal que la versión física. Ello con la finalidad de:

1. Facilitar la mayor accesibilidad de los ciudadanos al ordenamiento jurídico.
2. Fortalecer la legitimidad del ordenamiento jurídico.
3. Garantizar la seguridad jurídica.
4. Reducir costos de procedimientos administrativos que requieran publicaciones en el Diario Oficial El Peruano.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que al 4 de agosto de 2015 la penetración de internet alcanza al 53% de habitantes en Lima y alrededor del 46% en el resto del país y el tiraje impreso del Diario Oficial El Peruano alcanza únicamente los 8,000 ejemplares diarios.

Asimismo, cabe indicar que el costo de publicación electrónica es más reducido que el del medio impreso, y que también permite ahorrar costos de transacción respecto del trámite de publicación impreso versus el electrónico.

Finalmente, se considera que mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, se establece las publicaciones que deben efectuarse en "Diario Oficial El Peruano Electrónico". Para lo cual se dispone que todas las exigencias de publicación en el Diario Oficial El Peruano se entienden cumplidas con la publicación en el "Diario Oficial El Peruano Electrónico".

4. Otras facilidades

4.1. Curatela especial de adultos mayores para efectos pensionarios y devolución del FONAVI

Las personas adultas mayores que no pueden valerse por sus propios medios, expresar indubitadamente su voluntad para celebrar actos y contratos o transacciones bancarias por sí solos y sean beneficiarias de una pensión, requieren en la actualidad de un proceso de interdicción que se tramita ante el Poder Judicial, de conformidad con las normas del Código Civil y del Código Procesal Civil. En este proceso, el Juez declara la incapacidad de las personas adultas mayores para poder ejercer por sí misma sus derechos civiles y se les nombra un curador con la finalidad que pueda administrar sus bienes, rentas, cobro de las pensiones e ingresos económicos del interdicto.

En la práctica judicial, este proceso encuentra su entrampamiento y dilación ya sea por la carga procesal que tienen los juzgados, o porque se debe de citar a los médicos tratantes, los cuales no acuden a las diligencias, debiéndose de reprogramar varias veces la diligencia, siendo que las personas adultas



mayores se ven imposibilitadas de hacer efectivo el cobro de su pensión, poniendo en riesgo su subsistencia.

En razón a ello, la presente medida plantea crear un régimen especial de curatela para personas adultas mayores que tengan la calidad de pensionistas o que sean beneficiarios de la Ley N° 29625 – Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores contribuyentes al mismo, con el objeto de que puedan percibir su pensión, beneficios derivados de ésta o devolución de aportes económicos y siempre que cumplan la condición establecida en el inciso 2 del artículo 43 o en el inciso 3 del artículo 44 del Código Civil, a través de un curador especial, cuyo procedimiento de nombramiento estaría a cargo de los Notarios Públicos.

Esta medida establece la procedencia y objeto del régimen especial de curatela para adultos mayores pensionistas y beneficiarios del FONAVI, así como la modificación del artículo 1 de la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, con la finalidad de brindar a los interesados, la opción de tramitar ante un Notario Público, asuntos cuyo objeto no sea materia de conflicto o litigio procesal, como es la materia analizada, como una forma de descongestionar el Poder Judicial para aliviar de la carga procesal.

De tal forma se logrará que exista celeridad en la declaración de interdicción y el nombramiento del curador con el propósito de optimizar los servicios brindados por las entidades vinculadas al otorgamiento de pensiones y la devolución del FONAVI, redundando en la mejora de la calidad de servicio al ciudadano.

4.2. Reconocimiento de titularidad societaria para facilitar procedimientos administrativos

En la actualidad, los procesos de reorganización societaria suponen una parte esencial en el desarrollo de las actividades económicas empresariales. Por ejemplo, durante el 2015 se produjeron aproximadamente 120 transacciones relacionadas con la fusión y adquisición de sociedades que involucraron un monto de \$ 4,630 millones.⁹

Uno de los aspectos que más impacto genera en la consolidación y cierre de las transacciones es el referido a los títulos habilitantes otorgados a las empresas que eventualmente desaparecerán como consecuencia de los procesos de reorganización societaria. Según, lo dispuesto en la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, los procesos de fusión, escisión y de reorganización simple de sociedades conllevan la transferencia de los patrimonios de las sociedades que, como consecuencia de dichos procesos, pierden su personería jurídica y dejan de existir formalmente. En aquellos casos, las nuevas sociedades constituidas (sociedades incorporantes) o aquellas sociedades que reciben los patrimonios (sociedades absorbentes) requieren de la utilización de los títulos habilitantes de las sociedades extinguidas para continuar realizando las actividades económicas de estas últimas.

En muchos casos las sociedades incorporantes o absorbentes no realizan modificaciones sustanciales sobre los activos relacionados con las actividades económicas que realizan ni tampoco alteran las condiciones bajo las cuales se

⁹ Estudio de fusiones y adquisiciones. 2015: <https://www.pwc.pe/es/publicaciones/assets/fa2015.pdf>

otorgaron previamente los títulos habilitantes. En tal sentido, resulta razonable que, siempre que se mantengan las condiciones y requisitos exigidos por las normas aplicables, los procesos de reorganización societaria no impliquen necesariamente el inicio de nuevos procedimientos administrativos para el otorgamiento de los títulos habilitantes correspondientes a las sociedades extinguidas. Más aún, en los cambios de denominación social, es la misma persona jurídica quien continúa realizando las actividades, siendo necesaria únicamente una actualización de la información contenida en los registros de las entidades públicas que otorgaron los títulos habilitantes. La propuesta sin embargo no aplica para los casos vinculados a recursos hidrobiológicos.

Conforme a lo anterior, en la actualidad muchas entidades de la administración pública no requieren más que la presentación de una declaración jurada y la documentación necesaria que acredite los procesos de reorganización societaria o cambio de denominación social, a fin de aprobar la transferencia de los títulos habilitantes. Sin embargo, no todas las entidades de la administración pública han establecido procedimientos de esta naturaleza, pues en muchos casos: (i) la transferencia se encuentra sujeta a una evaluación previa que no necesariamente se ajusta a las condiciones de celeridad que se requieren para concretar los procesos de reorganización societaria y; (ii) se requiere el inicio de nuevos procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes¹⁰.

Es por ello que resulta necesaria la aprobación de una norma con rango legal que obligue a las entidades de la administración pública a permitir la aprobación de las transferencias de títulos habilitantes en los casos de fusión, escisión, reorganización simple y cambio de denominación social, mediante la presentación de declaraciones juradas que acrediten la vigencia de las condiciones de otorgamiento de los títulos y la documentación que acredite los procesos antes señalados.

Por supuesto, tal disposición no limita en modo alguna la facultad de fiscalización posterior que poseen las entidades de la administración pública para la evaluación del cumplimiento de los requisitos normativos por parte de las sociedades incorporantes o absorbentes.

En tal sentido, dicha medida tiene como objetivo simplificar los procedimientos administrativo en favor del administrado, y además, facilitar el desarrollo de actividades económicas y comerciales en los tres niveles de gobierno.

4.3. Transacciones o actuaciones realizadas con el sistema de identificación de comparación biométrica

El Decreto Legislativo N° 1232 modificó el Decreto Legislativo 1049, Ley del Notariado, incorporando una disposición que declara nula las transacciones sobre inmuebles realizadas por personas naturales sobre predios fuera del ámbito territorial del notario. Igual medida se dispuso para las certificaciones de firmas.

¹⁰ Por ejemplo, a nivel de licencias de funcionamiento un gran número de municipalidades exige que ante los casos de fusión o incluso un cambio de denominación social, debe iniciarse con un nuevo procedimiento para el otorgamiento de la licencia.



De esta manera, se obligó a los ciudadanos a viajar a la provincia donde se ubica el bien inmueble que desean transferir o gravar, con la finalidad de evitar la suplantación de la identidad.

Esta obligación de viajar impone costos, retrasos e inconveniencias, especialmente cuando se trata de personas de la tercera edad o que sufren de discapacidades que dificultan su movimiento.

En todo caso, la restricción es una medida desproporcionada para el fin que se deseaba obtener, además de innecesaria, porque existen actualmente, medidas menos gravosas e igualmente satisfactorias para la identificación del ciudadano, puesto que existe una herramienta tecnológica segura que hace imposible la suplantación de identidad, que es el sistema de identificación de comparación biométrica de las huellas dactilares que brinda el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC.

Con esta modificación, la restricción establecida por el artículo 123-A del Decreto Legislativo N° 1049 se mantiene vigente solo para el reducido número de notarías que no cuentan con el sistema de identificación de comparación biométrica de las huellas dactilares de RENIEC. De este modo, las personas naturales podrán realizar transacciones sobre inmuebles en cualquier notaría que cuente con el medio seguro de identificación, independientemente de dónde se encuentre ubicado el inmueble, y de tal forma coadyuva a mejorar la calidad del servicio del ciudadano, dinamizando la economía, con mayores actos de disposiciones de bienes y certificaciones que se puedan realizar en todo el país.

4.4. Autorización excepcional para viajes de menores

En el marco de la simplificación para mejorar la calidad del servicio en favor del ciudadano, se propone una medida relacionada al trámite de autorización notarial de viajes al extranjero de menores de edad, hijos de madre o padre viudo, o de madre o padre único. Actualmente, el artículo 111 del Código de Niños y adolescentes, Ley 27337, exige la tramitación de una autorización notarial del padre o madre para cada viaje, lo que no tiene sentido, dado que la situación del menor no varía a lo largo del tiempo. La modificación elimina la reiteración de un trámite que solo se requiere realizar una sola vez. Al tener la certificación notarial obtenida por el padre único, con validez indeterminada, la conservará y utilizará cada vez que deba viajar al extranjero. Se dispone además que si bien el permiso tiene vigencia indeterminada, el mismo puede ser revocado.

Así, se dispone que para el viaje de niños o adolescentes fuera del país, en caso de fallecimiento de uno de los padres o de estar reconocido el hijo por uno solo de ellos, la autorización notarial otorgada por el padre sobreviviente o por el que efectuó el reconocimiento tendrá vigencia indeterminada. En el permiso notarial debe constar haber tenido a la vista la partida de defunción o la de nacimiento correspondiente y debe indicar la vigencia indeterminada del documento.

5. Disposiciones para la implementación del Decreto Legislativo N° 1246

Es necesario señalar que los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1246, no son aplicables a las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa señaladas en el numeral 8



del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, teniendo en cuenta que forman parte de la actividad privada y tienen la solvencia económica para asumir los gastos para acceder a la información en las bases de datos de las entidades públicas respecto a los usuarios y administrados.

De otro lado, el literal c) del numeral 5.1 del Decreto Legislativo N° 1246 establece que las entidades de las Administración Pública están prohibidas de exigir a los administrados o usuarios, en el marco de un procedimiento o trámite administrativo, copias de Partida de Nacimiento o Certificado de Defunción emitidas en fecha reciente o dentro de un periodo máximo. Sin embargo, se plantea disponer que dicha prohibición, no es aplicable en los procedimientos en ejercicio de la patria potestad.

Mediante el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1246, se dispuso que el vencimiento de la fecha de vigencia del Documento Nacional de Identidad no constituye impedimento para la participación del ciudadano en actos civiles, comerciales, administrativos, notariales, registrales, judiciales, policiales y, en general, para todos aquellos casos en que debe ser presentado para acreditar su identidad. Al respecto, se señala que dicha disposición no exime de la obligación a cargo de los ciudadanos de renovar su documento nacional de identidad, con el propósito de mantener actualizada los datos del ciudadano en el RENIEC.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1246, se eliminó la exigencia del certificado de supervivencia u otras constancias de sobrevivencia en todos los procedimientos o trámites relacionados a las pensiones bajo cualquier régimen y otras prestaciones económicas a cargo del Estado, así como para el pago periódico de estas. Además, se dispuso que la verificación o constatación de la supervivencia de las personas será realizada mediante el cruce de información del respectivo listado de pensionistas o beneficiarios con el RENIEC, o de sus propios sistemas de verificación, además de la declaración jurada a que se refiere la Ley N° 27444; sin embargo, teniendo en cuenta el principio de simplicidad administrativa, debe dejarse sin efecto la presentación de la declaración jurada, teniendo en cuenta que la identidad es constatada con el RENIEC o con los propios sistemas de verificación, por lo que no resulta necesario solicitar un requisito adicional, como la declaración señalada.

6. Disposiciones sectoriales

6.1. Simplificación en materia laboral

El literal h) del numeral 1) del Art. 2 de la Ley N° 30506, permite "emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales (...)" en ese sentido, es necesario simplificar las "cargas administrativas" impuestas a los empleadores respecto a documentación que deben gestionar, emitir y conservar al interior de la empresa para cumplir con obligaciones legales que son fiscalizables por la administración pública.



Así, existe un enfoque sobre la "simplificación administrativa" que incluye -no sólo procedimientos administrativos- sino también las "cargas administrativas", respecto a las cuales se señala¹¹:

Con el cambio del siglo XX al XXI, el concepto de simplificación administrativa se ve superado en las agendas de los gobiernos de los países de nuestro entorno y en las recomendaciones y documentos de las organizaciones internacionales -especialmente 11 Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55) 11 de la UE y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- por la aparición de un nuevo concepto o programa, que en ocasiones se confunde y en ocasiones se superpone a la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada política de reducción de trabas o cargas administrativas.

Definición de cargas administrativas: "aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa", incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

Concretamente, para las empresas, las cargas administrativas son los "costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los costes administrativos de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa".

Desde este punto de vista, la política de reducción de cargas administrativas puede definirse sencillamente como el conjunto de medidas o actuaciones promovidas por el Gobierno y las Administraciones Públicas para aminorar o disminuir las obligaciones o cargas de cualquier clase que éstas imponen a ciudadanos y empresas en el desarrollo de su actividad.

En el marco de las relaciones laborales, se han impuesto diversas "cargas administrativas" a las entidades empleadoras respecto al deber de emitir, remitir y conservar diversos documentos, por mandato legal.

La emisión de estos documentos implica: preparación e impresión por duplicado de los documentos; firma por parte del empleador; y entrega física al trabajador, quien firma una copia y la entrega a la entidad empleadora en calidad de cargo para su almacenamiento. En otras palabras, implica altos costos administrativos; sin perjuicio del costo por el eventual almacenamiento. Por ejemplo, tomando en cuenta el total de trabajadores formales de la actividad privada y trabajadores del hogar, entre todas las entidades empleadoras mensualmente tienen la obligación de emitir, imprimir, firmar y

¹¹ "Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado" Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gobierno de España, Madrid, 2014. Véase en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7ACF5B4615C0469B05257E5000772E78/\\$FILE/Manual_de_Simplificaci%C3%B3n_Administrativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7ACF5B4615C0469B05257E5000772E78/$FILE/Manual_de_Simplificaci%C3%B3n_Administrativa.pdf)



entregar un total de 2'271,642¹² boletas de pago. Una situación similar ocurre con la liquidación de beneficios sociales, liquidación de CTS, liquidación de utilidades, comunicaciones diversas, sanciones, y normativas que emita el empleador, aunque en menor volumen, debido a que estos documentos no se emiten mensualmente ni para todos los trabajadores.

Tales costos administrativos pueden ser evitados con la utilización de tecnología en la emisión, entrega y firma de documentos laborales. A tal efecto, es preciso reconocer la validez del uso de medios digitales para la gestión de documentos laborales, siempre que estos garanticen la emisión segura del documento laboral. De esta manera, no solo las entidades empleadoras podrán ahorrar costos administrativos, si no que los trabajadores podrán contar con sus respectivos documentos laborales de forma más rápida, además de tenerlos a su disposición almacenados de forma más eficiente (por ejemplo, el almacenamiento digital supone menor riesgo de extravío de documentos).

En cuanto a las boletas de pago, conforme a lo establecido por el Decreto Supremo No. 001-98-TR, las entidades empleadoras tienen la obligación de entregarlas en físico a sus trabajadores; ello aun cuando el pago de sus remuneraciones se realice a través de entidades del sistema financiero. La legislación genera costos administrativos innecesarios al exigir la entrega física de boletas de pago cuando las remuneraciones se depositan en una entidad del sistema financiero, ya que en ese caso el cumplimiento de las obligaciones se acredita con los depósitos en la cuenta del trabajador, y ya no con su firma en la boleta de pago como sucede cuando las remuneraciones se entregan directamente al trabajador. Así, la misma lógica aplica para el caso de la Compensación por Tiempo de Servicios, la liquidación de utilidades y liquidación de beneficios sociales.

Por otro lado, y en la línea de lo desarrollado, es necesario reconocerle validez a la entrega y/o presentación de documentos laborales en versión digital para efectos de cumplir con los requerimientos de la autoridad administrativa de trabajo y/o de la autoridad inspectiva de trabajo. Sería incongruente que los documentos laborales en versión digital tengan validez entre las partes de la relación laboral y no para efectos de actuaciones de la administración pública que tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones generadas en el marco de una relación de trabajo. Lo que se busca es hacer más eficiente la gestión de documentos laborales, y para ello se requiere adecuar los requerimientos de información de la administración pública a la gestión digitalizada de documentos laborales.

Por último, es necesario regular un plazo para la conservación de documentos laborales. Si bien actualmente se encuentran vigentes dos disposiciones legales que regulan esta materia, éstas no se vienen aplicando. En efecto, el Decreto Supremo No. 001-98-TR establece que, para efectos de acreditar el pago de obligaciones laborales económicas, las entidades empleadoras tienen la obligación de conservar sus planillas, el duplicado de las boletas y las constancias correspondientes, hasta 5 años después de efectuado el pago. No obstante, es frecuente que las autoridades administrativas y judiciales asuman la posición de que el empleador tiene que acreditar el cumplimiento de sus obligaciones laborales sin un límite temporal, y exigen al empleador acreditarlas, aun cuando se hubiesen generado hace más de 5 años; ello

¹² Número total de trabajadores formales que trabajan en empresas inscritas en SUNAT y trabajadores del hogar, según Encuesta Nacional de Hogares – 2015.



debido al rango reglamentario de la norma mencionada y a una interpretación de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo; sobre la distribución de la carga probatoria en el proceso laboral. Similar disposición contiene el artículo 5 del Decreto Ley No. 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional, pero esta tampoco es aplicada por las autoridades, que entienden esta norma únicamente regula materia tributaria.

Así pues, con la finalidad de garantizar seguridad jurídica para los administrados, es necesario consignar la regla que regula la conservación de documentos mediante una norma con rango de Ley no circunscrita al ámbito tributario, de manera que ninguna autoridad pueda exigir documentos laborales con una antigüedad mayor a los 5 años para fiscalizar o verificar el cumplimiento de derechos laborales. La fiscalización o verificación del cumplimiento de obligaciones laborales debe realizarse periódicamente dentro de plazos razonables, y no es razonable mantener a las entidades empleadoras a la expectativa de reclamos laborales sin un límite temporal.

De igual forma, las diversas Autoridades Administrativas de Trabajo en virtud al Decreto Legislativo N° 910, deben brindar a los trabajadores y ex trabajadores los servicios de Consultas, Liquidaciones y Patrocinio Judicial, pero para acceder a estos exigen una serie de requisitos que es necesario simplificar; por ejemplo, para acceder al servicio de proyección de una liquidación de beneficios sociales la Autoridad Administrativa de Trabajo exige acreditar el cese laboral; con lo cual un trabajador con vínculo vigente que, por ejemplo, está considerando cambiar de empleador y, para evaluar su decisión, desea conocer una proyección de su liquidación no accede a dicho servicio. En atención a ello, se señala que para el acceso de estos servicios sólo se requiere la acreditación del vínculo laboral vigente o finalizado.

6.2. Simplificación para autorizar el uso del parqueo destinados para personas con discapacidad

De acuerdo a la Ley N° 28084, la persona con discapacidad para poder utilizar la zona reservada de parqueo especial para vehículos ocupados por personas con discapacidad, éste necesita contar con un distintivo vehicular a su favor y para contar con dicho distintivo tiene que realizar cuatro (4) trámites que se resumen en: i) Trámite para obtener el Certificado de discapacidad; ii) trámite para el Registro como persona con discapacidad; iii) trámite para obtener el Registro y Permiso especial de parqueo; y iv) trámite para obtener el distintivo vehicular.

En ese contexto, resulta necesario analizar si en el marco de la simplificación administrativa todos los trámites señalados en los puntos anteriores son necesarios. Respecto del trámite de obtención del certificado de discapacidad es un trámite necesario y útil, pues mediante este documento emitido por un establecimiento de salud es otorgado a toda persona que lo solicite y que tenga una alteración funcional, permanente, transitoria o prolongada, física, sensorial o mental, que implique desventajas considerables, y que como consecuencias de ello no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.

Asimismo, el trámite de registro como persona con discapacidad ante el CONADIS, es necesario porque a través de este procedimiento se genera una



base de información de las personas con discapacidad que permitirá a las entidades vinculadas al Estado, plantear y programar las políticas públicas para atender a todas las personas con discapacidad.

En lo que concierne al trámite o procedimiento para obtener el registro y permiso especial de parqueo para personas con discapacidad, según lo establecido en el 4º artículo de la Ley 28084 dicho procedimiento está a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); sin embargo, de un análisis de esta regulación no hay sustento o razón por la cual se haya establecido la necesidad de que la persona con discapacidad a fin de utilizar la zona de parqueo reservada a su favor, tenga que tramitar el registro y el permiso especial ante el MTC, cuando sería suficiente con el carnet emitido por Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS.

Asimismo y con relación a lo anterior, no se encuentra sustento y utilidad del permiso especial de parqueo para personas con discapacidad, pues el MTC al otorgar dicho permiso no asegura ninguna finalidad en cuanto al transporte y tránsito terrestre. En otras palabras, con el referido procedimiento no se busca proteger o controlar alguna conducta de las personas con discapacidad que pueda incidir en el tránsito terrestre y tampoco se busca fiscalizar el cumplimiento de los espacios reversados para personas con discapacidad.

En tal sentido, se propone en el marco de simplificación administrativa y de optimización de servicios en favor del ciudadano, que las personas con discapacidad que conduzcan o que sean ocupantes de unidades vehiculares tengan derecho al uso del parqueo especial en los estacionamientos públicos y privados, exhibiendo el distintivo vehicular personal e intransferible emitido por el CONADIS, en un lugar visible del vehículo y durante el tiempo que permanezca estacionado. Dicho distintivo tiene la característica especial que es portable, lo cual permitirá que el discapacitado pueda hacer uso del parqueo para personas con discapacidad independientemente del vehículo en que se moviliza.

Durante el plazo de 3 años, dichas personas con discapacidad, podrán usar el parqueo especial, exhibiendo indistintamente, el Certificado de Discapacidad, el Carné de Inscripción en el Registro Nacional de las Personas con Discapacidad o el distintivo vehicular de CONADIS en un lugar visible del vehículo y durante el tiempo que permanezca estacionado.

Además, se tendrá que adecuar el TUO del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas con el presente Decreto Legislativo.

6.3. Autorización con vigencia indeterminada para el uso total o parcial de lunas o vidrios oscurecidos o polarizados

Se establece que la vigencia para autorización para el uso total o parcial de lunas o vidrios oscurecidos o polarizados en vehículos será indeterminada y será otorgada únicamente al vehículo, eliminándose las autorizaciones otorgadas a los conductores y/o propietarios de vehículos. Actualmente, la autorización solo es por dos años.



Asimismo, se propone que en caso que el vehículo cambie de propietario, se deberá solicitar una nueva autorización para el uso total o parcial de lunas o vidrios oscurecidos o polarizados.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente norma busca coadyuvar al cumplimiento íntegro de las metas y objetivos trazados por el Poder Ejecutivo para optimizar y simplificar los procedimientos administrativos en favor del ciudadano, así como facilitar y promover la formalización laboral. Esto genera el ahorro en tiempo y en costos en beneficio de los ciudadanos y de las entidades de la administración pública.

Algunos de los beneficios que se obtendría con la implementación de las medidas propuestas por el presente Decreto Legislativo serían los siguientes:

- El "Diario Oficial El Peruano Electrónico" permitirá una mayor difusión de su contenido, generando una mayor seguridad jurídica. Asimismo, representaría una reducción en los costos de publicación de avisos.
- La curatela especial para personas adultas mayores resultaría beneficiosa, teniendo en cuenta que la solución notarial planteada representaría un ahorro en costos en comparación a si realiza en la vía judicial, pero principalmente permitiría un ahorro en tiempo respecto a la demora del poder judicial por la propia carga procesal de los juzgados, la misma que se estima dura entre 1 y 3 años.
- Con la implementación del distintivo vehicular portable, se beneficiaran los discapacitados que requieran usar el parqueo especial en los estacionamientos vehiculares, sin necesidad de realizar un nuevo trámite.
- Ahorro en tiempo y en costos en beneficio de las entidades de la administración pública en la tramitación de documentos electrónicos una vez que se implemente la interconexión de los sistemas de trámite documentario.

Los recursos que se requieran para simplificar y optimizar los procedimientos a cargo de las entidades de la Administración Pública, así como todas las medidas establecidas por el presente Decreto Legislativo serán cubiertos por los pliegos involucrados sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa es acorde a las disposiciones y principios consagrados en la Constitución Política del Perú, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al dictar medidas que enfatizan el cumplimiento de éstas.

Mediante el Decreto legislativo se modifica el artículo 1 de la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos; el artículo 4 de la Ley N° 28084, Ley que regula el parqueo especial para vehículos ocupados por personas con discapacidad; el artículo 123-A del Decreto Legislativo N° 1049, Ley del Notariado. Además, se deroga el artículo 5 de la Ley N° 28084.

Asimismo, el Decreto Legislativo emite disposiciones para la implementación del Decreto Legislativo N° 1246, decreto legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.

