



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 3 de octubre de 2024

OFICIO N° 296 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de comunicarle que, al amparo de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 32089, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se ha promulgado el Decreto Legislativo N° 1690 Decreto Legislativo que fomenta la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del Silencio Administrativo Positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible.

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

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros



Decreto Legislativo

N° 1690

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, en materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria de inversión pública, privada, público-privada, y gestión de servicios públicos, por el término de noventa (90) días calendario.

Que, en el marco de la referida materia, el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089 establece que el Poder Ejecutivo está facultado para simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible;

Que, de acuerdo a los artículos 2 y 4 del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, la mejora regulatoria en el Perú tiene como finalidad promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de las partes interesadas, en el ejercicio de la función normativa del Estado, propiciando la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno, usando la regulación como un medio para alcanzar un objetivo de política pública en base a evidencia; sustentada de forma fundamental en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros, respectivamente;

Que, de conformidad con lo establecido en el numeral 34.1 del artículo 34 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el silencio administrativo negativo es aplicable de forma excepcional en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas;



Que, de la revisión del marco normativo vigente, no se identifica una base legal que provea criterios y/ o lineamientos para la determinación de la afectación no significativa sobre el interés público, que permita la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, situación que como consecuencia genera margen para el uso discrecional y no excepcional del silencio administrativo negativo;



Que, conforme la evidencia disponible de la calificación de evaluación previa de procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo, de forma no consistente con el citado mandato legal de excepcionalidad del silencio administrativo negativo, el silencio administrativo positivo es el tipo de silencio aplicado de forma excepcional; en tanto se identifican entidades públicas con competencias para regular actividades económicas diversas cuyos procedimientos administrativos con silencios administrativos positivos en diversos casos se aplican a la minoría de sus procedimientos administrativos;



Que, en ese sentido, resulta necesario establecer un marco normativo que complemente la legislación en la materia precisando criterios enunciativos para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, de forma que garanticen su efectiva aplicación en consistencia con lo establecido por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y los principios de proporcionalidad y razonabilidad para la mejora regulatoria, contribuyendo de esta forma a la simplificación y calidad regulatoria a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible;

Que, de acuerdo al inciso 18 del numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, la presente norma está fuera del ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, en tanto constituye una normativa de carácter general cuya aplicación se circunscribe al sector público, la cual no comprende disposiciones que establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia aplicable a empresas, ciudadanos o sociedad civil que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los administrados, que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; y, en el ejercicio de las facultades delegadas en el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional;

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Decreto Legislativo

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto fomentar la simplificación de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación eficiente de criterios del silencio administrativo positivo, con la finalidad de promover la competitividad y el crecimiento sostenible a nivel nacional y de forma descentralizada.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El presente Decreto Legislativo es de aplicación general a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General con excepción del numeral 8.

Artículo 3. Criterios para fomentar la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo

3.1. Para efectos de aplicar el supuesto previsto en el numeral 33.1 del artículo 33 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración Pública que cuenten con un Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, realizan la evaluación de cambio de la calificación de silencio administrativo negativo por la aplicación de silencio administrativo positivo en aquellos

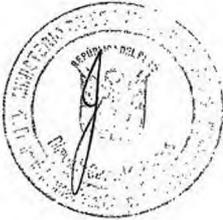
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCÓN
SECRETARÍA DEL CONSEJO DE MINISTROS

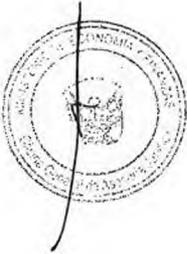


procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, en el marco de una medida simplificadora y siguiendo la normativa vigente aplicable. Dicha medida no aplica a los procedimientos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en bienes jurídicos señalados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2. Para la emisión de la medida simplificadora referida en el numeral precedente, las entidades pueden considerar los siguientes criterios:



- a) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA donde el administrado sea principalmente una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa, en el marco del objetivo de la presente norma.
- b) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.
- c) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, cuando el objeto de la solicitud del procedimiento administrativo iniciado se circunscriba a aspectos de naturaleza previa al inicio o ampliación de una actividad económica, cuya sola aprobación no habilita la ejecución de la misma; así como, cuando la estimación de la solicitud habilite para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y en ambos supuestos, siempre que no se encuentren contempladas en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la normativa específica vigente aplicable en materia de tutela de los bienes jurídicos señalados en dicho artículo.



3.3 Los criterios referidos en el numeral precedente son de naturaleza enunciativa, por lo que la entidad pública se encuentra facultada a aplicarlos en función al análisis técnico de cada procedimiento administrativo relacionado a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales. Dicho análisis puede ser realizado tanto a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, como aquellos procedimientos administrativos por crearse o modificarse en norma sustantiva.

Artículo 4. Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. En un plazo de sesenta (60) días hábiles contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros emite los Lineamientos que contienen los criterios



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Decreto Legislativo

para la aplicación del silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos y los mecanismos para promover la atención oportuna de dichos procedimientos, con la finalidad que su aplicación cuente con carácter excepcional, en aquellos procedimientos administrativos cuya calificación se regula en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

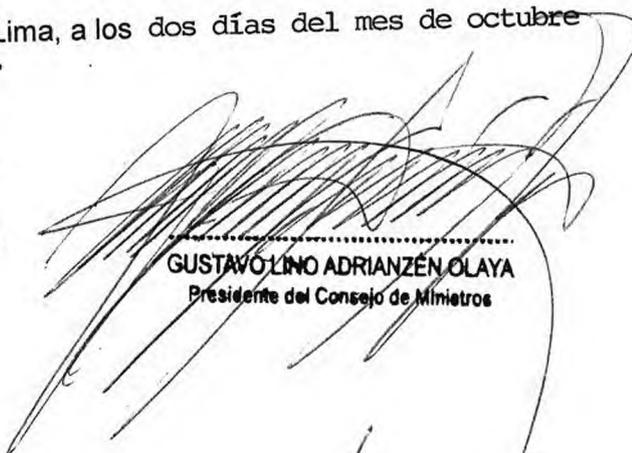
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro.




DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República


GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros




JOSE BERLEY ARISTA ARBILDO
Ministro de Economía y Finanzas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

I. DESCRIPCIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO

- **OBJETO**

El Decreto Legislativo tiene por objeto fomentar la simplificación de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales por parte de las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General con excepción del numeral 8, a través de la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo; de forma consistente con lo establecido en el supuesto previsto en el numeral 33.1 del artículo 33 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**); y en línea con los principios, entre otros, de proporcionalidad y razonabilidad para la mejora regulatoria establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

- **FINALIDAD**

El Decreto Legislativo tiene por finalidad promover la competitividad, el crecimiento y el empleo de forma sostenible, a nivel nacional y de forma descentralizada.

- **ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO**

Tratamiento del silencio administrativo en los procedimientos administrativos de evaluación previa

Con respecto a los procedimientos administrativos de las entidades del sector público, de acuerdo con el artículo 29 de la LPAG, aquellos constituyen el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Asimismo, conforme el artículo 30 de la LPAG, con relación a la calificación de procedimientos administrativos, todos los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. En dicho marco, cada entidad pública señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, siguiendo los criterios establecidos en la citada norma.



En complemento a los procedimientos administrativos de aprobación automática y los de silencio administrativo positivo (en adelante, **silencio positivo**), de conformidad con lo establecido en el numeral 34.1 del artículo 34 de la LPAG, **el silencio administrativo negativo** (en adelante, **silencio negativo**) **debe ser aplicable de forma excepcional** en aquellos casos en los que la petición del administrado puede **afectar significativamente el interés público** e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

En esa línea, conforme la disposición citada, la calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Al respecto, resulta necesario señalar que, de la revisión del marco normativo vigente, **no se identifica una base legal que provea lineamientos ni criterios objetivos para la determinación de la afectación significativa sobre el interés público, y en contraste, tampoco sobre la afectación no significativa sobre el interés público, por lo que las entidades públicas no cuentan con un marco general para la evaluación de la ocurrencia e intensidad de afectación al interés público, lo cual puede constituir un obstáculo para el acceso y permanencia en el mercado en caso de no cumplimiento de plazos de atención de procedimientos administrativos sujetos a silencio negativo.**

Así, el problema público que el presente Decreto Legislativo atiende tiene como origen que el concepto de interés público es indeterminado y discrecional por naturaleza (ver sentencia del TC EXP. N.º 0090-2004-AA/TC), por lo que las entidades públicas no cuentan con lineamientos y criterios objetivos para realizar una evaluación predecible y razonable en todos los casos sobre de la afectación al interés público y, en especial, de la dimensión o significancia de esta.

Al respecto, dicha carencia de contenido objetivo sobre el concepto de “afectación del interés público” y la “significancia” de la misma, tiene como consecuencia un amplio margen de discrecionalidad para la calificación de silencios administrativos.

Como consecuencia, la carencia de contenido mencionada genera riesgos de potenciales barreras a la competencia, la competitividad y el crecimiento sostenible de la economía y de los empleos formales para el caso de los procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, mediante el establecimiento de condiciones regulatorias no razonables tales como la imposición de silencios negativos en casos de afectación no significativa del interés público.



De forma complementaria, corresponde señalar que, de acuerdo a los artículos 2 y 4 del Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, la mejora regulatoria en el Perú tiene como finalidad promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de las partes interesadas, en el ejercicio de la función normativa del Estado, propiciando la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno, usando la regulación como un medio para alcanzar un objetivo de política pública en base a evidencia; sustentada de forma fundamental en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros, respectivamente.

En el marco descrito, se destaca que conforme precisa el numeral 5.5 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, la simplificación administrativa constituye un medio del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que complementa y fortalece el proceso de mejora de la calidad regulatoria; materia comprendida en el objeto del presente Decreto Legislativo.

Facultades legislativas delegadas en materia de simplificación y calidad regulatoria, entre otras

Por su parte, el artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso de la República puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

En el contexto descrito, mediante Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de 90 días calendario, entre otros, en materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria de inversión pública, privada, público-privada, y gestión de servicios públicos.

En específico, el literal 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089, establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre lo siguiente:

“2.1.1. Simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible.”

En consecuencia, mediante el presente Decreto Legislativo se emite una norma con rango de ley en materia de criterios para la aplicación del silencio administrativo positivo que complementa el marco jurídico vigente, a fin de contribuir a simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, con la finalidad de promover la competitividad, el crecimiento y el empleo de forma sostenible, a nivel nacional y de forma descentralizada.

El proyecto de Decreto Legislativo es necesario para fortalecer las medidas de simplificación administrativa, con énfasis en la aplicación del silencio administrativo, aplicable a todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que establece criterios



transversales que ayudan a priorizar procedimientos administrativos; a reducir la discrecionalidad en su aplicación; y, a promover el acceso y desarrollo competitivo del mercado.

En ese marco, el proyecto de Decreto Legislativo dispone que se contará con Lineamientos que permitirán garantizar la adecuada aplicación de la calificación del procedimiento administrativo por parte de las entidades de la administración pública, generando mayor predictibilidad y seguridad jurídica en su aplicación.

Estas medidas son de naturaleza preventiva y contribuyen a evitar la generación de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad, en el marco de la aplicación de una medida simplificadora.

II. FUNDAMENTOS TÉCNICOS

▪ IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PROPONE REGULAR

Las regulaciones para el acceso y permanencia en el mercado de actividades económicas diversas (p.ej. licencias y autorizaciones emitidas por el Estado), en el Perú y en la economía global, son condición necesaria para el funcionamiento de la economía y la preservación del interés público (p.ej. salud y ambiente), por lo que su diseño e implementación (p.ej. regímenes de evaluación previa de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales y cumplimiento de plazos para su evaluación por el Estado) resultan críticos para lograr una eficiente economía de mercado y son de relevancia para la política económica.

En ese marco, como parte del marco regulatorio establecido por el Estado, los procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales constituyen regulaciones críticas para el acceso y permanencia en los mercados, en su calidad de conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los agentes económicos y sus actividades en los mercados.

Ello debido a que los procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales comprenden la materialización para los administrados de diversas regulaciones aplicadas para que los agentes económicos participen los mercados, las cuales son condición necesaria para la realización de actividades productivas y generar puestos de trabajo. Así por ejemplo, a partir de información de los TUPA de las entidades públicas del Poder Ejecutivo, se identifican diversos procedimientos administrativos que se vinculan con las actividades productivas de los diversos sectores económicos, tales como la emisión de licencias (por ejemplo, de funcionamiento y de edificación, entre otras), certificados, autorizaciones, permisos, inscripciones en registros, evaluación de estudios específicos, así como las modificaciones, renovaciones y ampliaciones de licencias, certificados, autorizaciones, entre otros.

Por ello, asegurar la eficiencia de los procedimientos administrativos necesarios para el acceso y permanencia en el mercado es fundamental para contribuir al crecimiento sostenible de la economía y del empleo.

Sobre la clasificación de los procedimientos administrativos, de acuerdo al artículo



32 del marco normativo antes citado, corresponde resaltar que todos los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo.

Cabe resaltar que, **conforme el marco legal peruano mencionado, dentro del conjunto de los procedimientos administrativos de evaluación previa, el silencio positivo debe ser la regla y el silencio negativo la excepción**; en atención a que, con respecto a los procedimientos de evaluación previa con silencio negativo, el artículo 34 de la LPAG, señala lo siguiente:

“Artículo 34.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

34.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

(...)”.

Como se observa, la legislación peruana establece de forma explícita que la **evaluación previa con silencio negativo es excepcional y se da cuando cumpla, de manera simultánea, las siguientes dos condiciones concurrentes:**

- **Afectación significativa al interés público, e**
- **Incidencia en los bienes jurídicos señalados, como salud y medio ambiente, entre otros.**

De esta forma, **dada la naturaleza excepcional del silencio negativo**, la normativa nacional exige que, **en complemento a la potencial incidencia sobre bienes jurídicos determinados, se debe verificar previamente la existencia de potencial afectación de intensidad significativa al interés público.**

Por ello, **la sola incidencia potencial de un procedimiento administrativo sobre bienes jurídicos señalados por la LPAG no resulta condición necesaria para la aplicación de silencios administrativos negativos, sino que dicha incidencia tenga como consecuencia una afectación significativa al interés público.**

En esa línea, en caso la afectación al interés público sea no significativa (por ejemplo, por el reducido volumen de operaciones del agente económico solicitante



y el objeto de un procedimiento cuya aprobación no habilita la efectiva participación en los mercados), no correspondería aplicar el silencio negativo; sino correspondería aplicar el silencio positivo, tal como se establece en el punto 1 del numeral 33.1 del artículo 33 de la LPAG, que señala lo siguiente:

“Artículo 33.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo

33.1 Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:

1.- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 34.

(...).”

Cabe resaltar que el modelo aplicado en el Perú, con el silencio negativo como excepción sujeta a condiciones y el silencio positivo como regla, es un tratamiento legal que se verifica en economías como Chile y en España. De otro lado, si bien el silencio negativo no es declarado como excepcional en la normativa de países como México, sí se aplica silencio positivo en determinados trámites para empresas de menor tamaño.

Cuadro N° 1

Regla General del Silencio Administrativo en Países Seleccionados

País	Normativa Principal	Silencio Positivo	Silencio Negativo	Sustento del Silencio Negativo
Chile	Ley N.º 19.880, Artículos 64 y 65	Regla general, salvo en casos de afectación al patrimonio fiscal, seguridad o derechos de terceros.	Excepcional, aplica en casos de impacto fiscal, seguridad o recursos administrativos.	Protección del patrimonio fiscal y actuación de la administración de oficio.
México	Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 17	Excepcional, cuando una ley especial lo contempla. Ejemplo: ciertos permisos comerciales. Por ejemplo: Existe silencio administrativo positivo para el Registro Único de Información Fiscal /RUIF) que es aplicable para personas físicas con actividad empresarial y empresas (incluye pequeña empresa), asociaciones civiles.	Regla general para casos que afecten interés público, salud o seguridad.	Protección del interés público y el derecho de petición establecido en la Constitución.
Colombia	Ley 1437 de 2011 (CPACA), Artículos 83 y 84	Casos especiales establecidos por ley, como acceso a documentos públicos o procedimientos de contratación estatal.	Regla general en la mayoría de los procedimientos.	Asegurar el cumplimiento de normas legales y evitar efectos adversos para la administración pública.
España	Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común,	Regla general en los procedimientos iniciados a solicitud de parte	Excepcional para casos que afectan el derecho de terceros o comprometer el interés general.	Seguridad jurídica en casos de alto impacto público y procedimientos complejos.



	Artículos 24 y 25			
Perú	TUO Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS	Regla general en los procedimientos administrativos de evaluación previa.	Excepcional, en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, entre otros. No hay un criterio establecido respecto a la excepcionalidad	Protección del interés público en temas críticos (salud, seguridad, medio ambiente, entre otros).

Fuente: Procedimiento administrativo en Latinoamérica: plazos y silencio. Una tarea inconclusa (2017) y normativas de los países.

No obstante, si bien el marco legal peruano establece que el silencio negativo es de carácter excepcional, a partir de información estadística de los TUPA de entidades públicas del Poder Ejecutivo seleccionadas, con competencias para establecer regulaciones aplicables a actividades productivas diversas, **la evidencia sugiere que en la práctica en el Perú los procedimientos administrativos con silencio negativo relacionados a la operatividad de actividades económicas no tienen en todos los sectores una aplicación excepcional sino una participación relevante, e incluso mayoritaria en diversos casos.**



Cuadro N° 2

Procedimientos administrativos totales y con silencio negativo, entidades públicas seleccionadas (número y part. %)

Entidades	Total PA	PA (Automática)	PA (SAP)	PA (SAN)	Part. %
MINSA	176	39	28	109	62%
MTC	297	51	173	73	25%
MINEM	105	3	39	63	60%
PRODUCE	90	8	26	56	62%
MINAM	18	4	3	11	61%
MVCS	20	9	1	10	50%
MIDAGRI	10	0	2	8	80%
MINCETUR	24	3	13	8	33%
TOTAL	740	117	285	338	46%

Fuente: TUPA de cada entidad. Elaboración: DGAEICYP-MEF

En específico, se identifica 338 procedimientos administrativos con silencio negativo de un total de 740 procedimientos administrativos: **aproximadamente el 50% de los procedimientos administrativos de las entidades públicas seleccionadas por su vinculación con la regulación de actividades económicas son procedimientos con silencio negativo, lo cual provee evidencia de que la aplicación del silencio negativo en la práctica no resulta excepcional a pesar de que la normativa vigente lo establece de esa forma.**

Por su parte, de forma consistente con el establecimiento no excepcional del silencio administrativo negativo en la práctica; en diversas entidades públicas vinculadas a la regulación de las actividades económicas, los silencios administrativos positivos representan la minoría de los procedimientos administrativos sujetos a condición de evaluación previa, con rangos de aplicación del silencio positivo entre el 9% y 38%,¹ salvo casos de excepción de sectores en los que el silencio positivo se verifica en la mayoría de los procedimientos administrativos bajo su competencia.²

Al respecto, resulta necesario señalar que, de la revisión del marco normativo vigente, **se identifica que se carece en el Perú de una base legal que provea lineamientos ni criterios objetivos para la determinación de la afectación no significativa sobre el interés público que es condición para la aplicación del silencio administrativo positivo, situación que genera como problema público un margen relevante para el uso discrecional y no excepcional del silencio administrativo negativo que se puede reflejar en obstáculos al acceso y permanencia en el mercado en caso de no cumplimiento de plazos de atención de procedimientos sujetos al mencionado silencio administrativo.**

En esa línea, la alta heterogeneidad entre sectores en términos del tratamiento de silencios positivos como muestra la evidencia sugiere oportunidades potenciales de perfeccionamiento en el tratamiento de silencios administrativos, de forma que se promueva de forma razonable la aplicación de silencios positivos sobre la base de criterios objetivos que faciliten materializar el concepto de “afectación significativa” ante la carencia actual de lineamientos y criterios que provean mayores herramientas a las entidades públicas para la determinación de silencios administrativos.

Por ello, el presente Decreto Legislativo identifica como problema público -y, a su vez, oportunidad potencial para la simplificación administrativa- la utilización no excepcional de silencios negativos por parte de diversos sectores en procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, lo cual limita el crecimiento económico sostenible en caso de incumplimiento de plazos legales de atención de dichos procedimientos cuando su aplicación no resulta alineada conforme el mandato legal y no considera los heterogéneos niveles de riesgo e impacto generado por los diversos agentes económicos y las actividades productivas que realizan.

Así, cuando las entidades no tramitan conforme al plazo legal los procedimientos administrativos con silencio negativo que están relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, los administrados tienen como denegada su solicitud ante la omisión de respuesta por parte del Estado, con lo cual limitan su acceso y permanencia en el mercado de su actividad productiva específica por razones distintas a su nivel de productividad o contexto económico, sino asociadas a la eficiencia gubernamental y la carga regulatoria.

Como consecuencia, ante la no atención oportuna de trámites con silencio negativo relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales que solicitan los administrados de todo

¹ Información correspondiente a 6 de las 8 entidades públicas analizadas, las cuales registran una aplicación minoritaria del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos bajo su competencia.

² Por ejemplo, MINCETUR y MTC, los cuales presentan procedimientos con silencio administrativo positivo en más del 60% del total de sus procedimientos.



tamaño y sector económico, se generan y amplifican desincentivos para invertir y crecer, deteriorando la productividad, la competitividad y la capacidad de creación de empleos de la economía peruana.

Sin perjuicio de lo antes señalado, es preciso indicar que contar con silencio negativo en procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, no es un problema por sí mismo en tanto constituye un instrumento para preservar el interés público de afectaciones significativas ante potencial incumplimiento del plazo legal de atención de dichos procedimientos por parte del Estado, de aplicarse dicho silencio negativo de forma efectiva a situaciones de afectación significativa al interés público.

Cabe añadir que existe diversa evidencia empírica disponible que señala la necesidad de mejora de las regulaciones para el acceso y permanencia en el mercado en el Perú, como medio para promover la competencia y la productividad.

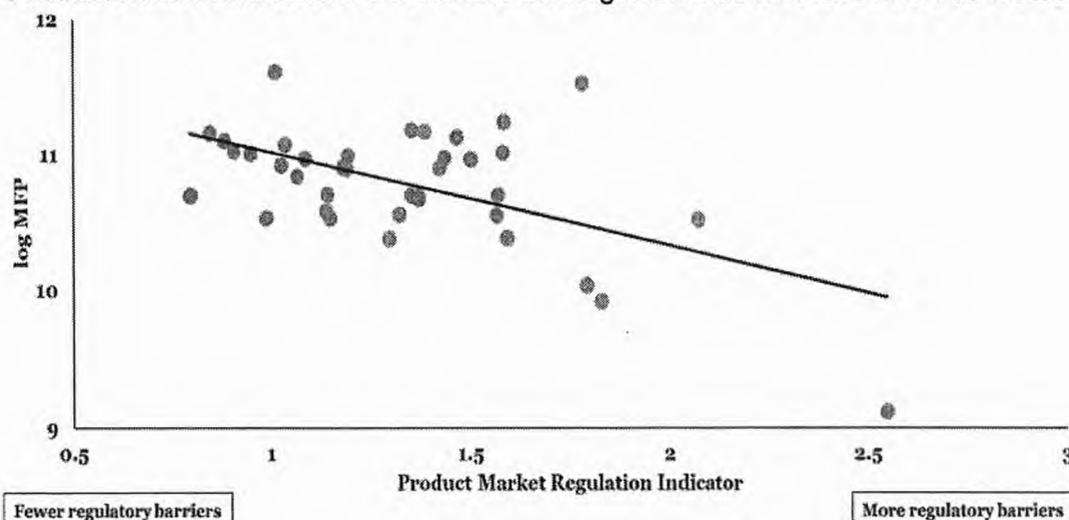
Al respecto, esta situación de potencial de mejora regulatoria en nuestra economía provee sustento para la aplicación de medidas que contribuyan a la simplificación administrativa sobre la base de proporcionalidad y razonabilidad, tales como la aplicación eficiente de silencios administrativos positivos en procedimientos de bajo riesgo relativo para el interés público, relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales.

Así, conforme muestra la evidencia reciente de economías OCDE y otras, una mayor carga burocrática se relaciona directamente con menor productividad multifactorial, lo cual resulta consistente con las menores oportunidades para la competencia, innovación y economías de escala que supone un esquema regulatorio que limita de forma desproporcionada y no razonable el acceso y permanencia en el mercado.



Gráfico N° 1

Productividad multifactorial e Indicador de Regulación de Mercados de Productos



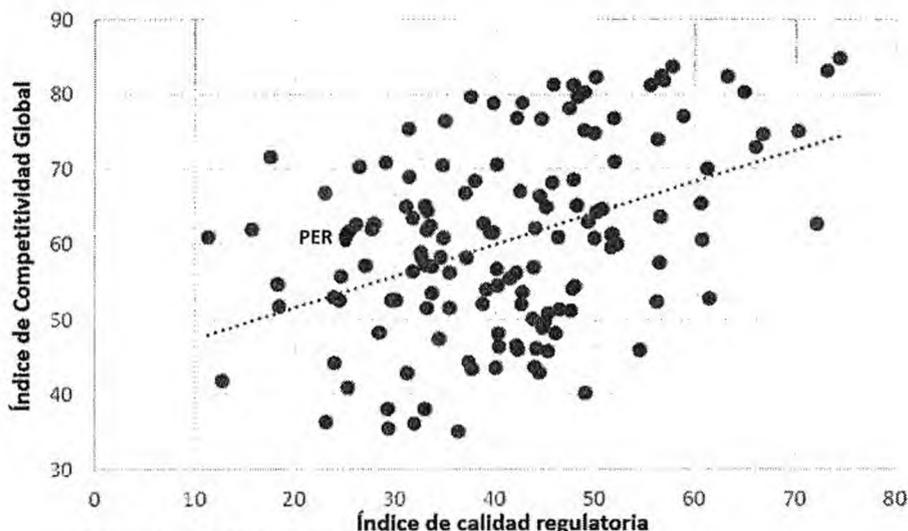
Fuente: OCDE (2024).

De forma consistente, conforme evidencia internacional disponible para más de 100 economías, la mayor calidad regulatoria se asocia directamente con mayor competitividad, lo que facilita el acceso de las unidades productivas locales al

mercado internacional y a las cadenas globales de valor.

En esa línea, resulta necesario indicar que, el Foro Económico Mundial identificó al Perú como una de las 15 economías con mayor carga burocrática para los negocios a nivel mundial, problemática que puede ser explicada, entre otros factores, por la utilización no excepcional del silencio negativo y la no atención oportuna de procedimientos calificados en dichos términos.

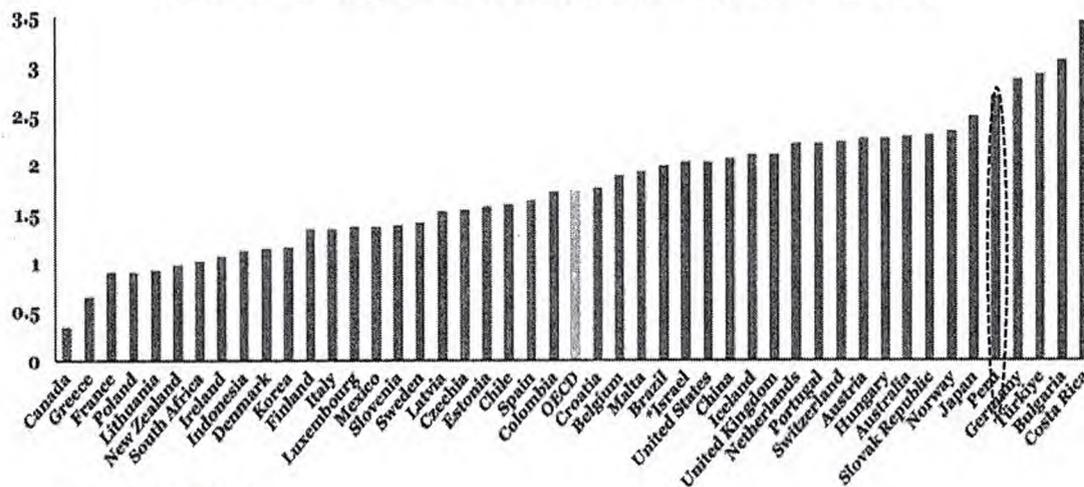
Gráfico N° 2
Competitividad y Calidad Regulatoria



Fuente: WEF (2019). Elaboración: MEF.

Como muestra de las oportunidades de mejora en términos de simplificación administrativa con relación a las regulaciones de acceso al mercado, evidencia de reciente señala que el Perú muestra una brecha relevante con la mediana de la OCDE en términos de calidad de las regulaciones aplicables a nuevas empresas, relacionadas directamente con licencias y permisos para operación.

Gráfico N° 3
Indicador de exigencias regulatorias para nuevas empresas



Fuente: OCDE (2024).



- **NUEVO ESTADO QUE GENERA EL DECRETO LEGISLATIVO**

En el marco de las facultades delegadas por la Ley N° 32089 y a fin de abordar la problemática expuesta en la sección anterior relacionada a la utilización no excepcional del silencio negativo y la carencia de criterios para la determinación de la afectación no significativa sobre el interés público, corresponde establecer una norma que contribuya a la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, con la finalidad de promover la competitividad, el crecimiento y el empleo de forma sostenible, a nivel nacional y de forma descentralizada.

En concreto, ante la alternativa de preservar el statu quo, lo que implicaría sostener la utilización de silencios negativos de forma extensiva y, por ende, contraria al mandato de la LPAG, el presente Decreto Legislativo tiene como objeto precisar criterios para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, de forma consistente con la aplicación excepcional del silencio negativo que establece la legislación vigente; y en línea con los principios, entre otros, de proporcionalidad y razonabilidad para la mejora regulatoria establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

Cabe resaltar que la norma enmarca conforme al mandato explícito de la Ley N° 32089 que establece en su artículo 2 que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre lo siguiente:

“2.1.1. Simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible.”

Al respecto, en específico, conforme desarrolla la Exposición de Motivos de la Ley N° 32089, el presente Decreto Legislativo constituye una norma especial con rango de ley con la finalidad de proveer una base legal de naturaleza especial (por la especialidad de las materias y actividades económicas específicas a regular) que coexiste con la LPAG y habilita la modificación de silencios administrativos negativos a positivos para el subconjunto de procedimientos administrativos críticos para la operatividad empresarial, los cuales por la naturaleza de la actividad económica específica y/o tamaño de empresa, inversión u operación objeto del trámite por el agente del sector privado solicitante, no comprometan el interés público.

En específico, conforme el sustento mencionado de la Ley N° 32089, la presente norma tiene como objeto: *“establecer lineamientos y criterios objetivos de forma técnica, según la naturaleza de la actividad económica específica, y/ o el tamaño de empresa, de inversión u operación objeto del trámite por el agente del sector privado solicitante, cuyos procedimientos administrativos sujetos a evaluación previa cuentan con silencio administrativo positivo”*.

De esta forma, la presente norma especial con rango de ley complementa conforme el mandato al Poder Ejecutivo de la Ley N° 32089, el supuesto establecido en norma general del mismo rango (LPAG) con respecto a la significancia de la afectación al interés público, para el caso específico de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación de empleos, mediante la provisión de criterios de carácter enunciativo para su evaluación.



Sobre los lineamientos y criterios objetivos para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo

Dado que el marco normativo vigente no cuenta con **lineamientos ni criterios objetivos para la determinación de la afectación no significativa sobre el interés público**, que permita la aplicación del silencio administrativo positivo, situación que como consecuencia genera margen para el uso discrecional y no excepcional del silencio negativo, el Decreto Legislativo promueve la aplicación técnica de silencios positivos para el funcionamiento de diversas operaciones empresariales que no comprometan el interés público, mediante el establecimiento de criterios que coadyuven a la utilización excepcional del silencio negativo en los casos que efectivamente existe afectación significativa sobre el interés general.

En esa línea, la presente norma con rango de ley provee una base legal de naturaleza especial (por la especialidad de las materias y actividades económicas específicas a regular) que coexista con la LPAG mediante la provisión de elementos objetivos para la calificación de silencios positivos, en procedimientos críticos para la operatividad empresarial que no comprometan el interés público en atención al menor riesgo asociado a un procedimiento en función al perfil del administrado solicitante y objeto del trámite, contribuyendo de esta forma a la simplificación y calidad regulatoria a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, en línea con principios de proporcionalidad y razonabilidad de mejora de la calidad regulatoria.

Resulta necesario destacar que los criterios objetivos introducidos no implican flexibilización de la normativa general vigente para la aplicación de silencios administrativos en tanto se preserva que los silencios negativos aplican en caso de afectación significativa al interés público, a fin de asegurar la tutela de los bienes jurídicos protegidos que precisa la LPAG, tales como la salud y el ambiente.

En esa línea, la norma complementa el marco legal vigente, para el caso especial de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y generación de empleos, con criterios generales para proveer contenido al concepto de "afectación significativa", contribuyendo así con criterios objetivos referenciales a la mayor predictibilidad para la aplicación de silencios administrativos en línea con el uso no excepcional que ordena la LPAG para el silencio positivo.

Asimismo, resulta relevante señalar que la medida fortalece los avances registrados a la fecha en materia de Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos (en adelante, **ACR**) en el marco del proceso de mejora de calidad regulatoria, el cual registra mejoras significativas en términos de simplificación administrativa, tanto a nivel de eliminación como de mejora de procedimientos administrativos³.

En ese marco, sobre la base de los avances a la fecha y los principios que demanda el instrumento de calidad regulatoria del ACR, la medida introduce criterios objetivos que proveen contenido para el análisis de significancia de la afectación al interés público por parte de las entidades públicas en la calificación de silencios administrativos, contribuyendo así al proceso de mejora de la calidad regulatoria en marcha, tanto para la actualización -de corresponder- de los procedimientos vigentes como para la modificación o creación futura de procedimientos.

³ Por ejemplo, para mayor detalle, consultar:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4473905/Reporte_Anuar_CMCR_2022.pdf



De acuerdo con lo antes señalado, en el artículo 3 del Decreto Legislativo, se establecen las siguientes disposiciones para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, según se detalla a continuación:

“Artículo 3. Criterios para fomentar la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo

3.1. Para efectos de aplicar el supuesto previsto en el numeral 33.1 del artículo 33 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración Pública que cuenten con un Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, realizan la evaluación de cambio de la calificación de silencio administrativo negativo por la aplicación de silencio administrativo positivo en aquellos procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, en el marco de una medida simplificadora y siguiendo la normativa vigente aplicable. Dicha medida no aplica a los procedimientos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en bienes jurídicos señalados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2. Para la emisión de la medida simplificadora referida en el numeral precedente, las entidades pueden considerar los siguientes criterios:

- 
- a) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA donde el administrado sea principalmente una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa, en el marco del objetivo de la presente norma.
 - b) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.
 - c) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, cuando el objeto de la solicitud del procedimiento administrativo iniciado se circunscriba a aspectos de naturaleza previa al inicio o ampliación de una actividad económica, cuya sola aprobación no habilita la ejecución de la misma; así como, cuando la estimación de la solicitud habilite para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y en ambos supuestos, siempre que no se encuentren contempladas en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la normativa específica vigente aplicable en materia de tutela de los bienes jurídicos señalados en dicho artículo.

3.3 Los criterios referidos en el numeral precedente son de naturaleza enunciativa, por lo que la entidad pública se encuentra facultada a aplicarlos en función al análisis técnico de cada procedimiento administrativo relacionado a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales. Dicho análisis puede ser realizado tanto a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, como aquellos procedimientos administrativos por crearse o modificarse en norma sustantiva.”

Como marco general sobre el alcance y objetivo del artículo citado, el numeral 3.1 del artículo 3:

- Precisa que la disposición es aplicable a las entidades de la Administración Pública que cuenten con un TUPA, en tanto el mismo es el documento de gestión que contiene los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, conforme el artículo 37 de la LPAG.
- Precisa que las entidades de la Administración Pública que cuenten con un TUPA realizan la evaluación de cambio de la calificación de silencio administrativo negativo por la aplicación de silencio administrativo positivo en aquellos procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, en el marco de una medida simplificadora consistente con los Lineamientos que la PCM emitirá conforme dispone la Única Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo y en cumplimiento de la normativa vigente; en línea con la finalidad de simplificación administrativa que fomenta el presente Decreto Legislativo. Asimismo, se precisa que dicha medida no aplica a los procedimientos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en bienes jurídicos señalados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



Sobre la base de la disposición simplificadora del numeral precedente mencionado, de forma consistente el numeral 3.2 del artículo 3 de la norma establece criterios objetivos, de carácter referencial, que las entidades pueden considerar para priorizar la evaluación de modificación de silencios negativos a positivos.

En ese marco, se resalta que la aplicación de dichos criterios referenciales priorizados para la evaluación de modificación a silencio positivo se debe realizar, conforme establece el artículo 34 de la LPAG, en consistencia con el interés público a tutelar (bienes jurídicos como la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación) y la evaluación técnica correspondiente realizada por cada sector en los procedimientos de su competencia sobre la existencia o no de afectación significativa a dicho interés.

De esta forma, la implementación del presente Decreto Legislativo por las entidades públicas implica necesariamente que las mismas se encuentran en el deber de analizar y sustentar que el cambio en la aplicación del silencio negativo a positivo no debería afectar el interés público con incidencia en los derechos y bienes jurídicos tutelados por el numeral 34.1 del artículo 34 de la LPAG, resguardando así la razonabilidad en los mecanismos de simplificación administrativa que impulsa la presente norma.

Al respecto, cabe resaltar que el concepto de "afectación no significativa" sobre el interés público que la LPAG ordena garantizar implica el reconocimiento de nuestro marco legal de que, si bien los administrados pueden generar afectaciones sobre el interés general (por ejemplo, la huella de carbono que toda actividad humana genera), estas pueden ser de dimensión no significativa y significativa, siendo las últimas las que pueden proveer de forma excepcional sustento para la aplicación de silencios negativos conforme nuestra legislación vigente.

En ese marco, los criterios introducidos por el presente Decreto Legislativo tienen como sustento el menor riesgo esperado sobre la afectación al interés general según el perfil del administrado solicitante y del objeto del procedimiento administrativo (sujeto a la evaluación de la entidad pública para el caso en concreto de los procedimientos administrativos bajo su competencia dado su carácter enunciativo), entre otros, de forma consistente con principios de proporcionalidad y razonabilidad de mejora de la calidad regulatoria.

Como sustento específico del presente Decreto Legislativo, corresponde resaltar que los criterios planteados no son de aplicación universal ni obligatoria, en tanto se reconoce que existe la posibilidad de que unidades productivas de menor tamaño, en casos excepcionales, pueden generar una afectación significativa al interés público: así como, en similar modo, se reconoce que existe la posibilidad de que un acto preparatorio previo a la ejecución de actividades económicas, de forma excepcional, puede generar una afectación significativa al interés público, entre otros.

Con respecto al criterio relativo a administrados con la condición de persona natural o micro⁴, pequeña y mediana empresa, cabe resaltar que el volumen de la operación de una unidad empresarial, si bien no resulta un criterio único, es un factor que puede influir en la significancia de una afectación potencial al interés público.

Así, se resalta que las actividades económicas realizadas por las empresas formales de menor tamaño, en el caso de la microempresa como referencia, dado su reducido volumen de operaciones representan como máximo el 6 por ciento de la operación de una gran empresa (150 UIT / año como máximo nivel de ventas de una microempresa versus desde 2 300 UIT / año de la gran empresa).

Dado ello, en adición a que corresponde que toda unidad productiva cumpla con todas las exigencias del marco normativo vigente para su actividad económica, resulta razonable prever que las actividades de una empresa de menor tamaño relativo puedan implicar una afectación no significativa al interés público, en atención a que su penetración en el mercado es relativamente limitada en comparación a otras unidades empresariales de mayor tamaño y alcance en el mercado, siempre que dicha operación económica no genere incidencia negativa significativa sobre bienes jurídicos tutelados como el ambiente y la salud, entre otros, de forma consistente con el mandato de la LPAG para la aplicación de silencios positivos.

De forma complementaria, a nivel de análisis macro, el presente Decreto Legislativo tiene potenciales impactos sobre un conjunto relevante de la economía nacional. Como referencia, para el caso de las microempresas, se identifica que aquellas aportaron el 5,6% al valor agregado nacional en el 2022, mientras que, las empresas pequeñas, medianas y grandes aportaron con 15.1%, 10.7% y 68.6%, respectivamente⁵. Ello, permite evidenciar la reducida participación que tienen las empresas de menor tamaño, incluso a nivel agregado, con lo cual se desprende que, en promedio, dichas empresas tiendan a generar impactos sobre el interés público de dimensión no significativa, en comparación a las unidades empresariales de mayor tamaño.

En complemento, el presente Decreto Legislativo incluye explícitamente como criterio los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.

Como se observa, la aplicación de dicho criterio es consistente con las seguridades para los diversos administrados con respecto a sus intereses y derechos legítimos, de forma compatible con el supuesto de "afectación no significativa al interés público" que demanda la aplicación del silencio positivo.

⁴ Cabe precisar que las microempresas pueden ser constituidas por personas naturales o jurídicas. En específico, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 del Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE, se establece que: "La Micro y Pequeña Empresa es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios."

⁵ LAS MIPYME EN CIFRAS 2022 del Ministerio de la Producción (páginas 38 y 39).



Finalmente, con relación al criterio relativo a procedimientos administrativos circunscritos a actos preparatorios al inicio o ampliación de una actividad económica de los distintos sectores cuya sola aprobación no habilita la ejecución de la misma, entre otros, siempre que no se encuentren contempladas en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la normativa específica vigente aplicable en materia de tutela de los bienes jurídicos señalados en dicho artículo; resulta necesario reconocer que; en comparación a las actividades económicas de explotación y de producción y comercialización de bienes y servicios u otras, los procedimientos administrativos para ejecutar acciones preparatorias a dichas actividades, además de ser típicamente transitorias dada su naturaleza previa, presentan una menor probabilidad de afectación significativa al interés público debido a que no suponen la intervención en el mercado en tanto que no habilitan a ejecutar actividades de producción, comercialización, explotación u otra actividad económica.

Ello en atención precisamente a su naturaleza previa al inicio o ampliación de actividades económicas que no supone como regla una afectación significativa al interés general (independiente de si corresponde a sectores primarios o no primarios, en tanto no implican ejecución de la actividad sino son actos preparatorios para la misma), en tanto que su sola aprobación no genera la habilitación para ejecutar actividades de explotación u operar en el mercado de producción o comercialización, u otra actividad económica.

Conforme los argumentos expuestos sobre los criterios introducidos, salvo casos especiales de procedimientos administrativos sustentados técnicamente de forma específica como de afectación significativa al interés público, resulta eficiente el tratamiento de silencio positivo para procedimientos que comprenden actividades de efecto reducido sobre el interés general en atención a su esperado limitado alcance y dimensión en los mercados, dado el alcance reducido del agente económico solicitante (bajo volumen relativo de operación, como la microempresa), el no perjuicio directo sobre los derechos e intereses legítimos de administrados distintos al peticionario; y la naturaleza preparatoria del objeto del procedimiento administrativo (procedimientos cuya aprobación no habilita actividades de explotación, producción y/ o comercialización, u otra).

De esta forma, se prevé que los criterios introducidos por el presente Decreto Legislativo permitan efectivamente contribuir a simplificar de forma razonable el acceso al mercado productivo y la generación de empleos formales de forma sostenible, en atención a que su principal espacio de potencial aplicación se concentra en las personas naturales y las unidades empresariales de menor tamaño, las cuales constituyen la principal fuente de empleo en el Perú.

Así, dado que las micro, pequeñas y medianas empresas representan más del 99% y 60% de la estructura empresarial y empleo en el Perú, respectivamente, conformando el segmento productivo mayoritario en todas las regiones y concentrando la mayoría del empleo informal en el país (como muestra, las empresas con hasta 10 trabajadores registran una tasa de informalidad laboral de 88.4%)⁶, el presente Decreto Legislativo se orienta al mayor dinamismo productivo de la economía formal y de generación de empleos formales, con potenciales efectos positivos, de forma progresiva, a nivel nacional y de forma descentralizada.

⁶ LAS MIPYME EN CIFRAS 2022, Ministerio de la Producción; y PERÚ: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral a Nivel Nacional y en 26 Ciudades, 2023, INEI.



Como referencia del potencial impacto positivo sobre la economía por efecto de la simplificación administrativa que impulsa la presente norma, sobre la base de estimados del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial y del Reporte Indicadores de Regulación de Mercado de Productos de la OCDE, una mejora de la calidad regulatoria del Perú a nivel de una economía promedio de la OCDE en términos de simplificación de las exigencias administrativas para las empresas podría contribuir a acelerar la tasa de crecimiento del producto por habitante del país en 0.75% anual, coadyuvando así a impulsar el crecimiento del empleo formal en el orden de 1.8% adicional al año⁷.

Sin perjuicio de ello, como expresamente precisa la norma al resaltar que los criterios referenciales se plantean como medio para priorizar la evaluación de procedimientos administrativos, se destaca que la evaluación técnica de cada solicitud de los administrados en el marco de procedimientos administrativos es realizada por la correspondiente entidad pública competente, la cual puede denegar la solicitud de corresponder ello conforme a sustento técnico-legal; en adición a que cada entidad cuenta con facultades para actividades de fiscalización posterior y de revocación de permisos o similares en caso de incumplimiento de la normativa vigente.

Conforme con lo previamente expuesto, los criterios introducidos fomentan la simplificación administrativa de las actividades económicas, impulsando el crecimiento económico y del empleo formal de forma sostenible y centralizada, sin implicar per se impactos negativos significativos sobre la sociedad.

Finalmente, en el marco de los criterios establecidos por el presente Decreto Legislativo a fin de proveer contenido al concepto de “afectación no significativa del interés público”, resulta necesario resaltar que la medida, además de que no supone flexibilización del marco general de aplicación de silencios en tanto preserva que los silencios negativos aplican en caso de afectación significativa al interés público, tiene naturaleza enunciativa en atención a las competencias y especialidad de cada entidad pública para determinar las condiciones de los procedimientos administrativos que regula.

De esta forma, se garantiza que la norma no suponga de modo alguno la ineficacia de la regulación del silencio administrativo negativo en caso de “afectación significativa del interés público”, en tanto los criterios planteados constituyen referencia para proveer contenido para la evaluación de la significancia de la potencial afectación al interés general, la cual está sujeta al análisis de cada entidad en atención a sus competencias y especialidad, fin de garantizar la tutela de bienes jurídicos e interés público que protege el silencio negativo.

En esta línea, el presente Decreto Legislativo, en tanto constituye una norma especial que se enmarca estrictamente el mandato general de la LPAG de que el silencio administrativo negativo aplica en caso de “afectación significativa al interés público”, contribuye a garantizar la preservación de bienes jurídicos fundamentales para la sociedad, como el cuidado de la salud y del ambiente, en tanto la norma refuerza el concepto de afectación contribuyendo con criterios objetivos referenciales para la evaluación prioritaria de las entidades.

Para mayor detalle, se precisa que la naturaleza enunciativa de los criterios introducidos implica, por definición, que estos no constituyen un criterio exhaustivo y determinativo

⁷ Considera elasticidad calidad regulatoria – ingreso por habitante de 0.85 (Reporte de Competitividad Global, WEF), tasa de crecimiento demográfico en Perú de 1.1% anual (promedio 2007-2024, INEI) y elasticidad empleo – PBI en Perú de 0.97 (Informe Anual del Empleo, MTPE). La economía promedio de la OCDE en términos de regulaciones administrativas para hacer negocios es Chile, conforme el Reporte de Regulación de Mercado de Productos 2023 (OCDE).



aplicable de forma obligatoria al universo de procedimientos administrativos bajo el ámbito de aplicación del presente Decreto Legislativo, en tanto que no tienen la calidad de reglas absolutas o limitaciones estrictas que cubran necesariamente todos los posibles casos específicos.

Dado, sobre la base de los avances realizados a la fecha en materia de ACR, resulta razonable fomentar que las entidades contemplen la evaluación de procedimientos administrativos, en el marco de su autonomía técnica y conforme su correspondiente competencia y especialidad, ante un nuevo estado en que se introducen de forma referencial criterios objetivos para la determinación de la significancia de la afectación al interés público, los cuales no existían como referencia en norma legal en la oportunidad en que se determinaron los silencios administrativos vigentes

Por ello, las entidades públicas se encuentran habilitadas a aplicar los criterios introducidos para determinar la utilización del silencio administrativo positivo, más no están sujetas a implementarlo de forma obligatoria en cada procedimiento administrativo relacionado a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales; en atención a que su aplicación efectiva por cada entidad pública está determinada por la evaluación técnica específica que cada entidad realice sobre los procedimientos administrativos bajo su competencia.

Dado ello, reconociendo que en el marco de las competencias y especialidad de cada entidad pública se podría identificar y sustentar casos excepcionales de afectación significativa al interés público aun cuando se verifique la ocurrencia de los criterios introducidos, se subraya que la emisión del presente Decreto Legislativo no implica que todos los procedimientos administrativos que tramiten las empresas de menor tamaño en materia de aspectos distintos a actividades económicas tales como explotación, producción o comercialización de bienes y servicios necesariamente deberán tener silencio administrativo positivo.

En complemento, el Decreto Legislativo mediante su Única Disposición Complementaria Final dispone que en un plazo de 60 días hábiles desde su entrada en vigencia, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros emite los Lineamientos que contienen los criterios para la aplicación del silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos y los mecanismos para promover la atención oportuna de dichos procedimientos, con la finalidad que su aplicación cuente con carácter excepcional, en aquellos procedimientos administrativos cuya calificación se regula en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Al respecto, como marco general de la medida planteada se resalta que resulta necesaria la definición de lineamientos rectores, en calidad de directrices de aplicación general que sirvan para la implementación de criterios objetivos, para la evaluación y determinación de silencios administrativos, ello a fin de minimizar la discrecionalidad y heterogeneidad de criterios que genera potencialmente la carencia de definiciones, reglas y conceptos que provean contenido al concepto de "afectación al interés público" y la evaluación de la significancia del mismo.

Dado ello, la medida reconoce la oportunidad de contar con lineamientos para la aplicación eficiente del silencio administrativo en procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, para lo cual el presente Decreto Legislativo dispone que aquellos lineamientos rectores sean establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad de ente rector del proceso de mejora de la calidad regulatoria, a fin de proveer el marco



general para la aplicación de silencios administrativos en dicho conjunto de procedimientos.

Asimismo, la medida comprende que los Lineamientos incluyan la precisión de los mecanismos para promover la atención oportuna de procedimientos administrativos por parte de las entidades públicas, a fin de impulsar la resolución de solicitudes de los administrados dentro del plazo legal que ordena la normativa, bajo responsabilidad del funcionario que le corresponde emitir la respuesta oportuna al administrado solicitante.

Durante el plazo establecido para el proceso técnico de elaboración de los Lineamientos, la Secretaría de Gestión Pública, realiza talleres y sociabiliza la propuesta con las entidades públicas involucradas en los bienes jurídicos que se pretender cautelar con la aplicación del silencio administrativo negativo, señalado en el numeral 34.1 y 34.2 del artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, durante dicho proceso la Secretaría de Gestión Pública podrá recoger aportes de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, circunscritos a los aspectos vinculados con materias bajo sus atribuciones, en el marco del numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1565.

De esta forma, la medida impulsa la determinación de directrices en materia de determinación de silencios administrativos, así como de los mecanismos para promover la atención oportuna de procedimientos administrativos, a definir por el ente rector del proceso de mejora de la calidad regulatoria, contando con aportes de diversos actores en el marco de un proceso técnico y transparente.

Corresponde destacar que la razonabilidad la Única Disposición Complementaria Final se sustenta en que la norma establece la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros para definir lineamientos en materia de silencio administrativo, a fin de fortalecer el proceso de mejora de la calidad regulatoria mediante la introducción de directrices generales para aplicar silencios administrativos que no existían en procesos previos de ACR, por lo que la norma contribuye a consolidar los avances en curso en materia de simplificación administrativa.

De esta forma, en estricta observancia de las competencias y especialidad de las entidades públicas para establecer y/ o modificar los procedimientos administrativos bajo su competencia, se prevé que a partir del mandato a la Presidencia del Consejo de Ministros dispuesto en la Única Disposición Complementaria Final, las entidades cuenten con directrices generales para fortalecer la aplicación de silencios administrativos en aquellos casos en los que la petición del administrado no afecte significativamente el interés público e incida en los bienes jurídicos cuya tutela precisa la LPAG, por lo que la norma no supone de modo alguno afectación al interés general.

Por las razones expuestas, resulta pertinente que la Presidencia del Consejo de Ministros emita los lineamientos mencionados, en un plazo razonable que contribuya a la simplificación administrativa y la reactivación económica en marcha (60 días hábiles), en su calidad de ente rector del sistema administrativo de mejora de la calidad regulatoria, el cual comprende entre sus instrumentos el ACR aplicable a los procedimientos administrativos, conforme establece el Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

El Decreto Legislativo tiene como objeto precisar criterios para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, con la finalidad de promover la



competitividad y el crecimiento sostenible, a nivel nacional y de forma descentralizada.

En ese contexto, la emisión del Decreto Legislativo planteado se sustenta en el siguiente análisis de costos y beneficios para los *stakeholders* (Estado, administrados y sociedad en general):

- En relación con los beneficios para los administrados, al habilitar la modificación del régimen de evaluación previa de SAN a SAP de procedimientos administrativos críticos para la realización de inversiones y operaciones económicas que no comprometan el interés público, permitirá mayor acceso y permanencia en el mercado de diversas actividades económicas, promoviendo el desarrollo de actividades empresariales, impulsando inversiones, competitividad y crecimiento.
- Con respecto a los beneficios generales para la sociedad, el mayor acceso y permanencia en el mercado de diversas actividades económicas, promoviendo el desarrollo de actividades empresariales, impulsando inversiones, competitividad y crecimiento, permitirá crear puestos de trabajo formales a nivel nacional y de forma descentralizada en beneficio de la sociedad en general.
- Con relación a los beneficios para el Estado, la norma contribuirá a reducir la carga burocrática para iniciar y continuar con los negocios en el Perú en diversos tamaños de empresas y actividades económicas, permitiendo mejorar en las perspectivas del crecimiento de las inversiones, producción y empleo; lo cual coadyuvará a un mayor dinamismo de la economía y al bienestar de los ciudadanos.
- En relación con costos para los administrados y sociedad en general, el presente Decreto Legislativo no genera afectación negativa, ya sea de manera directa o indirecta, en tanto que el mismo se circunscribe a la precisión de criterios para la aplicación del silencio administrativo positivo de forma eficiente, sin implicar la modificación de procedimientos administrativos en tanto ello es de competencia sectorial y requeriría, de corresponder, la validación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria para cada caso en concreto a propuesta del sector competente.
- Finalmente, con respecto a los costos para el Estado, la aplicación del Decreto Legislativo no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, puesto que la aprobación del mismo no requiere el incremento de los recursos públicos, toda vez que no se ha establecido funciones adicionales a las que de forma permanente realizan las entidades del sector público en materia de establecimiento y perfeccionamiento de procedimientos administrativos.

En el balance, sobre la base de los beneficios y costos identificados del presente Decreto Legislativo presentados en este acápite, se aprecia que la emisión de la norma bajo análisis contribuirá mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo a generar mayores beneficios económicos y sociales en comparación a los costos para para los administrados, la sociedad y el Estado (*stakeholders*); resultando así en un beneficio neto positivo, en términos de impacto positivo en inversión, producción y empleo a nivel de distintos tamaños de empresa y para diversas actividades económicas, de forma descentralizada y a nivel nacional.



IV. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Legislativo precisa criterios para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, por lo que su impacto en la normativa se circunscribe a complementar las disposiciones en materia de silencio administrativo de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, con relación a los criterios a considerar para evaluar la existencia de potencial afectación no significativa sobre el interés público en el caso de procedimientos administrativos.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

Dado que el Decreto Legislativo tiene por objeto precisar criterios para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, con la finalidad de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, a nivel nacional y de forma descentralizada; se resalta que sus disposiciones se circunscriben a la gestión administrativa del sector público sin imponer o modificar cargas regulatorias al sector privado ni establecer la modificación de procedimientos administrativos en atención a las competencias sectoriales para su determinación.

En materia sobre la necesidad de realización de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, corresponde señalar que el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (en adelante, **AIR Ex Ante**), aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, señala que la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

En el marco descrito, de acuerdo al inciso 18 del numeral 28.1 del artículo 28 del reglamento precitado, el presente Decreto Legislativo está fuera del ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, en tanto constituye una normativa cuya aplicación se circunscribe al sector público que, asimismo, no establece reglas o condiciones para la creación o modificación de procedimientos administrativos, por lo cual su aprobación no genera o modifica costos de cumplimiento regulatorio por parte de empresa, ciudadanos o sociedad civil.

Ello debido a que la presente norma se acota a introducir criterios referenciales, de naturaleza enunciativa, que permiten la evaluación por parte de cada entidad de las condiciones de evaluación previa de procedimientos administrativos objeto de la medida; por lo cual el presente Decreto Legislativo no comprende disposiciones que establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia aplicable a empresas, ciudadanos o sociedad civil que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los administrados que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos.





En ese sentido, mediante correo electrónico de fecha 24 de setiembre de 2024, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria indicó que el presente Decreto Legislativo se encuentra fuera del ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

WALTER ENRIQUE ASTUDILLO CHÁVEZ
Ministro de Defensa

JUAN JOSÉ SANTIVÁÑEZ ANTÚNEZ
Ministro del Interior

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

DANIEL YSAU MAURATE ROMERO
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

DURICH FRANCISCO WHITTEMBURY TALLEDO
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

2331229-3

**DECRETO LEGISLATIVO
N° 1690**

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, en materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria de inversión pública, privada, público-privada, y gestión de servicios públicos, por el término de noventa (90) días calendario;

Que, en el marco de la referida materia, el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089 establece que el Poder Ejecutivo está facultado para simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible;

Que, de acuerdo a los artículos 2 y 4 del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, la mejora regulatoria en el Perú tiene como finalidad promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de las partes interesadas, en el ejercicio de la función normativa del Estado, propiciando la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno, usando la regulación como un medio para alcanzar un objetivo de política pública en base a evidencia; sustentada de forma fundamental en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros, respectivamente;

Que, de conformidad con lo establecido en el numeral 34.1 del artículo 34 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el silencio administrativo negativo es aplicable de forma excepcional en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos bilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas;

Que, de la revisión del marco normativo vigente, no se identifica una base legal que provea criterios y/o lineamientos para la determinación de la afectación no significativa sobre el interés público, que permita la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, situación que como consecuencia genera margen para el uso discrecional y no excepcional del silencio administrativo negativo;

Que, conforme la evidencia disponible de la calificación de evaluación previa de procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo, de forma no consistente con el citado mandato legal de excepcionalidad del silencio administrativo negativo, el silencio administrativo positivo es el tipo de silencio aplicado de forma excepcional; en tanto se identifican entidades públicas con competencias para regular actividades económicas diversas cuyos procedimientos administrativos con silencios administrativos positivos en diversos casos se aplican a la minoría de sus procedimientos administrativos;

Que, en ese sentido, resulta necesario establecer un marco normativo que complemente la legislación en la materia precisando criterios enunciativos para la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, de forma que garanticen su efectiva aplicación en consistencia con lo establecido por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y los principios de proporcionalidad y razonabilidad para la mejora regulatoria, contribuyendo de esta forma a la simplificación y calidad regulatoria a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible;

Que, de acuerdo al inciso 18 del numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, la presente norma está fuera del ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, en tanto constituye una normativa de carácter general cuya aplicación se circunscribe al sector público, la cual no comprende disposiciones que establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia aplicable a empresas, ciudadanos o sociedad civil que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los administrados, que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; y, en el ejercicio de las facultades delegadas en el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

**DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA
LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE
LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO
ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER
LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO
SOSTENIBLE**

Artículo 1. Objeto y finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto fomentar la simplificación de procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación eficiente de criterios del silencio administrativo positivo, con la finalidad de promover la

competitividad y el crecimiento sostenible a nivel nacional de forma descentralizada.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El presente Decreto Legislativo es de aplicación general a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General con excepción del numeral 8.

Artículo 3. Criterios para fomentar la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo

3.1. Para efectos de aplicar el supuesto previsto en el numeral 33.1 del artículo 33 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración Pública que cuenten con un Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, realizan la evaluación de cambio de la calificación de silencio administrativo negativo por la aplicación de silencio administrativo positivo en aquellos procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, en el marco de una medida simplificadora y siguiendo la normativa vigente aplicable. Dicha medida no aplica a los procedimientos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en bienes jurídicos señalados en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2. Para la emisión de la medida simplificadora referida en el numeral precedente, las entidades pueden considerar los siguientes criterios:

a) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA donde el administrado sea principalmente una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa, en el marco del objetivo de la presente norma.

b) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.

c) Se prioriza la evaluación de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, cuando el objeto de la solicitud del procedimiento administrativo iniciado se circunscriba a aspectos de naturaleza previa al inicio o ampliación de una actividad económica, cuya sola aprobación no habilita la ejecución de la misma; así como, cuando la estimación de la solicitud habilite para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y en ambos supuestos, siempre que no se encuentren contempladas en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la normativa específica vigente aplicable en materia de tutela de los bienes jurídicos señalados en dicho artículo.

3.3 Los criterios referidos en el numeral precedente son de naturaleza enunciativa, por lo que la entidad pública se encuentra facultada a aplicarlos en función al análisis técnico de cada procedimiento administrativo relacionado a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales. Dicho análisis puede ser realizado tanto a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA, como aquellos procedimientos administrativos por crearse o modificarse en norma sustantiva.

Artículo 4. Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. En un plazo de sesenta (60) días hábiles contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros emite

los Lineamientos que contienen los criterios para la aplicación del silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos y los mecanismos para promover la atención oportuna de dichos procedimientos, con la finalidad que su aplicación cuente con carácter excepcional, en aquellos procedimientos administrativos cuya calificación se regula en el artículo 34 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

JOSE BERLEY ARISTA ARBILDO
Ministro de Economía y Finanzas

2331229-4

DECRETO LEGISLATIVO N° 1691

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, el Congreso de la República, a través de la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, en materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en inversión pública, privada y público privada, y gestión de servicios públicos; por el término de noventa (90) días calendario;

Que, el subnumeral 2.1.4 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089 dispone que, el Poder Ejecutivo está facultado para establecer medidas de simplificación y mejora de los procesos de promoción de la inversión que impulsen y dinamicen el desarrollo de proyectos bajo las modalidades de Asociaciones Público Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA) en sus diferentes fases, con la finalidad de promover las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada;

Que, en el marco de lo señalado en el considerando precedente, el literal a) del subnumeral 2.1.4 del numeral 2.1 del artículo 2 de la citada Ley establece que, el Poder Ejecutivo está facultado para establecer medidas destinadas a fortalecer el rol de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), durante las fases del desarrollo de las APP, comprendiendo, pero sin limitarse, a la emisión de opinión sobre aspectos de ejecución contractual o frente a controversias, constituirse en sujeto activo para la tramitación de los procesos de adquisición y expropiación de terrenos, así como para la liberación de interferencias y otras que resulten necesarias para optimizar su participación;

Que, el literal b) del subnumeral 2.1.4 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089 establece que, el Poder Ejecutivo está facultado para regular medidas de mejora y simplificación de procesos y competencias para asegurar la oportuna adjudicación, desarrollo y ejecución de proyectos;

Que, el literal c) del subnumeral 2.1.4 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32089 establece que, el Poder Ejecutivo está facultado para incorporar disposiciones para la implementación del modelo de gestión integral de proyectos a través de los Órganos Especializados para la Gestión y Ejecución de Proyectos (OEGEP), así como