

ESTUDIO

Mejora regulatoria y
simplificación de
procedimientos administrativos
que afectan la inversión



Mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos
que afectan la inversión.

© Contraloría General de la República
Gerencia de Estudios y Gestión Pública
Departamento de Estudios
Jirón Camilo Carrillo 114,
Jesús María
Lima-Perú

Fotografía: Shutterstock ©
Edición y diagramación: Marena Morel
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

ESTUDIO

Mejora regulatoria y simplificación de
procedimientos administrativos que
afectan la inversión



CONTENIDO

Presentación	09
Resumen Ejecutivo	11
Introducción	17

01	Capítulo 01: Aspectos generales del Estudio	25
	1.1 Justificación	25
	1.2 Objetivo	28
	1.3 Alcance	29

02	Capítulo 02: Gestión y mejora regulatoria	31
	2.1 La función reguladora del Estado	31
	2.2 Alcances sobre la gestión o gobernanza regulatoria	35
	2.3 Calidad y mejora regulatoria	40
	2.4 Relevancia de la mejora regulatoria para el desarrollo económico y social del país	51

03	Capítulo 03: Marco regulatorio y simplificación administrativa en el Perú	65
	3.1 Marco normativo e institucional de la regulación en el Perú	65
	3.1.1 Normas, políticas y planes en materia regulatoria	65
	3.1.2 Marco Institucional de la regulación	92
	3.2 Marco normativo e institucional de la simplificación administrativa	114
	3.2.1 Normas y Planes en materia de simplificación administrativa	114
	3.2.2 Marco institucional de la simplificación administrativa	133
	3.3 La mejora regulatoria y la simplificación administrativa como estrategia de lucha contra la corrupción	138

04	Capítulo 04: Experiencias internacionales de mejora regulatoria y simplificación administrativa	149
4.1	La experiencia mexicana	149
4.2	La experiencia chilena	155
4.3	La experiencia colombiana	157
4.4	La experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica	160
4.5	Recomendaciones de la OCDE	161

05	Capítulo 05: Identificación y análisis de la problemática sobre el marco regulatorio y los procedimientos administrativos para la operación de proyectos de inversión	165
5.1	Metodología y selección de la muestra	165
5.1.1	Enfoque de la investigación	165
5.1.2	Criterios para la selección de la muestra	166
5.2	Análisis del marco regulatorio y de los procedimientos administrativos seleccionados	182
5.2.1	Principales problemas identificados en el marco regulatorio	183
5.2.2	Principales problemas identificados en los procedimientos administrativos	184
5.2.3	Análisis de los procedimientos administrativos críticos	220
5.2.4	Principales puntos críticos identificados en las entidades para la tramitación de los procedimientos administrativos	222



06	Capítulo 06: Conclusiones y propuestas para la mejora de la regulación y de los procedimientos administrativos referidos a la inversión	227
6.1	Conclusiones	227
6.1.1	La gestión regulatoria en el Perú	227
6.1.2	Principales problemas en el marco regulatorio de los procedimientos analizados	229
6.1.3	Principales problemas en el trámite de los procedimientos administrativos analizados	231
6.2	Propuestas que contribuyan a mejorar la gestión regulatoria	237
6.3	Propuestas para mejorar los procedimientos administrativos	243
6.4	Propuesta de acciones a implementar	246

	Bibliografía	251
	Anexos	259



PRESENTACIÓN

El Estado peruano ha enfocado sus esfuerzos por ser más competitivo y mejorar el ambiente de negocios a fin de contribuir al desarrollo del país. Para ello, ha establecido en diferentes planes y políticas públicas una serie de objetivos encaminados a mejorar la regulación y simplificar los procedimientos administrativos que constituyen barreras para la inversión, debido al alto costo de transacción que supone lidiar con la normativa y el aparato público.

A pesar de los avances en la materia, aún se puede advertir que la multiplicidad de procedimientos administrativos es un fuerte desincentivo para los inversionistas, afectando la competitividad del país, en un contexto de desaceleración del crecimiento económico.

No debemos olvidar que el Estado tiene como función servir a la ciudadanía eficazmente a través de procesos administrativos sencillos, ágiles y transparentes. Esta tarea nos obliga a implementar procesos de mejora continua de la gestión que den lugar a la simplificación de los procedimientos administrativos y a la mejora regulatoria.

La simplificación nos permite agregar valor público a los diferentes procedimientos que se tramitan en las entidades para mejorar la calidad de los servicios que brinda. La mejora de la regulación implica eliminar aquellas normas obsoletas y actualizar aquellas que permitan facilitar las actividades productivas de las personas y salvaguardar derechos y los bienes públicos.

En esa línea es importante mejorar los esfuerzos para garantizar la calidad del marco regulatorio y establecer procedimientos administrativos sencillos y transparentes, de lo contrario no sólo se convierten en barreras burocráticas para la inversión, sino también en espacios para la comisión de actos de corrupción.

De la revisión efectuada a diferentes procedimientos administrativos vinculados a la inversión, se ha podido evidenciar que no existe una política regulatoria expresa que sea transversal a todo el Estado, y no contamos con un arreglo institucional apropiado que permita articular los procesos regulatorios, desde el diseño hasta su implementación y cumplimiento.

La Contraloría General de la República comprometida con el desarrollo de una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos, presenta un nuevo estudio, esta vez enfocado en la **mejora regulatoria y simplificación de los procedimientos administrativos que afectan la inversión**, elaborado con la finalidad de contribuir con el análisis de la problemática que afecta la concreción oportuna de proyectos de inversión impulsados por el sector privado y brindar recomendaciones para la mejora de la gestión en la materia.

FUAD KHOURY ZARZAR

Contralor General de la República

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio es un aporte de la Contraloría General de República al análisis de la problemática del marco regulatorio y de los procedimientos administrativos en sectores clave para la competitividad y productividad del país, cuya complejidad, deficiencia o vacíos pueden ser aprovechados para la comisión de actos de corrupción.

El actual contexto económico de desaceleración, así como los nuevos desafíos sociales y ambientales que enfrentamos, nos obligan a la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento y de promoción de la innovación. Para ello, es necesario contar con un marco regulatorio que permita a los mercados y a nuestra sociedad funcionar adecuadamente, así como adaptarse a las crecientes demandas de una economía global.

En un estado de derecho, un marco regulatorio sólido es una herramienta de gobierno que sirve para promover el desarrollo económico y para generar mayor bienestar social. Las regulaciones bien diseñadas pueden generar beneficios sociales y económicos mayores a los costos que impone su cumplimiento¹.

En efecto, un buen marco regulatorio permite garantizar estándares adecuados de protección social, medioambiental, de salud y protege a las personas y empresas frente a los abusos provenientes de proveedores de bienes o servicios, sean estos públicos o privados. Asimismo, ofrece certidumbre jurídica a los agentes sociales y económicos permitiéndoles adoptar decisiones informadas y predecir con cierto grado de certeza las consecuencias de las mismas.

Por el contrario, cuando la regulación es desproporcionada o no es transparente los costos que generan su cumplimiento exceden los beneficios sociales, afectando no solo a las personas o empresas individualmente consideradas, sino a la sociedad en su conjunto.

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing, París. 2012.

La regulación de mala calidad debilita los esfuerzos del Estado para promover el desarrollo económico y el bienestar social. En particular, la mala regulación afecta el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad, promueve la informalidad y le resta competitividad a la economía, obstruyendo el acceso de las empresas a nuevos mercados. Además, uno de los efectos más dañinos de una mala regulación, es que promueve la corrupción, ya que una regulación ineficiente y onerosa de cumplir propicia abusos de poder. Aunque la corrupción tiene múltiples raíces, un marco regulatorio complejo e ineficiente alimenta este fenómeno².

En el Perú, a pesar que en los últimos años algunas entidades públicas han implementado iniciativas para mejorar la calidad de las regulaciones que emiten y simplificar sus procedimientos administrativos, aún persisten algunos problemas que han sido identificado sobre la regulación en el país, entre los que podemos mencionar:

- **Sobreabundancia de normas y frecuentes cambios normativos:** existe en nuestro ordenamiento jurídico cerca de 600 mil normas vigentes, por lo que se ha calculado que un ciudadano requeriría, como mínimo, 10 años para leer toda esta normativa³.
- **Falta de mecanismos de consulta y recojo de información a fin de determinar los efectos de las normas al momento de su implementación:** en el proceso de formulación normativa no se han implementado mecanismos para consultar a los posibles afectados con la entrada en vigencia de la norma y los efectos que ésta ocasionaría.
- **Débil análisis costo-beneficio de las normas:** una investigación realizada por profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú reveló que en una muestra de 178 proyectos de ley presentados por Congresistas en el

2 Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Análisis Estratégico: Acerca de la regulación y la corrupción en México, 9 de marzo de 2007. Disponible en: <http://ceesp.org.mx>.

3 Gutierrez, Walter (Dirección), Informe Legislativo. Perú: País de la Leyes 2014, Lima, Gaceta Jurídica, 2015.



periodo 2012-2013, solo el 9.6% (es decir 17 propuestas) habían realizado un aceptable análisis costo- beneficio⁴.

- **No existen estándares para la preparación de regulaciones y uso limitado de herramientas de evaluación de impacto regulatorio:** si bien algunos ministerios (MEF, MINSA, MINJUSDH) han emitido lineamientos sectoriales para que sus unidades orgánicas elaboren Informes de Impacto Normativo (IIN) en el proceso de elaboración de los reglamentos y normas sectoriales, esta no es una práctica generalizada en todas las entidades públicas, por lo que no existe suficiente experiencia en evaluaciones ex ante ni ex post en la emisión de las regulaciones.
- **Diseño normativo que no asegura la implementación (enforcement) de la ley:** las entidades públicas no tienen certeza del costo que implica la implementación de las normas que emiten, así como de las capacidades que requieren para ello. Además, muchas leyes no han sido reglamentadas, por lo que no pueden ser implementadas. Existen leyes que tienen más de 4,500 días sin ser reglamentadas⁵.
- **Desorden y dispersión del marco regulatorio.** Cada sector emite normas vinculadas a su competencia sin analizar cómo esta nueva normativa podría afectar el macroproceso de las autorizaciones, permisos y licencias. Esta dispersión origina que el inversionista “investigue” cuáles son las normas que se aplican al procedimiento que debe iniciar.
- **Diseño de procedimientos administrativos sin tomar en consideración los instrumentos estratégicos de simplificación administrativa.** A pesar de haberse emitido un Plan de Simplificación Administrativa y lineamientos sobre la materia, se advierten algunos problemas en el diseño y regulación de los procedimientos administrativos analizados, como la falta de regulación de los plazos en dichos procedimientos para la revisión de

4 Arias-Schreiber Barba, Félix, Valdivieso Serrano, Luis, Peña Jumpa, Juan, "Balance y perspectiva de la aplicación costo – beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República", Lima, Edit. Equis Equis, 2014.

5 Gutierrez, Walter (Dirección), Op., Cit., p. 11.

documentos o emisión de opiniones que en determinados casos son necesarios para el otorgamiento de permisos o la reducción de plazos de un determinado procedimiento administrativo sin tomar en consideración la capacidad real de la entidad para resolver el procedimiento en el nuevo plazo.

Estos problemas, entre otros, explican por qué en el Perú el 54% de empresas son informales y el 75% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada es informal, por lo que más de 11 millones de trabajadores peruanos no cuentan con derechos laborales fundamentales⁶. También explican, en parte, por qué en el país el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas representan más del 99% de compañías operando en el país⁷ y por qué en el Reporte de Competitividad Global 2015 – 2016 elaborado por el Foro Económico Mundial, el país se encuentra en el puesto 133 de un total de 140 países evaluados respecto al indicador de carga de regulación del Estado.

Ante esta realidad, y teniendo como base el análisis de veintidós (22) procedimientos administrativos que deben iniciar las empresas para concretar diversos proyectos de inversión en cinco (5) sectores económicos (Minería, Hidrocarburos, Energía, Transporte y Telecomunicaciones), la Contraloría General de República plantea una serie de propuestas y recomendaciones que tienen por objetivo contribuir al debate para mejorar la gestión regulatoria en nuestro país y los procedimientos administrativos analizados, para lo cual no sólo se toma en consideración las buenas prácticas internacionales sino también el análisis de la problemática nacional.

Así, se plantea que el Poder Ejecutivo inicie un proceso de discusión para la formulación de una política regulatoria o un plan de acción nacional con el objetivo de garantizar la calidad de la regulación y mejorar la gestión regulatoria.

6 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares 2014.

7 Al año 2013, en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la SUNAT aparecen registradas un total de 1 521 312 empresas, de las cuales el 94.6% son microempresas, el 4.6% pequeñas empresas, el 0.2% medianas empresas y un 0.5% grandes empresas (Ministerio de la Producción (PRODUCE), "Las MIPYMES 2013", Lima, PRODUCE, 2014).



También se propone evaluar la creación de una entidad u órgano especializado encargado exclusivamente de promover y supervisar la gestión regulatoria, dotándola de capacidades, recursos, competencias y funciones claras, ello debido a que en nuestro país existe una fragmentación de las entidades encargadas de supervisar y promover la calidad regulatoria.

Además, se sugiere que se establezcan mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades que tienen funciones para mejorar la calidad regulatoria, así como entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar la coherencia regulatoria.

Asimismo, se plantea que en el proceso regulatorio las entidades públicas deben implementar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que permitan a los posibles afectados conocer las propuestas y formular sus comentarios y observaciones a las mismas.

De igual manera, se propone que en tanto se apruebe la política regulatoria o el plan de acción nacional, se desarrollen pilotos de simplificación regulatoria, identificando los sectores económicos que tienen mayor impacto en el desarrollo del país.

En lo que respecta a la implementación de herramientas para la mejora regulatoria se sugiere Fortalecer el Sistema Único de Trámites (SUT) a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, dotando a dicha secretaria de los recursos y el personal necesario que le permita cumplir con su función de supervisión del cumplimiento de la normativa sobre simplificación administrativa, así como incorporar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como metodología obligatoria en el diseño de la nueva regulación.

En materia de simplificación administrativa, se recomienda que en el proceso de implementación de la norma que regula determinados procedimientos administrativos se considere un período de tiempo entre la promulgación de la misma y su entrada en vigencia, lo que permita gestionar adecuadamente los procedimientos administrativos y efectuar las correcciones del caso, así como, asegurar que exista la capacidad institucional a nivel de las entidades públicas involucradas en la implementación del procedimiento.

También se propone la creación del TUPA modelo, cuando ello sea factible, en particular en los gobiernos regionales y locales, a fin de simplificar la tarea de los funcionarios, mayor predictibilidad para los ciudadanos y evitar la discrecionalidad en la incorporación de requisitos.

Finalmente, el estudio formula recomendaciones puntuales para superar los problemas transversales identificados en los procedimientos administrativos analizados, así como en los procedimientos críticos.



INTRODUCCIÓN

En los últimos años nuestro país ha tenido un crecimiento económico significativo, lo cual se debe, en parte, a las reformas económicas introducidas en los años noventa que promovieron la inversión privada, implementándose para ello estrategias de privatización, desregulación y simplificación de trámites.

Como consecuencia, en el periodo comprendido entre los años 2004 al 2014 la pobreza ha disminuido en 37.8 puntos porcentuales⁸. En ese mismo periodo, la clase media creció sustancialmente, pasando de 20% en el 2004 a 34% en el 2014, y la calidad de vida ha mejorado de manera significativa, lo cual se refleja en el acceso de la población a servicios públicos esenciales.

Sin embargo, actualmente existe un menor crecimiento mundial de las economías emergentes. En el caso peruano, esta situación se ha visto reflejada en el ritmo de crecimiento de la economía, puesto que en el 2013 se registraban tasas mensuales de crecimiento de 7%, y a partir de mayo de 2014 dicha tasa llegó al 2%⁹. Por tanto, nos encontramos en una fase de lenta recuperación, con un ritmo de crecimiento muy por debajo del ritmo potencial de mediano plazo.

En este contexto, hay mucho por avanzar para alcanzar un desarrollo sostenible y una situación de bienestar. Es prioritario cerrar la brecha de infraestructura e incrementar el acceso a servicios públicos de calidad, sobre todo en el ámbito rural, así como realizar las acciones que contribuyan a lograr un cambio positivo en la opinión que tiene la ciudadanía respecto al desempeño de las instituciones del Estado y la confianza en su efectividad.

8 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Informe técnico. Evaluación de la pobreza monetaria 2009-2014. Lima, INEI, 2015.

9 Fondo Monetario Internacional, "Perspectivas Económicas Mundiales".

Disponible en: <http://www.imf.org/>

La persistencia de brechas de infraestructura y los problemas de institucionalidad afectan negativamente la competitividad del país, ello influye sobre la capacidad para atraer inversión privada, que a su vez impacta sobre el crecimiento económico. De acuerdo al último reporte de 2015 del World Economic Forum, en el ranking de competitividad, Perú se encuentra en el puesto 69 de un total de 140 países evaluados¹⁰. Asimismo, en los últimos años ha disminuido la inversión privada, lo cual ha contribuido a reducir la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno, por lo que urge mejorar la competitividad del país.

Teniendo en cuenta ello, el Gobierno ha formulado algunas medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a reforzar el dinamismo de la economía nacional, entre ellas, medidas normativas para facilitar la inversión privada.

Por ende, es necesario mantener y mejorar los esfuerzos por contar con un marco regulatorio adecuado y procedimientos administrativos que permitan cumplir con este objetivo, evitando que la exigencia de requisitos se convierta en barrera burocrática para la inversión.

La regulación, entendida como la emisión de reglas sobre las actividades económicas y sociales, con la intención de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, garantizar derechos y brindar predictibilidad a los ciudadanos, es una herramienta de intervención estatal que debe ser utilizada cuidadosamente para equilibrar los intereses de política pública y los interés privados a fin de obtener el máximo beneficio para la sociedad.

Ello, debido a que cuando la regulación está pobremente justificada, es desproporcionada o no es transparente -características de una mala calidad regulatoria- la intervención regulatoria puede causar costos sociales e individuales tanto a las personas como a los agentes económicos¹¹, lo cual debilita los esfuerzos del Estado para desarrollar el país, debido a que puede obstaculizar la creación de empresas y conlleva la pérdida de competitividad.

10 World Economic Forum, "Reporte Global sobre Competitividad 2015 – 2016".

11 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, "La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria 2008 - 2013", Quito, SENPLADES, 2014, p. 22.



De igual manera, a pesar que las regulaciones estén justificadas puede que no estén bien administradas o que no se garantice su cumplimiento, lo que deriva en mecanismos de asignación ineficientes o poco transparentes que terminan por encarecer -en términos de tiempo y dinero- los costos de transacción que enfrentan los agentes privados.

Por otro lado, existen situaciones en donde las regulaciones se hacen cumplir y están bien administradas, pero existen fallas de coordinación entre las diferentes entidades de los tres niveles de gobierno para la aplicación de las mismas. En estos casos, la sumatoria de regulaciones redundantes también se convierten en barreras significativas para atraer inversiones¹².

La falta de coordinación entre las distintas entidades del Estado puede transformarse en barrera administrativa para el inversionista. Muchas veces el problema que enfrenta el inversionista no es que el procedimiento administrativo no sea necesario o que no esté bien administrado, sino que cada uno de ellos se ha diseñado de forma aislada, sin tomar en cuenta el impacto que la secuencia de procedimientos administrativos puede tener en el inversionista. Por lo tanto, cada procedimiento puede estar justificado y ser relevante individualmente, pero no hay una visión global sobre la política regulatoria que permita armonizar estos procedimientos.

Pero los problemas de regulación antes señalados no solo tienen un impacto negativo en la competitividad del país sino que también pueden generar espacios de corrupción, pues cuando más difícil de entender la regulación y superar las barreras burocráticas establecidas, mayor es la necesidad de los ciudadanos de atravesarlas y el incentivo de las autoridades administrativas de extraer beneficios no legales de esa situación.

En nuestro país, la regulación cuenta con múltiples actores, con un elevado margen de discrecionalidad y una deficiente articulación entre sí. Las entidades ejercen su poder regulatorio con un grado elevado de autonomía y discreción

12 Corporación Andina de Fomento (CAF), "El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas para la inversión". Casos de éxito en América Latina, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 1, 2011.

y no coordinan con otras aun cuando existan competencias compartidas en determinadas materias. En este marco, se generan duplicidades y la necesidad de más de una exigencia para fines similares¹³.

Este panorama requiere de acciones concretas en el tiempo que permitan la aplicación progresiva de una política o plan de acción nacional de mejora regulatoria. Para ello es importante contar con diagnósticos sólidos y considerar la experiencia y lecciones aprendidas de otros países que se encuentran inmersos en este proceso.

En ese sentido, el presente estudio tiene como objetivos: i) Identificar y analizar tanto el marco regulatorio como los procedimientos administrativos que se implementan en los sectores económicos que inciden en la competitividad y productividad del país, e, ii) Identificar y analizar aquellos problemas que se presentan en la regulación y tramitación de dichos procedimientos que estarían dificultando la concreción oportuna de proyectos de inversión impulsados por el sector privado y que podrían ser aprovechados para la comisión de actos de corrupción.

Para el levantamiento y análisis de la información, la Contraloría General de la República contrató los servicios de la empresa consultora AC Pública S.A.C., a fin que recopile, sistematice y analice la información de los veintidós (22) procedimientos administrativos que los inversionistas llevan a cabo en cinco sectores económicos: i) Minería, ii) Hidrocarburos, iii) Energía, iv) Transporte, y, v) Telecomunicaciones. Asimismo, la empresa consultora realizó las entrevistas a los principales actores involucrados, entre funcionarios públicos, representantes de empresas privadas y especialistas en la materia.

El estudio ha permitido identificar que si bien en los últimos años el país avanzó en desarrollar un marco normativo y objetivos de política orientados a implementar diversos aspectos de mejora regulatoria, aún no se ha desarrollado una política expresa para mejorar la calidad regulatoria en el país y, además, que sea transversal a todo el Estado.

13 Consejo Nacional de Competitividad (CNC) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Agenda Nacional de Competitividad 2014 - 2018", Lima, 2014, p. 111.



Asimismo, en lo que respecta al diseño institucional de la gestión regulatoria en nuestro país, se advierte que existen múltiples entidades reguladoras, las cuales tienen altos márgenes de discreción al momento de establecer sus regulaciones y no han implementado mecanismos de coordinación y articulación entre ellas. Por lo tanto, se hace necesario la creación de una entidad o agencia dedicada exclusivamente a asegurar que las entidades públicas implementen las políticas, los principios y mecanismos para garantizar una adecuada calidad regulatoria, asumiendo el liderazgo de este proceso.

Del análisis de los veintidós (22) procedimientos administrativos priorizados se han podido advertir problemas en el marco que los regula, entre ellos, que no se ha establecido una fase de levantamiento de evidencia en el proceso de diseño de las normas que permita el entendimiento del problema que se busca solucionar a través de la regulación. Adicionalmente, no se realiza un adecuado análisis de costo-beneficio a estas normas.

Otro problema identificado está relacionado con el desorden y dispersión del marco regulatorio. En las entidades de los diferentes niveles de gobierno, no se analiza cómo la nueva normativa podría afectar los macroprocesos de las autorizaciones, permisos y licencias por los que tiene que transitar, por ejemplo, un proyecto de inversión.

Asimismo, se constató que las normas no han sido concebidas considerando el ciclo y naturaleza de las inversiones. Por ello, los requisitos y autorizaciones otorgadas se encuentran distanciados o desfasados respecto del momento real en que se encuentra la inversión. Además, no se han regulado determinados plazos para la revisión de documentos o emisión de opiniones en los procedimientos administrativos. Tampoco existe una revisión constante del stock normativo, lo cual origina que se apliquen en los procedimientos administrativos normas desfasadas.

Por otro lado, es difícil para los inversionistas construir y entender el macroproceso a partir de las leyes, reglamentos y resoluciones que regulan los diferentes procedimientos administrativos. Esta dispersión origina mayores costos a los inversionistas.

Además, se constató que las entidades no cuentan con suficiente disponibilidad de recursos logísticos y de información para gestionar los procedimientos administrativos, referidos al acceso a sistemas de información, equipamiento para el uso del sistema, conexión a internet, mobiliario e infraestructura, entre otros.

El presente estudio se estructura en seis (6) capítulos, en los que se desarrollan los siguientes temas:

- **Capítulo I**, corresponde a los aspectos generales del estudio, desarrolla la justificación, el objetivo y el alcance de la investigación.
- **Capítulo II**, presenta los aspectos conceptuales de la gestión regulatoria; así como, la relevancia de su mejora para el desarrollo económico y social del país y la lucha contra la corrupción.
- **Capítulo III**, comprende el análisis del marco normativo e institucional actual de la gestión regulatoria y la simplificación administrativa en el país y se describen los principales problemas de este marco.
- **Capítulo IV**, describe las experiencias internacionales sobre la gestión regulatoria y la ejecución de programas de simplificación legal y administrativa en Colombia, Chile, México y Estado Unidos de Norteamérica.
- **Capítulo V**, describe la metodología seguida para el análisis de los procedimientos administrativos, y se identifican y analizan los principales problemas en el marco regulatorio y los procedimientos seleccionados.
- **Capítulo VI**, presenta las conclusiones y plantea una serie de propuestas y recomendaciones que tienen por objetivo contribuir al debate para mejorar la gestión regulatoria en nuestro país. Para ello, no sólo se toma en consideración las buenas prácticas internacionales sino también el análisis de la problemática nacional desarrollada en los capítulos precedentes.





Capítulo 01

Aspectos generales del Estudio

1.1 JUSTIFICACIÓN

La mejora regulatoria, la simplificación de los procedimientos administrativos, la lucha contra la corrupción y la competitividad de las empresas privadas son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados.

En efecto, la regulación es entendida como la emisión de reglas (que se formalizan a través de leyes, ordenanzas, reglamentos, entre otras normas y procedimientos) sobre las actividades económicas y sociales, con la intención de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, garantizar derechos y brindar predictibilidad a los ciudadanos. En esa medida, los debates actuales se centran en cómo los Estados deben mejorar su regulación a través de instrumentos idóneos que les permitan tener un marco regulatorio adecuado.

Ello, teniendo en cuenta que una mala regulación expresada en una legislación y reglamentación complejas, dispersas, poco transparentes y con escasa difusión entre la población, incide negativamente en la competitividad del país y en la lucha contra la corrupción. Así, algunos estudios señalan que una economía altamente regulada puede crecer, en promedio, 2% o 3% menos que una economía menos regulada¹⁴.

Asimismo, los excesos regulatorios que produce una mala regulación, conlleva a que los empresarios o emprendedores incurran en costos para comprender el entramado normativo que permita el inicio de sus actividades, y en algunos

14 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, "La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria 2008 - 2013", Quito, SENPLADES, 2014, p. 32.

casos, como ha señalado el Banco Mundial, numerosas empresas pequeñas prefieren trabajar en la economía informal porque no desean involucrarse con el sector público, pues aunque los obstáculos o el cumplimiento de las regulaciones son básicamente los mismos que para las empresas grandes, este costo para las empresas pequeñas representa un porcentaje más elevado de sus ingresos¹⁵.

En ese sentido, en un entorno regulado con requisitos complejos y decisiones arbitrarias, las empresas no tienen incentivos para entrar en el sector formal y las empresas del sector formal pueden verse inducidas a “desformalizar” sus operaciones. La informalidad por tanto, se convierte en otro elemento que no colabora con mejorar la competitividad de las empresas de un país, ni de manera directa ni indirecta.

Por su parte, la simplificación de los procedimientos administrativos es un elemento fundamental de cualquier mejora regulatoria. Dichos procedimientos son muchas veces necesarios, pero las entidades públicas deben asegurarse que su razón de ser sea justificada, pues cuanto mayor sea la cantidad o el número de requisitos requeridos, se presente inoperancia en su gestión y se establezcan costos innecesarios a los ciudadanos, mayores serán las oportunidades para que los funcionarios públicos emprendan o acepten prácticas de corrupción y mayor será la probabilidad que las empresas se impliquen en estas prácticas con el fin de acelerar los trámites.

En esa línea, la simplificación administrativa tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública, por lo que constituye uno de los aspectos esenciales de la modernización de la gestión pública¹⁶.

15 World Bank, International Finance Corporation, "Doing Business in 2004 Understanding Regulation", Washington, Oxford University Press, 2004, p. xv.

16 Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, "Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa", Lima, SGP, 2010, p. 11.



En nuestro país, la regulación cuenta con múltiples actores que tienen un elevado margen de discrecionalidad y una deficiente articulación entre sí. No existe un ente rector que articule y alinee los incentivos de todas las entidades reguladoras¹⁷ y los administrados. Así, cada entidad reguladora cuenta con un grado de autonomía y discreción para el establecimiento de sus estándares y no coordina con otras, aun cuando las competencias puedan ser en materias comunes. En este marco, se generan innecesariamente duplicidades y la necesidad de más de una exigencia para fines similares, generando demoras y sobre costos innecesarios a las empresas¹⁸.

Además de la débil articulación, un problema significativo es el limitado análisis de la calidad de las normas emitidas. Así, las normas son generadas, casi siempre, sin base a evidencia y sin medir el posible impacto que puedan tener, lo cual redundará en problemas de sobrerregulación, dudas de interpretación y conflicto de competencias entre entidades¹⁹.

Tampoco se observa la existencia de herramientas que permitan revisar, actualizar, simplificar y evaluar las normas existentes a partir de los avances y cambios en la forma en que operan los proyectos de inversión, a fin de adecuarlas a las nuevas circunstancias y a los avances tecnológicos. Asimismo, no existe un análisis previo de la capacidad institucional necesaria para la implementación de la normativa, que va desde la necesidad de equipos, cantidad y calidad de los recursos humanos, difusión, asistencia técnica, entre otros elementos estratégicos necesarios para implementar la norma emitida. En ese sentido, se evidencia la ausencia de una política de análisis de impacto regulatorio sobre las nuevas normas (flujo), así como de las existentes (stock).

17 Se entiende por entidad reguladora, como la entidad estatal que emite normas y gestiona los procedimientos administrativos dentro del sector o materia sobre el cual tiene competencia.

18 Consejo Nacional de Competitividad (CNC) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Agenda Nacional de Competitividad 2014 - 2018", Lima, 2014, p. 111.

19 Ibidem, p. 110.

En este contexto, resulta importante para la Contraloría General de la República -en aplicación de su atribución de impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública mediante la optimización de los sistemas de gestión y mediante el ejercicio de control gubernamental con énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa²⁰- realizar un estudio que permita analizar la situación actual del marco regulatorio y de los procedimientos administrativos en sectores claves para la competitividad y productividad del país²¹, a fin de identificar aquellos puntos críticos que estarían generando no sólo trabas a la inversión privada, sino también espacios que pueden ser aprovechados para la comisión de actos de corrupción.

1.2 OBJETIVOS

Los objetivos del presente estudio son los siguientes:

- Identificar y analizar tanto el marco regulatorio como los procedimientos administrativos que se implementan en los sectores económicos e inciden en la competitividad y productividad del país, a fin de determinar aquellos problemas que se presentan en la regulación y tramitación de dichos procedimientos y que estarían dificultando la concreción oportuna de proyectos de inversión impulsados por el sector privado, lo que podría ser aprovechado para la comisión de actos de corrupción.
- A partir de dicho análisis formular las recomendaciones que contribuyan a la mejora del marco regulatorio existente y de los procedimientos administrativos analizados, así como, plantear las propuestas necesarias para el arreglo institucional más adecuado.

20 Acápite “C” del Artículo N° 15 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.

21 Por competitividad se entiende “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. El nivel de productividad a su vez, determina el nivel de prosperidad que puede ser alcanzado por una economía” (World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2013–2014. Disponible en: www.wef.org).



1.3 ALCANCE

Para efectos del presente estudio se analizaron veintidós (22) procedimientos administrativos que deben iniciar las empresas para concretar diversos proyectos de inversión en cinco (5) sectores económicos: i) Minería, ii) Hidrocarburos, iii) Energía, iv) Transporte, y, v) Telecomunicaciones.

La selección de dichos sectores obedeció al impacto que tienen tanto en la competitividad y productividad del país, como sobre los ingresos fiscales y el presupuesto público. Asimismo, en cada sector se identificaron proyectos de inversión de gran envergadura, cuya concreción genera un efecto considerable sobre las economías local, regional y nacional y en los cuáles se detectaron retrasos para ser concretados, debido a demoras en la tramitación de los procedimientos administrativos que fueron iniciados por los inversionistas privados.



Capítulo 02

Gestión y mejora regulatoria

2.1 LA FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO

Desde inicios de la década de los 90 se produjo en nuestro país una reforma del rol del Estado en la economía, pasando de un Estado que cumplía un rol protagonista en la economía a uno regulador que deja de participar en las actividades económicas como agente de mercado y más bien se concentra en ejercer sus capacidades legales para que tanto las actividades económicas desarrolladas por la iniciativa privada como el mecanismo de mercado alcancen los objetivos de bienestar requeridos por la ciudadanía²². Esto ha sido consagrado en el artículo 58° de la Constitución de 1993²³.

Esta función implica un determinado grado de intervención estatal en la actividad económica y social de las personas, sin interferir arbitraria o desproporcionadamente en sus decisiones.

Así, se puede entender a la regulación, en sentido amplio, como el conjunto de reglas que norman las actividades económicas y sociales de las personas, a través de las cuales se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos, evitar daños eminentes

22 Quintana Sánchez, Eduardo, Análisis de impacto regulatorio en la regulación peruana de servicios públicos. En: Derecho y Sociedad, N° 36, Revista de Derecho de los alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP, Lima, 2011, p. 15.

23 De acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional la función regulatoria del Estado se encuentra prevista en el artículo 58° de la Constitución, el cual establece que “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura [...]” (Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 1535-2006-PA/TC f. j. N° 18).

y eliminar o atenuar daños existentes a la salud o bienestar de la población, con el fin último de incrementar el beneficio social neto²⁴.

Ello implica la emisión de normas (leyes, reglamentos, ordenanzas, etc.), garantizar la exigibilidad de su cumplimiento e implementar determinados mecanismos o incentivos que afectan el comportamiento social, así como las formas de decisión estatal para resolver problemas públicos a través de la orientación de la conducta de diversos actores²⁵.

Desde el punto de vista de la teoría económica de la regulación existen diversas perspectivas que justifican la actuación de Estado en el abordaje del tema regulatorio, entre las que podemos mencionar:

- Teoría normativa de la regulación (o teoría del interés público): Considera a la regulación como un resultado del esfuerzo político sostenido para resolver fallas del mercado que afectan su eficiencia, es decir, en el mercado se producen situaciones en la que el libre juego de la oferta y la demanda y el régimen de libre competencia se ven afectados, lo que impide alcanzar una asignación eficiente de recursos. Entre las fallas de mercado que justifican la regulación económica tenemos: i) las externalidades, ii) elevados costos de transacción, iii) información asimétrica, y, iv) existencia de monopolios naturales²⁶.

24 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, "¿Qué es la Regulación?" Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89>.

25 Alza Barco, Carlos, "¿Que se entiende por Regulación? Enfoques y Equivocidad". En: Revista de Derecho Administrativo, N° 10, Lima, Circulo de Derecho Administrativo - PUCP, Noviembre de 2011, p. 322.

26 Estos conceptos se refieren a:

Externalidades: la producción de bienes que generan externalidades negativas –por ejemplo, contaminación– es otro de los casos que justifican la intervención estatal. En estas circunstancias, el mercado es ineficiente, debido a los efectos adversos que generan estas actividades para el resto de la sociedad. Como estos efectos no se incorporan totalmente en los costos de las empresas, estas pueden llevar los niveles de producción más allá del óptimo social. Del mismo modo, hay actividades que generan externalidades positivas; en estos casos, los individuos no reciben todos los beneficios que producen. En ambos casos, la intervención estatal, a través de la limitación o el fomento, puede aumentar la eficiencia del mercado.



En esa medida, la regulación de una determinada actividad trata de corregir las fallas de mercado que se presentan a fin de permitir obtener resultados similares a los que se obtendrían en un mercado con competencia. El objetivo es garantizar la eficiencia del mercado.

- Teoría económica de la regulación (o teoría del interés privado): Esta teoría se centra en las fallas de Gobierno. Estas fallas se presentan en el propio proceso político para emitir regulaciones o bien en el diseño de las instituciones encargadas de regular. En algunas ocasiones las fallas de Gobierno son mucho más graves que las fallas de mercado, pues cuando las instituciones fracasan en su rol como reguladores se generan mayores pérdidas de bienestar social²⁷.

Elevados costos de transacción: son los costos de llevar a cabo transacciones de negocios u otras actividades. Los costos incurridos en la búsqueda de información sobre precios, calidad y disponibilidad de bienes y servicios, la búsqueda de compradores y vendedores potenciales, la importante información sobre el comportamiento y confiabilidad, sobre las negociaciones, sobre el hacer contratos, sobre el monitoreo de socios por contrato, sobre el cumplimiento de los contratos y sobre la indemnización por daños debido a la violación de los términos de un contrato, sobre la protección de los derechos de propiedad de la violación por parte de terceros; todos estos son costos de transacción.

Información asimétrica: las fallas en la información que provocan asimetrías informativas entre los consumidores y los oferentes de los bienes o servicios. Estos, dadas sus características, disponen de mayor información que los primeros, y el mercado no genera por sí solo toda la información necesaria para compensar esa diferencia.

Existencia de monopolios naturales: Se presenta cuando las condiciones existentes en el mercado son tales que sólo una empresa puede explotar mejor ese mercado de lo que lo harían dos o mas empresas.

Sobre el particular puede revisarse: Bertín, Hugo y Calvo Roberto, "Fallas del mercado y estrategias de regulación: los Fondos de Pensiones en Argentina", En: Revista de Temas Financieros, Volumen III, Número 1 Superintendencia de Banca y Seguros, Lima, 2006, pp. 4-8. Disponible http://www.sbs.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/ger/EDIPUB_VOLUMEN3/Bertin-Calvo.pdf. Asimismo: Molina Morales, Agustín, Guarnido Rueda, Almuned, "Fallos de Mercado y Regulación Pública". En: Temas Actuales de Economía, N° 4, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, 2009, pp. 134-140.

27 Comisión Federal de Mejora Regulatoria [COFEMER] de la Secretaría de Economía de México, "Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria", Material de Lectura del Diplomado en Regulación, p. 18. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/diplomados1/Diplomado/archivos/M%C3%B3dulo%20I%20Lectura%204%20Gobernanza.pdf>.

Una expresión de ello, es el uso del poder público para cumplir intereses privados, lo que es conocido como captura del regulador, esto comprende la manera en que los grupos de presión pueden modificar los objetivos de las instituciones reguladoras (sea un ministerio, un organismo regulador, un gobierno regional, un municipio) a su propio servicio, de esta manera, se maximiza el bienestar del grupo de presión y no en bienestar social.

En ese sentido, el discurso económico de las fallas de mercado puede ser manipulado para crear instituciones con un alto poder de coerción y cuyo fin último sea beneficiar a pequeños grupos de interés. Por tanto, esta perspectiva considera al mercado como el mejor mecanismo para maximizar el bienestar social y económico, por lo que ha sido la base teórica para procesos de privatización y desregulación económica.

A pesar de las diferencias de enfoque, ambas teorías reconocen la necesidad de eficiencia en el uso de la regulación y en el tratamiento que se debe dar a las fallas de mercado.

Por otro lado, se indicó que la regulación no sólo norma actividades económicas sino también actividades sociales, es decir, afecta las condiciones en que se producen los bienes y servicios²⁸ con la finalidad de proteger la salud, el medio ambiente o la seguridad de las personas. La diferencia principal con la regulación económica es que mientras esta centra su atención en las fallas de mercado y la eficiencia económica, la regulación social se ocupa de problemas sociales, como la contaminación, la seguridad del producto, la seguridad de los trabajadores y la discriminación²⁹.

Si bien la diferenciación en cuanto a los objetivos de la regulación económica (eficiencia del mercado) y la regulación social (protección de la salud, el ambiente o la seguridad pública) es clara, sin embargo, no lo es tanto cuando se trata de determinar los efectos de dichas regulaciones. Así por ejemplo, si se afecta el medio ambiente para producir energía barata, esto es hoy económicamente

28 Lilley, Walter y Miller, James C., "The New Social Regulation", *The Public Interest*, N° 47 (Spring 1977), p. 53.

29 Alza Barco, Carlos, Op. Cit., p. 320.



conveniente, pero no socialmente, y mañana será social y económicamente inconveniente. Si la regulación de tutela del medio ambiente es excesiva y prohíbe la actividad económica, ello tendrá ventajas para el medio ambiente y desventajas en lo inmediato para la economía y mañana la ecuación será diferente³⁰.

La regulación, entonces, es un instrumento necesario de intervención del Estado, no obstante, es fundamental establecer en que grado se debe producir, cuál es su propósito y los objetivos que se busca alcanzar para resolver el problema correctamente determinado. Para ello, existen principios, criterios y herramientas que permiten definir para qué y bajo qué circunstancia es necesaria la regulación³¹, los cuáles desarrollaremos más adelante.

2.2. ALCANCES SOBRE LA GESTIÓN O GOBERNANZA REGULATORIA

De acuerdo a lo señalado en el artículo 43° de la Constitución, el Estado peruano es unitario pero descentralizado. Ello significa que es una República distribuida territorialmente en regiones, departamentos, provincias, y distritos, y, a tenor del artículo 189° de la Constitución, se distribuye en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Esta distribución posibilita que junto al ordenamiento jurídico nacional, existan ordenamientos jurídicos regionales y locales.

En este contexto, los diferentes niveles de gobierno tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir las regulaciones. Este marco regulatorio multinivel plantea una serie de retos, como evitar la duplicidad o superposición de normas, la regulación de baja calidad o la aplicación desigual de la regulación, entre otros. Ello, debido a que estas situaciones afectan las relaciones de las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas, que, cuando son mal

30 Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Vol. 2, 8va. Edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, pp. VII-1 a VII-27.

31 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, Op. Cit., p. 24.

gestionadas, pueden tener un impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad del país³².

Para ello, se requiere de una gestión o gobernanza regulatoria³³ de calidad, que comprenda una visión general sobre la regulación, políticas y estrategias regulatorias, instituciones e instrumentos de política pública.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha definido a la gobernanza regulatoria como la visión general sobre la regulación, incluyendo la estructura de gobierno y la interacción entre éste y las entidades no gubernamentales³⁴. Asimismo, señala que la gobernanza regulatoria implica un modelo en donde existan tres (3) pilares³⁵:

- **Una política regulatoria explícita**, que se refiere a los compromisos asumidos por los gobiernos, al más alto nivel y de manera permanente, para contar con una regulación de calidad. La política regulatoria debe incluir los objetivos, marcos y estrategias para su implementación, a fin de asegurar en el largo plazo que la regulación funcione de forma eficaz en beneficio del interés público.

32 García Villareal, Jacobo Pastor, "Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional". Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010, p. 12. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>

33 La gobernanza se refiere a la forma como se toman las decisiones en un espacio común. Ya sea en un país, región o localidad existen distintas formas en las que se ejerce el poder y se toman decisiones. En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria [COFEMER] de la Secretaría de Economía de México, Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria, Material de Lectura del Diplomado en Regulación, p. 8. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/diplomados1/Diplomado/archivos/M%C3%B3dulo%20I%20Lectura%204%20Gobernanza.pdf>

34 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, "Regulatory Policy and Governance", OCDE, Publishing, 2011.

35 Ibidem. Sobre el particular también puede revisarse la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria del año 2012. Disponible en: <http://www.oecd>



- **Un andamiaje institucional**, que son las instituciones o entidades encargadas de implementar la política regulatoria y supervisar que los procedimientos y objetivos previstos en ella se cumplan, a fin de fomentar la calidad regulatoria.
- **Herramientas regulatorias**, que son los instrumentos de apoyo en el proceso de mejora regulatoria que deben garantizar que las regulaciones alcancen los objetivos para las que son propuestas. Los instrumentos esenciales incluyen un análisis de impacto regulatorio, la consideración de alternativas regulatorias y la simplificación administrativa.

En el Perú resulta importante contar con estos tres (3) pilares de gobernanza, a fin de tener resultados efectivos y consistentes en materia de mejora regulatoria en el largo plazo, lo cual otorga certidumbre a los diferentes actores de la sociedad. Al implementarse un sistema que involucre la acción entre los distintos niveles de gobierno y las entidades regulatorias con los ciudadanos, se refuerza el proceso de regulación, debido a que se reduce significativamente la discrecionalidad de dichas entidades³⁶, asimismo, se minimiza la posibilidad de captura regulatoria³⁷.

La OCDE ha señalado que el reto para lograr una gobernanza regulatoria efectiva es la coordinación de las acciones regulatorias, desde el diseño y desarrollo de las regulaciones hasta la evaluación y monitoreo de las mismas³⁸. Para tal fin, dicha organización ha construido un ciclo de gobernanza regulatoria cuya finalidad es explicar las etapas que deben seguir para lograr un sistema que mejore la participación de los reguladores, regulados, supervisores y ciudadanos en el proceso de regulación. Las etapas o pasos a seguir son los siguientes.

36 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, Op. Cit., p. 10.

37 Se entiende como captura regulatoria a la influencia de las empresas dominantes de un sector sobre las agencias gubernamentales a cuyo control regulatorio y legal están sometidas. En casos extremos, el regulador se convierte en defensor de los intereses de la empresa dominante.

38 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, "Regulatory Policy and Governance", OCDE, Publishing, 2011.

- **Desarrollo de opciones de política y elección de instrumentos:** Se identifican los objetivos, recursos, capacidades y herramientas a utilizar. Asimismo, en esta etapa se recaban opiniones de los actores involucrados.
- **Diseño de la nueva regulación y revisión de la regulación existente:** Se establecen los objetivos, los agentes responsables, los plazos de ejecución, los recursos, las capacidades y herramientas a utilizar.
- **Implementación y cumplimiento de la regulación:** Se aplica la regulación, así como los recursos, capacidades y herramientas seleccionadas.
- **Monitoreo y evaluación del desempeño de la regulación:** Se realiza una evaluación ex – post para verificar la consistencia de los resultados con los objetivos originalmente planteados.

Gráfico N° 1
Ciclo de Gobernanza Regulatoria



Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.



Para lograr una gobernanza regulatoria efectiva se requiere que las etapas del ciclo regulatorio estén integradas. Para ello, es necesario la implementación de estrategias adecuadas que apunten a dicha integración. De acuerdo a la OCDE estas estrategias serían³⁹:

- **Liderazgo:** Las políticas regulatorias requieren ser adoptadas en los altos niveles políticos y ser comunicadas de manera adecuada a los demás niveles de la administración pública.
- **Rol efectivo de las agencias reguladoras:** Son instituciones clave para la implementación de la política regulatoria.
- **Cambio de la cultura de la calidad regulatoria:** Implica involucrar a todos los niveles de gobierno para lograr una coordinación vertical (gobiernos nacional, regional y local) y horizontal (entidades de un mismo nivel de gobierno), que permita avanzar en mejorar las prácticas regulatorias desde la introducción de nuevas herramientas hasta la institucionalización de nuevos procedimientos donde la calidad de la regulación sea evaluada y fiscalizada de una manera más ordenada.
- **Compromiso de todos los actores de los diferentes niveles de gobierno:** Debido a que la regulación incluye un gran número de actividades que realizan estos agentes.
- **Balance entre la regulación pública y privada:** Si bien las políticas regulatorias son implementadas por el gobierno, sin embargo, se requiere de la cooperación pública – privada, pues en algunas ocasiones el gobierno necesita asignar algunas responsabilidades al sector privado y a los ciudadanos.
- **Incorporar el riesgo como parte de la mejora regulatoria:** Establecer normas diferenciadas en función de los diferentes escenarios de riesgo que presentan las diversas actividades y agentes económicos.

39 Al respecto puede revisarse: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, "Reforma Regulatoria en América Latina", México, COFEMER, 2012, p. 14.

En resumen, un sistema adecuado de gobernanza regulatoria requiere de liderazgo político, entidades que diseñen e implementen las políticas regulatorias de largo plazo, así como entidades que supervisen e impidan la emisión de regulaciones ineficientes y eviten riesgos relacionados con la captura regulatoria. De igual manera, se debe contemplar herramientas que ayuden a la implementación de dicha política y espacios de coordinación entre las diferentes entidades públicas y de participación de la sociedad civil organizada, el sector académico y el empresarial.

Cabe señalar que la falta de espacios de consulta pública genera errores en la interpretación de la norma y dificulta su aplicación. Por otra parte, al no ser adecuadamente consultados mediante un mecanismo formal de participación, los actores afectados por la norma generan oposición, incluso dentro del mismo sector público. Este es un elemento importante pues, como se verá más adelante, en algunos casos, las medidas implementadas con el objetivo de promover la inversión privada no abordan la causa del problema, sino el síntoma, siendo este un defecto derivado de una limitada consulta, que no permite identificar a tiempo las deficiencias de la norma.

2.3 CALIDAD Y MEJORA REGULATORIA

Como se indicó, la regulación permite garantizar estándares de protección social, medioambiental y de salud, asimismo ofrece certidumbre jurídica a los individuos y empresas que desempeñan actividades económicas y sociales.

Sin embargo, cuando la regulación está pobremente justificada, es desproporcionada o no es transparente -características de una mala calidad regulatoria- la intervención regulatoria puede causar costos sociales e individuales tanto a las personas como a los agentes económicos⁴⁰. La regulación de mala calidad debilita los esfuerzos del Estado para desarrollar el país, debido a que, por ejemplo, puede obstaculizar la creación de empresas y conlleva a la pérdida de competitividad. Asimismo, puede poner en peligro la seguridad de las personas o inhibir la creación de empleos o fallar en la prevención de la degradación medioambiental.

40 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES de Ecuador, Op., Cit., p. 22.



Pero uno de los efectos más dañinos de una mala regulación, es que promueve la corrupción, ya que una regulación ineficiente y onerosa de cumplir propicia abusos de poder. Aunque la corrupción tiene múltiples raíces, un marco regulatorio complejo e ineficiente alimenta este fenómeno⁴¹.

Es por ello, que en las últimas décadas en diferentes países, incluyendo los países latinoamericanos, existe un creciente interés y compromiso para mejorar la calidad de la regulación.

La OCDE define la calidad regulatoria como el proceso para alcanzar claridad en los objetivos de políticas públicas y regulatorios, transparencia y rendición de cuentas, y una proporción legítima entre los costos y beneficios regulatorios.

En esa línea, se considera que una regulación es de calidad si la misma: i) se basa en el conocimiento de los factores en juego (evidencia), ii) es eficiente, debido a que permite alcanzar las metas y objetivos regulatorios, iii) es eficaz, debido a que no impone cargas y costos innecesarios para la sociedad, iv) reduce la discrecionalidad de las entidades reguladoras, y, v) es abierta, participativa y transparente en su elaboración⁴².

Esto tiene numerosas ventajas, entre ellas, proporcionar seguridad al sistema regulatorio, reducir los costos y riesgos regulatorios, aumentar la participación y el control social y promover el crecimiento y desarrollo económico. La inclusión de la sociedad civil y el sector empresarial en el proceso regulatorio es importante porque trata de identificar en que casos es necesaria una solución regulatoria y que forma debe adoptar ésta para la creación de un entorno económico adecuado que favorezca los incentivos de los agentes económicos para invertir.

De acuerdo a la experiencia internacional⁴³, garantizar la calidad regulatoria depende, en gran medida, de la aplicación de ciertos principios claros, consensuados, adoptados y reconocidos por los actores que participan del proceso regulatorio. Estos principios se presentan en el siguiente gráfico:

41 Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), "Análisis Estratégico: Acerca de la regulación y la corrupción en México", 9 de marzo de 2007. Disponible en: <http://ceesp.org.mx>

42 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, Cit., p. 51.

43 OCDE, Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD Publishing, París, 2005.

Gráfico N° 2

Principios que garantizan la calidad regulatoria



Fuente: Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



Garantizar la calidad de la regulación debe ser una tarea constante por parte del Estado, la cual se tiene que materializar a través de una política de mejora regulatoria que es una política pública que comprende a todo el Estado, y que incide sobre todas las entidades reguladoras en sus distintos niveles (nacional, regional y local) para controlar que las regulaciones que se producen o modifican sean de calidad, esto es, que las mismas fomenten el desarrollo no sólo económico, sino social y ambiental, a la vez que aumente la deliberación y legitimidad de dichas entidades⁴⁴.

La política regulatoria, entonces, debe generar normas claras, trámites y servicios simplificados, así como instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas y de servicios, a fin de promover el desarrollo de la sociedad en su conjunto⁴⁵.

Esta política debe ser transversal a todas las políticas públicas sectoriales (la energética, la ambiental o la sanitaria, etc.). Por tanto, debe estar presente en cada una de ellas, debido a que en todos los sectores la regulación se utiliza para cumplir los objetivos de política, en esa medida tales regulaciones deberán sujetarse a la política regulatoria⁴⁶.

Así, el propósito de la mejora regulatoria radica en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, a través de la formulación de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento y el bienestar general⁴⁷. Para tal fin, se requiere que la política de mejora regulatoria contemple cuatro ejes de acción que abarquen los siguientes aspectos⁴⁸:

44 Latorre, Indira, "La política de mejora regulatoria: oportunidades y desafíos para Colombia". En: Revista de Derecho Público, N° 33, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá, Julio-Diciembre de 2014, p. 10.

45 Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, "¿Qué es la Mejora Regulatoria?" Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>.

46 Latorre, Indira, Op., Cit., p. 11.

47 Ibidem.

48 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES de Ecuador, Op., Cit., pp. 29 y 109 – 153.

a) El diseño y preparación de las regulaciones nuevas.

Para un adecuado diseño y preparación de la regulación se han propuesto diferentes herramientas, estas incluyen técnicas para mejorar el análisis y redacción legales, la comunicación y acceso a las propuestas regulatoria, el uso de técnicas de consulta pública y participación social, la adopción del análisis del impacto regulatorio, el uso de alternativas regulatorias y la inclusión del manejo del riesgo en las propuestas regulatorias.

- **Análisis y redacción legal:** Las regulaciones definen derechos, obligaciones y poderes, en esa medida, deben ser constitucionalmente correctas, claras y consistentes con el marco normativo vigente, incluyendo obligaciones internacionales. Para ello, algunos países han implementado guías o manuales con técnicas que ayuden a mejorar la redacción de las regulaciones y los análisis legales.

Asimismo, para facilitar la comunicación de la regulación es necesario que se utilice un lenguaje claro y simple para la sociedad.

- **Comunicación y acceso a las propuestas regulatorias:** Este aspecto es fundamental para que los afectados con la regulación la conozcan, la entiendan y puedan cumplirla. Esta comunicación debe incluir varios aspectos, desde informar con antelación la posibilidad de crear una nueva regulación hasta hacer accesible la información sobre los marcos regulatorios existentes.

En ese sentido, la transparencia es uno de los pilares centrales para una regulación efectiva y que sostenga la confianza no sólo de los afectados por la regulación sino también de la ciudadanía en general, lo cual permitirá la elaboración de regulaciones más claras, accesibles y menos influenciadas por intereses especiales o actos de corrupción.

Precisamente, una de las recomendaciones de la OCDE para los países miembros es que se adhieran a los principios de Gobierno Abierto, considerando que la transparencia y la participación en el proceso regulatorio asegura que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté



informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva a ofrecer oportunidades para que la ciudadanía contribuya a preparar borradores de propuestas regulatorias o apoyar el análisis de la calidad de la regulación⁴⁹.

Para ello, por ejemplo, las entidades reguladoras podrán elaborar agendas regulatorias cada año con el fin de asegurar que los grupos afectados participen, o de publicar las propuestas regulatorias de manera clara y sencilla en las páginas de internet de dichas entidades.

- **Consulta pública:** A través de la consulta se garantiza la participación de los potenciales afectados por la futura regulación y de los ciudadanos en general. La consulta, no sólo implica que se haga pública la información sobre la regulación sino que además exista un diálogo que permita escuchar los diferentes puntos de vista a fin de buscar consensos y permitir a los afectados aportar información valiosa y datos que permitan a las entidades regulatorias entender cómo los afectarían.
- **Análisis de Impacto Regulatorio (AIR):** Explicar y justificar las decisiones regulatorias es una buena práctica en la gestión regulatoria, pues forma parte de la rendición de cuentas gubernamental hacia la sociedad. La herramienta más moderna en el ámbito regulatorio para este fin es el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) que supone la preparación de estudios previos (ex ante) para optimizar la eficiencia y efectividad de las propuestas regulatorias, a fin de asegurar que a través de éstas se logren los objetivos previstos con el menor costo posible y con los menores efectos negativos deseados.

El AIR se utiliza desde hace más de tres décadas en varios países como instrumento de mejora regulatoria. Esta metodología incluye varias etapas que sintetizamos a continuación⁵⁰:

49 Recomendación número 2 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria del año 2012.

50 Sobre el particular puede revisarse: Quintana Sánchez, Eduardo, Op., Cit., pp. 16-22. , y, GUASH, Luis y HAHN, Robert, Los costos y beneficios de la regulación: Consecuencia para los países en desarrollo. En: The World Bank Research Observer, Vol. 14, N° 1 (February 1999), pp. 137-58, disponible: <http://www.apec.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/019.pdf>

- **Identificación del problema:** El primer paso es identificar el problema que se desea solucionar a través de una medida regulatoria. Para ello debe definirse cuál es el motivo que da origen a la necesidad de regular y quiénes son los principales beneficiarios y/o afectados con la medida a adoptarse.
- **Definición de los objetivos:** Un segundo paso implica definir el objetivo u objetivos que se buscan alcanzar y que los mismos estén en concordancia con el problema previamente identificado.
- **Identificación de las opciones regulatorias:** La tercera etapa consiste en escoger entre las distintas alternativas que se tienen para la solución del problema, es decir identificar las opciones regulatorias que existen y que permitirían alcanzar él o los objetivos previstos.
- **Valorización y comparación de las opciones:** En esta etapa se debe valorizar y comparar la conveniencia de las distintas opciones regulatorias identificadas previamente. Para ese fin se requiere estimar los costos que implican adoptar cada una de dichas opciones y, dependiendo de la metodología de valorización que se utilice, estimar también los beneficios esperados con la intervención reguladora (es decir los beneficios de dar solución al problema inicialmente identificado), a fin de comparar luego los costos de las distintas opciones y, de ser el caso, compararlos con los beneficios que se espera obtener.
- **Alternativas regulatorias:** La regulación puede presentar diferentes alternativas y no sólo centrarse en la emisión de una normativa que defina el comportamiento de los agentes regulados. En esa medida, se debe considerar un abanico de mecanismos que permitan alcanzar los objetivos de política pública, como por ejemplo, dejar que algunas organizaciones se auto - regulen o que entidades privadas compartan poderes regulatorios con las instituciones gubernamentales, así como acuerdos voluntarios, códigos de conducta, entre otros. Ello permitirá mayor flexibilidad y una rápida adaptación a los cambios en el contexto social y económico.



Sin embargo, se deberán desarrollar mecanismos de monitoreo que permitan detectar y cautelar la correcta implementación de las alternativas de alternativas escogidas, así como que no se incumplan los compromisos asumidos.

- **Análisis de riesgo:** Se incorpora en la gestión regulatoria debido a que la protección de la salud, la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, entre otros temas, son imperativos de todos los gobiernos.

Este análisis implica pensar de manera estructurada la evaluación del riesgo en el proceso de toma de decisiones, su magnitud y la probabilidad de ocurrencia, para determinar cuál de las intervenciones regulatorias es más efectiva para mitigar el riesgo, y también considerar los costos regulatorios que puedan ocasionar.

b) La simplificación y actualización de las regulaciones existentes

Una vez que las propuestas regulatorias son adoptadas, entran a formar parte del grupo de regulaciones existentes en un país, llamado stock regulatorio. Este stock requiere ser revisado, sistematizado y simplificado, con la finalidad que la normativa esté actualizada, sea de fácil cumplimiento, simple de entender para los ciudadanos y relevante para resolver los problemas de política pública y de esta manera no se imponga costos innecesarios a la sociedad. Entre las herramientas para simplificar y sistematizar la regulación existente, tenemos:

- **Simplificación normativa:** Las regulaciones que se acumulan al pasar el tiempo requieren de una revisión y actualización para eliminar aquellos aspectos que son innecesarios o ineficientes. Para ello, existen varias herramientas que pueden ayudar desde el punto de vista legal, como la consolidación o la codificación de la normativa. Este proceso de revisión constante permite incrementar el acceso a la regulación por parte de los ciudadanos, así como su consistencia. De esta manera, se otorga una mayor certidumbre legal a la sociedad.

- **Simplificación administrativa y reingeniería de procesos:** Los procedimientos administrativos que surgen de las regulaciones constituyen un conjunto de actividades dirigidas a obtener, almacenar, procesar, evaluar y comunicar información a fin de preparar, elaborar o ejecutar una decisión de la Administración Pública que produce efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los ciudadanos. La obligación de realizar cada una de esas actividades no se establece (o no debería establecerse) de manera gratuita, sino sólo en la medida en que se obtengan beneficios para la sociedad que sean superiores a los costos que su realización entraña⁵¹.

En efecto, las actividades que se desarrollan al interior de la Administración Pública permiten asegurar que las decisiones sean las más acertadas posibles, a fin de incrementar la probabilidad de que las mismas satisfagan de manera efectiva y óptima los fines establecidos por el ordenamiento jurídico, como puede ser que las empresas se desarrollen con un nivel de competencia aceptable en el mercado y al mismo tiempo proteger la salud, el medio ambiente, entre otros bienes jurídicos importantes.

Sin embargo, si estos procedimientos y los requisitos en ellos previstos son establecidos de manera inadecuada o son pobremente comunicados a la sociedad e imponen cargas desproporcionadas, pueden reducir los beneficios e incluso reducir la actividad económica, lo cual genera un costo para los ciudadanos y la sociedad en general. Estos problemas hacen que sea necesario implementar procesos tendientes a simplificar procedimientos administrativos que surgen de las regulaciones y que pueden ocasionar costos adicionales para quienes deben cumplir con ellos.

La tendencia internacional indica que los programas de simplificación administrativa han conseguido reducir costos y tiempos innecesarios que traducidos en términos monetarios liberan recursos que pueden ser destinados a actividades más productivas. Asimismo, han servido para

51 Domenech Pascual, Gabriel, "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos". En: Miguez Macho, Luis, Almeida Cerrada, Marcos, Santiago Iglesias, Diana (Coordinadores), La simplificación de los procedimientos administrativos. Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014, p. 18.



formalizar las actividades informales al hacer más fácil el cumplimiento de los requisitos por parte de la pequeñas y medianas empresas⁵².

c) Una estructura institucional para encargarse de los procesos.

Cada país cuenta con múltiples instituciones que tienen competencias para diseñar, revisar, promulgar, implementar y controlar regulaciones. Por tanto, el arreglo institucional corresponde al contexto político, social, económico y administrativo particular de cada nación. A pesar de esa diversidad, es necesario definir claramente las responsabilidades regulatorias, diseñar mecanismos de coordinación entre las instituciones y asegurar que los principios y criterios de una buena regulación sean aplicados por todas las entidades⁵³.

A nivel internacional se ha evidenciado que la gestión regulatoria tiende a ser más exitosa si está apoyada o promovida por unidades orgánicas dentro de una entidad o por una entidad dedicada exclusivamente al tema, a las cuales se les asigna la competencia clara de ser responsables por la gestión regulatoria y su supervisión.

Esta unidad o institución debe estar lo más cerca posible al Presidente de la República (en el caso peruano, podría ser en la Presidencia del Consejo de Ministros) o en algún Ministerio con fuerte influencia política. Lo importante es que cuenten con el suficiente apoyo político para que pueda implementar la

52 En Holanda se desarrolló la metodología del modelo de costo estándar para medir y monetarizar las cargas administrativas, que ha sido ampliamente utilizado en muchos países desarrollados y emergentes en los últimos años. En el primer programa del gobierno holandés, de 2003 a 2007, se estableció un objetivo del 25% de reducción administrativa, que correspondió a 16,4 millones de euros (3,6% del PIB). De 2007 a 2011 se estableció un nuevo objetivo de un 25% adicional para la reducción de cargas administrativas, extendiéndose a otras áreas importantes, tales como mejorar la supervisión y el control, reducir costos de cumplimiento, reducción en los costos de mantenimiento y operación de los subsidios otorgados a las empresas, hacer los servicios públicos más eficientes, transparentes y efectivos, aumentar la transparencia y valorar la participación social (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, Op. Cit., p. 155).

53 Ibidem, p. 53.

agenda de reforma regulatoria. Asimismo, debe tener influencia entre las entidades reguladoras para que implementen la política regulatoria y usen las herramientas que se diseñen para tal fin⁵⁴.

La OCDE señala que a este órgano de supervisión regulatoria se le deben encomendar diferentes funciones o tareas con el objetivo de impulsar la toma de decisiones de calidad, basada en evidencia. Las funciones que deberían asignársele a este órgano, a criterio de la OCDE, serían:

- Procurar el control de calidad, mediante la revisión de la calidad de las evaluaciones de impacto y el rechazo de proyectos de reglas para los cuales tales evaluaciones son inadecuadas.
- Examinar el potencial para que la regulación sea más efectiva, lo que conlleva promover que se consideren medidas regulatorias en áreas de políticas públicas donde es probable que se necesite regulación.
- Contribuir al mejoramiento sistemático de la implementación de la política regulatoria.
- Coordinar la evaluación ex post para fines de revisión de las políticas y el perfeccionamiento de los métodos ex ante.
- Brindar capacitación y guía sobre la evaluación de impacto y las estrategias para mejorar el desempeño en materia regulatoria.

d) Procedimientos para la implementación de nuevas regulaciones y de las existentes.

A fin de alcanzar los objetivos para los cuales la regulación fue introducida se requiere que la misma se implemente y cumpla adecuadamente por los destinatarios a los que se dirige. En esa medida, es necesario desarrollar estrategias para asegurar un alto nivel de cumplimiento, las cuales pueden variar

54 Ibidem, p. 54.



dependiendo del sector y la actividad regulatoria, pero comúnmente se pueden usar inspecciones, reportes, listas de control, sanciones, multas, sistemas de riesgos, etc.⁵⁵.

Así por ejemplo, en los sistemas de riesgos los recursos que se destinan a hacer cumplir la regulación ponen mayor énfasis en aquellas actividades o acciones que generen un mayor riesgo, fallo regulatorio o un incumplimiento que pueda perjudicar a la sociedad y la economía. Inversamente, los recursos son menores en las situaciones donde se evalúe que el riesgo será menor⁵⁶.

2.4 RELEVANCIA DE LA MEJORA REGULATORIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS

La contribución de una mejor gestión regulatoria al desarrollo económico y al bienestar social de los países es relevante, debido al impacto que ha tenido en las reformas estructurales, la liberalización de los mercados de productos, la apertura de mercados, a un entorno empresarial menos limitado, y por ende, a la productividad de los países, lo cual ha sido documentando por la OCDE en diferentes estudios, en donde se muestran las siguientes evidencias⁵⁷:

- Una política regulatoria eficaz y la apertura del mercado se apoyan mutuamente, al abrir vías para la innovación, mejores beneficios para el consumidor y la creación de empresas.
- Existe un fuerte vínculo con la política de competencia que destaca una relación estrecha y positiva entre el objetivo de promover los principios de la política de competencia y el de fomentar normas de alta calidad y una reforma regulatoria.

⁵⁵ Ibidem, p. 168.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE. Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: "Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria". Informe de las principales conclusiones, OECD Publishing, 2012, pp. 21-22.

- La competencia del mercado de productos desempeña un papel importante al reducir las tasas de desempleo estructural, principalmente a través de las presiones competitivas que eliminan rentas y amplían la producción potencial.
- La política regulatoria se aplica intensamente para reestructurar sectores de infraestructura como la energía, el agua, las telecomunicaciones y el transporte. Existen pruebas considerables de que cuando los mercados se abren a la competencia, la reforma de infraestructura -a través de la liberalización, la privatización y la introducción de una regulación de incentivos- produce efectos positivos en cuanto a reducciones de precios, más innovación y opciones para el consumidor, así como servicios de mayor calidad.

Además de mejorar los resultados económicos, la política regulatoria también ha comenzado a apoyar metas más amplias de la sociedad; por ejemplo: la calidad de vida, la cohesión social y el estado de derecho. Aunque la atención que se da a este aspecto de la política regulatoria varía entre los países y puede tomar distintas formas, está convirtiéndose rápidamente en un elemento sólido de las políticas regulatorias en los países que conforman la OCDE⁵⁸.

En nuestro país se han identificado dos (2) factores que inciden negativamente en la percepción del Perú como plaza atractiva para las inversiones, estos son: i) la deficiente regulación y fiscalización, y, ii) la mala gestión de los procedimientos administrativos⁵⁹. A ello se suma, la persistencia de brechas de infraestructura y los problemas de institucionalidad que afectan negativamente la competitividad del país. Ello influye sobre la capacidad para atraer inversión privada, que a su vez impacta sobre el crecimiento económico.

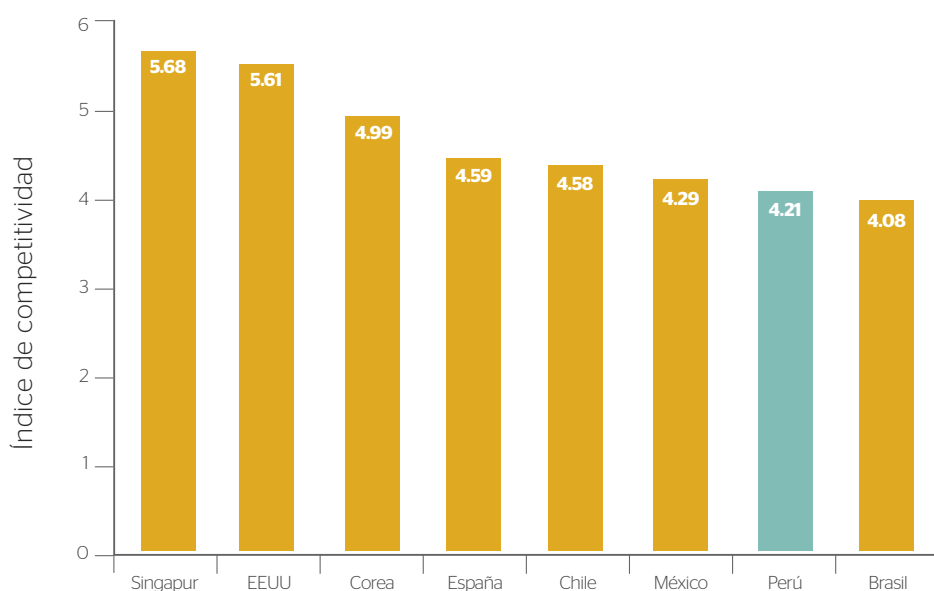
⁵⁸ Ibidem, p. 22

⁵⁹ Otros factores son: ineficiencias en la gestión de los procesos judiciales comerciales y vacíos de instrumentos y capacidades para la gestión del territorio (Agenda Nacional de Competitividad, Op., Cit. pp. 111-112).



Precisamente esta situación se ha visto reflejada en los indicadores elaborados por el *World Economic Forum*⁶⁰ en sus reportes anuales sobre competitividad. De acuerdo al Reporte de Competitividad Global 2015 – 2016 de dicha institución, en el ranking de competitividad el Perú se encuentra en el puesto 69 de un total de 140 países evaluados.

Gráfico N° 3
Índice Global de Competitividad 2015



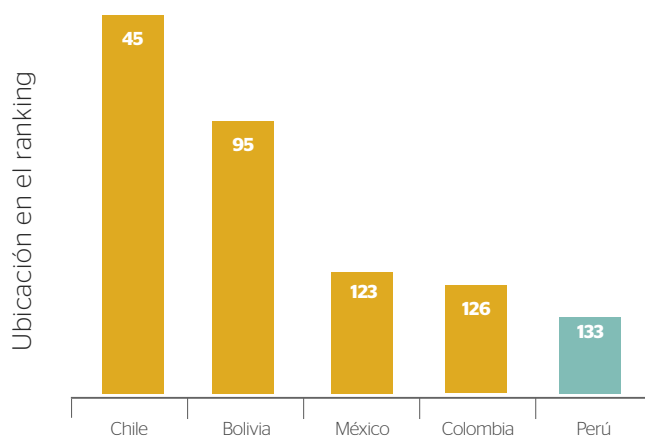
Fuente: Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum 2015-2016.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

⁶⁰ Es una Organización Internacional para la Cooperación Público-Privada con sede en Ginebra, que reúne a los principales líderes empresariales, políticos, periodistas e intelectuales del mundo para dar forma a las agendas globales, regionales y nacionales. En: <http://www.weforum.org/world-economic-forum>

Asimismo, de acuerdo al World Economic Forum, en el ranking del año 2015, respecto al indicador de carga de regulación del Estado, Perú se encuentra en el puesto 133, por debajo de Chile (45), Bolivia (95), México (123) y Colombia (126), y en el ranking sobre transparencia en la elaboración de políticas de gobierno, ocupa el puesto 130:

Gráfico N° 4
Indicador de Carga Regulatoria

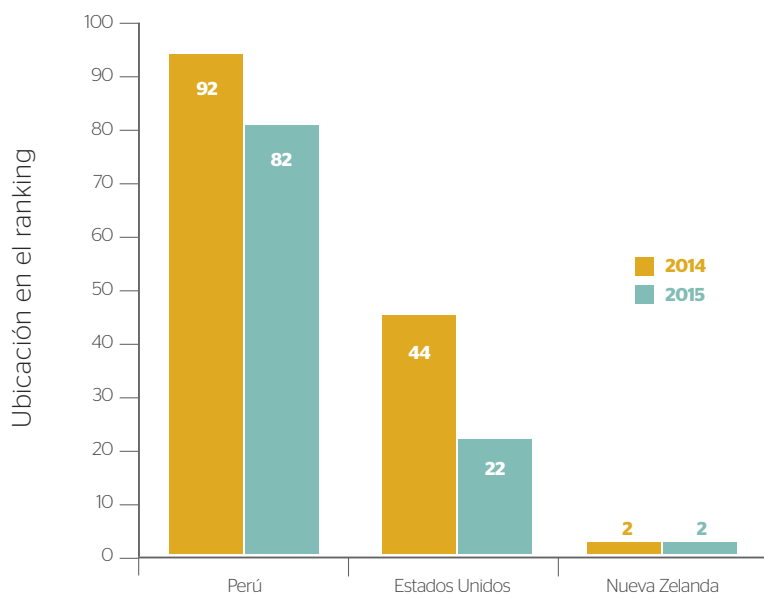


Fuente: Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum 2015-2016.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

Gráfico N° 5

Ranking sobre Transparencia en la elaboración
de Políticas de Gobierno

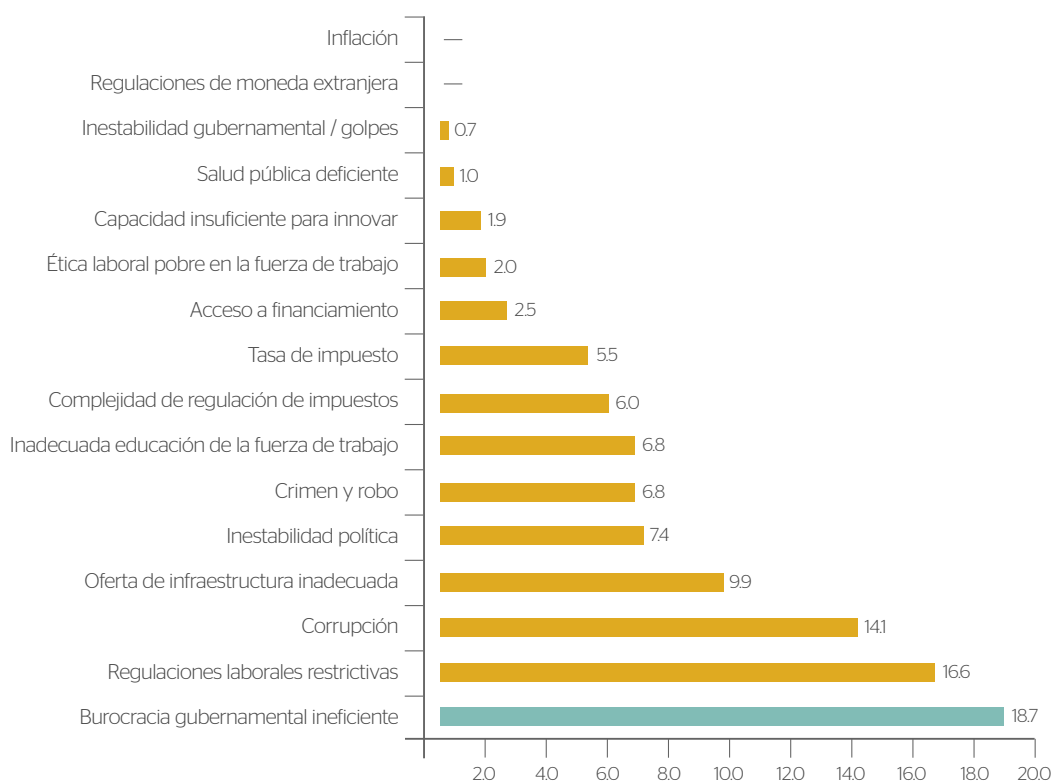


Fuente: Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum 2015 – 2016.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

En el Reporte de Competitividad Global 2015-2016 también se menciona que el principal problema para hacer negocios en el Perú es la burocracia gubernamental ineficiente, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 6
Los factores más problemáticos para hacer negocios
(% de respuestas)



1/De una lista de 15 factores, se pidió a los encuestados que seleccionen los cinco factores más problemáticos para hacer negocios y que los clasifiquen entre 1 (más problemáticos) y 5. Las barras muestran las respuestas ponderadas según la clasificación de los encuestados.

Fuente: Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum 2015 – 2016.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

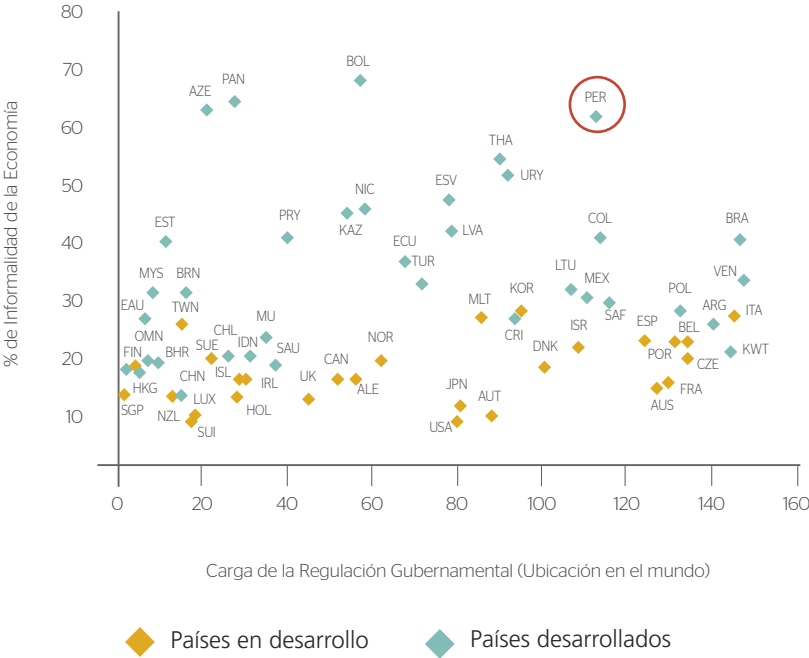


Teniendo en cuenta estos resultados, es necesario mantener y mejorar los esfuerzos por contar con un marco regulatorio adecuado y procedimientos administrativos menos complejos y más eficientes, evitando que la exigencia de requisitos se convierta en barrera burocrática, que puede conllevar a que las empresas pierdan el incentivo de ejecutar proyectos de inversión en el país, así como competir y crecer en el mercado, lo cual termina afectando en última instancia a todos los ciudadanos.

De igual manera, un marco regulatorio inadecuado impacta en el nivel de informalidad del mercado. En el siguiente gráfico, se puede apreciar como en el Perú existe evidencia de una relación directa entre la carga de la regulación y el porcentaje de informalidad de la economía, lo que ubica a nuestro país en una distancia considerable de los países desarrollados:

Gráfico N° 7

Relación entre carga regulatoria y porcentaje de informalidad en la economía



Este alto nivel de informalidad tiene efectos negativos tanto en los indicadores de empleo, derechos laborales y productividad, como en los niveles de recaudación tributaria⁶¹, así tenemos que:

- El 54% de empresas en el Perú son informales y el 75% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada es informal, por lo que más de 11 millones de trabajadores peruanos no cuentan con derechos laborales fundamentales⁶².
- La PEA ocupada e informal contribuye tributariamente con casi 1/6 de lo que contribuye la PEA ocupada y formal.
- Las empresas informales tienen una contribución nula al impuesto a la renta de tercera categoría.

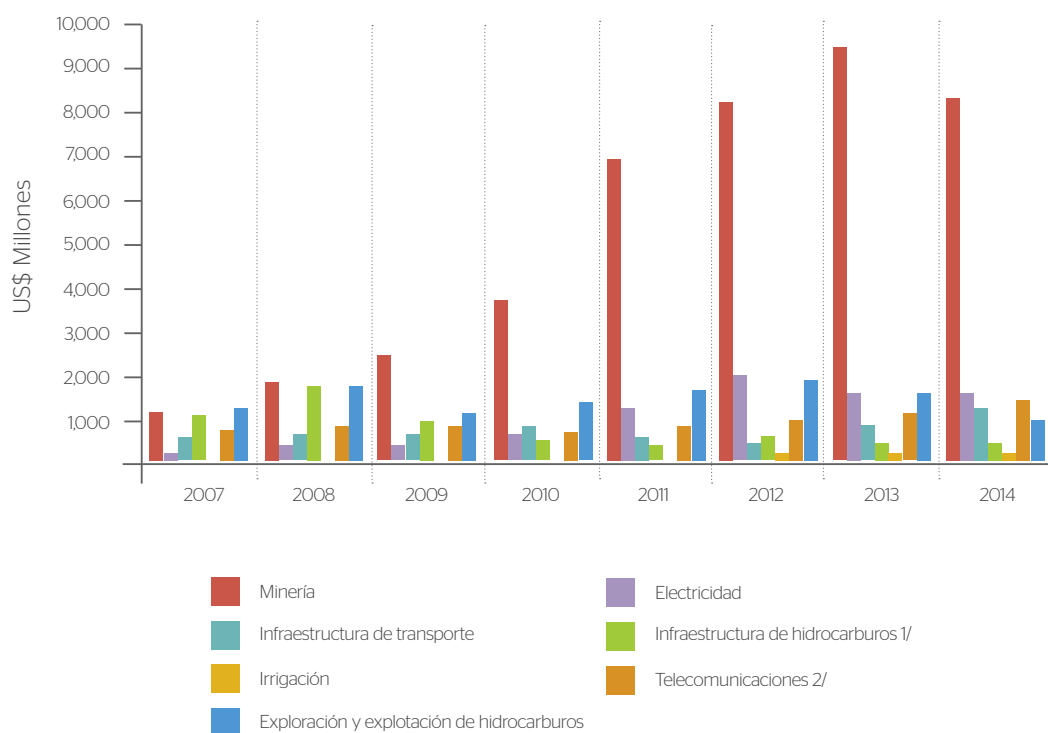
Por otro lado, si bien la inversión privada en el Perú ha presentado en general una tendencia creciente en el período 2007 – 2014, la evolución por sector tiene una historia diferente, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

61 Cifras extraídas de la presentación “Simplificación Regulatoria para la Competitividad y el Desarrollo: Avances y retos pendientes”, elaborado por Rafael A. Vera Tudela, Comisionado para la Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI.

62 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares 2014.



Gráfico N° 8
Flujos de Inversión Privada 2007 – 2014
(En US\$ MM)



1/ No se incluye a la Refinería de Talara

2/ Inversión en grandes proyectos (no inversión regular de empresas).

Fuente: MINEM, PETROPERU, OSINERGMIN, APOYO Consultoría.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

Tabla N° 1
Flujos de Inversión Privada 2007 – 2014
(En US\$ MM)

Sector	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Minería	1,199	1,629	2,546	3,751	6,928	8,190	9,378	8,346
Electricidad	132	193	390	576	1,175	2,032	1,459	1,499
Infraestructura de transporte	462	496	735	803	433	424	896	1,181
Infraestructura de hidrocarburos 1/	1,170	1,593	997	507	322	486	403	334
Irrigación	0	0	0	0	0	150	150	154
Telecomunicaciones 2/	588	808	825	734	810	998	1,166	1,290
Exploración y explotación de hidrocarburos	1,445	1,637	1,150	1,324	1,644	1,880	1,381	1,058
Total	4,996	6,356	6,643	7,695	11,312	14,160	14,833	13,862

1/ No se incluye a la Refinería de Talara.

2/ Inversión en grandes proyectos (no inversión regular de empresas).

Fuente: MINEM, PETROPERU, OSINERGMIN, APOYO Consultoría.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

Del gráfico y de la tabla anterior, se puede apreciar que el sector minero mantuvo, hasta el año 2013, un crecimiento constante y que en términos de monto de inversión es el de mayor envergadura. Sin embargo, en el 2014 se observa una reducción importante generada en parte por la disminución del precio de los metales y el inicio de operaciones de grandes minas a nivel mundial. En reacción a este panorama, las empresas mineras están aplicando medidas de ajustes de costos y disminuyendo la inversión en exploración.

El Instituto Peruano de Economía (IPE)⁶³ estimó que desde el año 2011 se han retrasado inversiones mineras por más de US\$ 21.5 mil millones. Analizando el

63 Palomino Bonilla, Miguel, Pérez Malca, Patricia, Castillo Vera Paula, Ortiz Chávez Piero, "El costo económico de la no ejecución de proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas", Lima, Instituto Peruano de Economía, Junio – 2015. Disponible en: <http://ipe.org.pe/documentos/el-costo-economico-de-la-no-ejecucion-de-los-proyectos-mineros-por-conflictos-sociales-yo>.



tiempo de puesta en marcha de los proyectos y considerando el efecto total de la inversión y producción minera, se ha estimado que, en los últimos siete (7) años la economía peruana habría perdido US\$ 67.2 mil millones. Esta situación, en términos de crecimiento para el periodo 2008 al 2014, representaría una pérdida de 16.7 puntos porcentuales de crecimiento del PBI, lo cual en promedio equivale a 2.2 puntos porcentuales de crecimiento anual. Además se dejó de recaudar en impuestos US\$ 4,734 millones. Este monto hubiera sido suficiente para cerrar las brechas estimadas de infraestructura en aeropuertos, salud y riego del año 2012.

En el caso del sector hidrocarburos, éste se ve afectado por la reducción sistemática del precio del barril de petróleo y el exceso de oferta del crudo a nivel internacional. Al igual que en el sector minero, el año 2015 inició con una estrategia de disminución de costos por parte de las empresas de extracción de petróleo y gas, así como un escenario de incertidumbre en relación a la concesión de nuevos lotes.

De acuerdo a las proyecciones realizadas en el informe del Servicio de Asesoría Empresarial (SAE)⁶⁴ de la empresa APOYO Consultoría, la producción de petróleo en el año 2015 caería 16% respecto al año 2014. Las perspectivas para la producción de petróleo en los siguientes años no son alentadoras. A pesar de la ligera recuperación de los precios del petróleo respecto a los niveles de inicios del año (pasó de US\$50 por barril a US\$60 por barril), este es un factor que seguirá desincentivando nuevos proyectos de inversión en el sector. A esto se suman la intensificación de los conflictos socioeconómicos y las demoras en la aprobación de permisos ambientales. A marzo del 2015, cerca de la mitad de los contratos en fase de exploración se encontraban en situación de fuerza mayor⁶⁵.

64 El SAE forma parte de los servicios provistos por el área de Estudios Económicos de APOYO Consultoría.

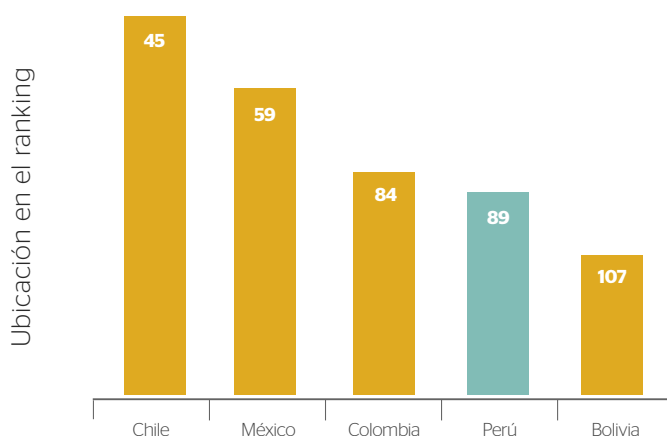
65 La fuerza mayor es una figura legal prevista en los contratos de concesión a la que se acoge el contratista para liberarse de penalidades por no cumplir con su obligación de desarrollar un proyecto, debido a causas fortuitas, como conflictos sociales o situaciones burocráticas que no puede controlar.

Al contrario, se observa una tendencia positiva y sostenida en cuanto a la inversión en electricidad, transporte e irrigación, sectores vinculados a la infraestructura económica y social y en la que aún se mantienen importantes brechas que impactan sobre la competitividad del país.

Cabe señalar que, según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se requiere desarrollar infraestructura adecuada y distribuida a lo largo del territorio nacional (carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, centrales eléctricas y telecomunicaciones), para sostener el desarrollo económico y garantizar el acceso a los servicios básicos, así como promover el desarrollo de las economías locales⁶⁶.

Sin embargo, de acuerdo al Reporte de Competitividad Global 2015-2016, Perú ocupa el puesto 89 en infraestructura, por encima de Bolivia que se ubica en el puesto 107, pero debajo de países como Chile (puesto 49), México (puesto 65) y Colombia (puesto 84).

Gráfico N° 9
Ranking sobre Infraestructura



Fuente: Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum 2015 – 2016.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

66 Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, "Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021". Disponible en: <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario>.



En el contexto actual, nuestro país evidencia una tendencia negativa con relación a la inversión privada de envergadura, en especial de la industria extractiva, siendo esta la de mayor importancia en los últimos años para la economía peruana por su efecto en impuestos y generación de empleo, entre otros indicadores económicos, no advirtiéndose cambios significativos para los próximos años. A ello, se añade la persistencia de brechas importantes en infraestructura que restan competitividad al país.

En ese sentido, es importante que se impulse la mejora regulatoria y la simplificación administrativa como un componente estratégico para mejorar la competitividad y dinamizar la economía, puesto que tales acciones permiten agilizar el inicio de actividades y reducir los costes regulatorios asociados a su desarrollo.



Capítulo 03

Marco regulatorio y simplificación administrativa en el Perú

3.1 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN EN EL PERÚ

3.1.1 Normas, políticas y planes en materia regulatoria

Como se indicó, para una gestión regulatoria de calidad es necesario contar con principios y políticas claras que contengan los objetivos que se pretenden alcanzar. En esa línea, cada país diseña estos principios y sus políticas de acuerdo al papel que juega el Estado en la sociedad y el mercado.

A nivel internacional, muchos países han adoptado una política regulatoria bien definida, con criterios básicos de aplicación al ciclo regulatorio, introduciendo un engranaje institucional para la promoción de la gestión regulatoria de calidad y el uso de herramientas que permitan mejorar las capacidades en la producción, implementación, control y monitoreo de la regulación⁶⁷.

En el caso peruano, si bien se han dado avances en la emisión de normas y manuales generales y sectoriales para guiar las prácticas regulatorias aún no se ha diseñado e implementado una política nacional específica en dicha materia con objetivos a conseguir en el corto, mediano y largo plazo. Más bien la mejora regulatoria se ha introducido como parte de ejes o líneas de acción en políticas, planes y agendas nacionales orientados a modernizar la gestión pública y mejorar el clima de negocios y la competitividad en el país.

67 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, op. cit. p. 40.

A pesar de este avance aún falta mejorar la gestión y la gobernanza regulatoria teniendo en cuenta que la regulación cuenta, actualmente, con múltiples actores. Veamos a continuación los avances en esta materia.

a) Normas que establecen principios y disposiciones para la mejora regulatoria

- **Constitución Política del Perú**

Se ha señalado que el rol regulador del Estado se deriva de lo previsto en el artículo 58° de la Constitución. Sin embargo, existen otras disposiciones vinculadas a la regulación y la gestión regulatoria, entre las que podemos señalar:

- Establece las disposiciones y los principios para la formulación y promulgación de leyes (artículos 107°, 108° y 109°).
- Establece el principio de jerarquía normativa, al indicar que la Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (artículo 51°).
- Establece la estructura del Estado peruano, sus funciones y las entidades que lo constituyen (Título IV).
- Señala que el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (artículo 58°).
- Establece que el Estado estimula la creación de la riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas (artículo 59°).
- Señala que sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal (artículo 60°).



- Establece que el Estado facilita y vigila la libre competencia, para tal fin combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas (artículo 61°).
 - Señala que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población (art. 65°).
- **Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889⁶⁸ y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS⁶⁹.**

Dicha ley establece los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y seguridad jurídica.

Por su parte, el Reglamento de la ley es de aplicación a todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, y además, en lo que sea pertinente, a las normas reglamentarias y actos administrativos de la Administración Pública que se publiquen en el Diario Oficial El Peruano.

Asimismo, el reglamento establece el análisis costo - beneficio como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar en general. De tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios o en su defecto apreciar analíticamente los beneficios y costos no cuantificables. De igual manera, se deben señalar los mecanismos alternativos para solucionarlos.

68 Publicada el 10 de diciembre de 1997.

69 Publicado el 23 de marzo de 2006.

No obstante, este análisis costo-beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reforma del Estado, leyes que incidan en aspectos económicos, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental. Las propuestas normativas que no estén dentro de las categorías antes señaladas sólo sustentarán las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados, en forma clara y sencilla.

- **Leyes N° 29477⁷⁰, 29563⁷¹ y 29629⁷² que dispusieron la revisión y derogación de normas.**

En virtud de lo establecido en la Ley N° 29477, Ley que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, se publicó, el 17 de diciembre de 2009, el primer listado de 2,809 normas que quedaron sin vigencia. De éstas 1,936 fueron explícitamente excluidas y 546 derogadas tácitamente.

Posteriormente, se emitió la Ley N° 29563, Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, en base a la cual se publicó el 19 de julio de 2010 la relación de 3,850 normas que quedaron sin vigencia.

Un tercer listado fue publicado en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 29629, Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano, habiéndose derogado del ordenamiento jurídico a 4,779 normas con rango de ley.

Sobre la base de estas leyes se logró derogar en suma 11,438 normas obsoletas con rango de ley.

70 Publicada el 18 de diciembre de 2009.

71 Publicada el 20 de julio de 2010.

72 Publicada el 09 de diciembre de 2010.



- **Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de Normas Legales de carácter general, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS⁷³.**

Este Reglamento tiene entre otros objetivos regular la publicación de las normas legales de carácter general en el Diario Oficial El Peruano, así como fortalecer el aprovechamiento de las tecnologías de la información y todos aquellos medios disponibles por parte de las entidades públicas, para la oportuna y correcta difusión de tales normas.

En esa medida, el citado Reglamento dispone que éste es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública que, conforme a la Constitución Política del Perú, las leyes y reglamentos aprueban normas legales de carácter general y de cumplimiento obligatorio.

Para tal fin, define a la norma legal de carácter general como aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica. En tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano:

- La Constitución Política del Perú y sus modificatorias;
- Las Leyes, las Resoluciones Legislativas, los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia, los Tratados aprobados por el Congreso y los Reglamentos del Congreso;
- Los Decretos Supremos;
- Los Tratados aprobados por el Presidente de la República;
- Las Resoluciones Supremas;
- Las Resoluciones Ministeriales;

⁷³ Publicada el 15 de enero de 2009.

- Las Resoluciones Administrativas que aprueban Reglamentos, Directivas, cuando sean de ámbito general, siempre que sean dictadas en ejercicio de las facultades previstas en sus leyes de creación o normas complementarias;
 - Las Resoluciones de los organismos constitucionalmente autónomos, las resoluciones de carácter jurisdiccional, las Resoluciones de los Tribunales Judiciales y Administrativos, cuando constituyan precedente de observancia obligatoria o sean de carácter general, cuya publicación sea así declarada expresamente en la propia Resolución;
 - Las normas de carácter general emitidas por los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales. En el caso de las Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales y en general, las Resoluciones Administrativas, no serán materia de publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano, cuando resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación.
- **Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010.**

Este manual está integrado por un conjunto sistematizado de reglas y procedimientos destinados a establecer estándares de elaboración uniforme y sostenida de la legislación. Su uso es obligatorio para los actores con iniciativa legislativa y para quienes intervienen en el proceso de elaboración y redacción de una ley en el Congreso de la República.

Asimismo, sirve de guía a otros órganos con facultades normativas. Las normas de carácter regional, las ordenanzas municipales y las normas de inferior jerarquía, como los decretos supremos y las resoluciones, podrán aplicar el presente manual en lo que sea pertinente. Para estos efectos, se entiende por ley a toda norma con rango, valor o fuerza de ley cuyo proceso de formación es desarrollado en el Congreso de la República.



En ese sentido, dicho manual tiene como objetivos: i) Contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal, ii) Mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley, y, iii) Lograr una mejor comprensión y la aplicación efectiva de la ley.

- **Manual para el Análisis Económico y Legal de los proyectos normativos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como el Manual de elaboración del Informe de Impacto Normativo, aprobados por Resolución Ministerial N° 639-2006-EF/67⁷⁴.**

Este manual es de aplicación para la elaboración de todos los dispositivos que emita el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), salvo que existan disposiciones legales que señalen lo contrario. Las disposiciones de este manual deben ser seguidas por las Direcciones Generales de dicho Ministerio.

De igual manera, el manual desarrolla la Política Normativa del MEF, la cual se sustenta en un conjunto de principios orientados a lograr un proceso de creación de normas eficiente. Este proceso debe permitir que el conjunto de normas aprobadas por dicho Ministerio guarde coherencia con el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos del mismo, es decir, la asignación eficiente de los recursos (del Estado y de la economía en general) y el aumento del bienestar de la población.

Los principales lineamientos de dicha Política Normativa son los siguientes: i) uso de criterios y procedimientos homogéneos para la creación de normas dentro del Ministerio, ii) implementación de filtros eficaces y confiables en el proceso de creación de normas, iii) propuesta de soluciones a problemas y no a síntomas a través de evaluación de opciones que incluyan criterios de análisis económico.

74 Publicado el 15 de noviembre de 2006.

El MEF busca implementar internamente un proceso de creación eficiente de normas, el cual se apoya en la aplicación de los principios de necesidad, efectividad, proporcionalidad, transparencia y consistencia⁷⁵.

- **Normas para la elaboración de documentos normativos en el Ministerio de Salud, aprobado por Resolución Ministerial N° 526-2011-MINSA⁷⁶.**

Estas normas tienen como objetivo establecer las disposiciones relacionadas con los procesos de planificación, formulación o actualización, aprobación,

75 Los principios que rigen la Política Normativa del MEF implican:

1. Necesidad. Este principio determina que para el diseño de una intervención pública se debe contar con la mayor cantidad de evidencia previa que demuestre la necesidad de normar algún aspecto de la interrelación de los agentes económicos. Asimismo, este principio implica que se debe haber explorado todas las alternativas de intervención que tratan de solucionar el “problema”.

2. Efectividad. La aplicación de este principio demanda que la norma tenga claramente definido su objetivo, establecido los mecanismos para que éste sea alcanzado, cuantificado sus impactos económicos y su desempeño posible en el tiempo. Adicionalmente, el principio impone un examen exhaustivo sobre la necesidad y pertinencia de la normatividad existente.

3. Proporcionalidad. Este principio implica la necesidad de aplicar un balance entre los “pro y contra” para aprobar una norma. En otras palabras, implica la realización de un análisis costo-beneficio o análisis de impacto normativo. En ese sentido, la aplicación del principio de proporcionalidad prescribe que los costos generados a la sociedad por la intervención normativa no sean mayores que los costos que genera el problema existente. Esto incluye la obligación de analizar si las penalidades son proporcionales con el riesgo de no cumplimiento de las normas establecidas por el Estado, lo que es concordante con lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

4. Transparencia. Este principio obliga a que, salvo circunstancias especiales, los proyectos de norma deben ser publicados en forma previa para recabar los comentarios del público, bajo el entendido que esta retroalimentación coadyuva a una mejora de la fórmula normativa.

5. Consistencia. La implementación del principio supone que las normas de los órganos del Ministerio son consistentes con los objetivos generales del mismo, lo cual implica un alto grado de coordinación entre las dependencias.

76 Publicada el 14 de julio de 2011.



difusión, implementación y evaluación de los Documentos Normativos⁷⁷, que expide el Ministerio de Salud, en el marco del proceso de descentralización.

Por tanto, busca estandarizar los elementos conceptuales, estructurales y metodológicos más relevantes en el ciclo de producción normativa del Ministerio. Asimismo, establece procedimientos transparentes y explícitos para la emisión de los documentos normativos. De esta manera, se brinda a las instancias reguladoras del Ministerio una herramienta que facilite el desarrollo de sus funciones normativas.

- **Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, aprobado por Resolución Directoral N° 003-2013-JUS/DGDOJ⁷⁸.**

Esta guía tiene como finalidad uniformizar los criterios formales que debe cumplir toda iniciativa legislativa tomando como referencia la Ley N° 26889 y su reglamento. En esa línea, establece las reglas claras y sencillas de redacción, agrupación y estructura para la elaboración de proyectos normativos, además señala la importancia de evaluar los antecedentes, la oportunidad y la conveniencia de efectuar un adecuado análisis costo beneficio, así como las implicancias que conllevaría la aprobación de una propuesta normativa.

En ese sentido, la guía tiene como finalidad mejorar el proceso de elaboración de propuestas normativas, a efectos de que los operadores jurídicos apliquen correctamente las reglas de técnica legislativa.

77 La Resolución Ministerial N° 526-2011-MINSA define al Documento Normativo del Ministerio de Salud como aquel documento oficial que tiene por objetivo transmitir información estandarizada y aprobada sobre aspectos técnicos, sean estos asistenciales, sanitarios y/o administrativos, relacionados al ámbito del Sector Salud, en cumplimiento de sus objetivos, así como facilitar el adecuado y correcto desarrollo de funciones, procesos, procedimientos y/o actividades, en los diferentes niveles y subsectores, según corresponda.

78 Publicada el 28 de noviembre de 2013.

b) Políticas, planes y estrategias que contienen objetivos de mejora regulatoria y simplificación administrativa

La política regulatoria del Estado se asocia en general a la forma cómo éste interviene en el comportamiento de los agentes del mercado, en particular cuando sirve de vehículo para la implementación de políticas públicas específicas⁷⁹.

Teniendo en cuenta ello, se han establecido en diferentes políticas, planes y estrategias dirigidas a modernizar la gestión pública, así como mejorar el clima de negocios y la competitividad en el país, ejes, objetivos y acciones estratégicas que guardan relación con la mejora regulatoria, enfocándose por lo general en acciones de simplificación administrativa, tal como lo veremos a continuación.

- **Acuerdo Nacional**

El Acuerdo Nacional fue suscrito en julio de 2002 y contiene las Políticas de Estado aprobadas por el gobierno, partidos políticos y organizaciones representativas de la sociedad civil con el objetivo de fortalecer la democracia y el Estado de derecho; desarrollar el país con equidad y justicia social; promover la competitividad; y afirmar un Estado eficiente, transparente y descentralizado al servicio del ciudadano. El Foro del Acuerdo Nacional se constituyó como la instancia encargada de promover el cumplimiento y seguimiento de las políticas de Estado, para lo cual coordina con los Poderes Ejecutivo y el Congreso de la República, principales responsables de su implementación.

Entre las políticas de Estado previstas en el Acuerdo Nacional se encuentra la Política N° 18 referida a la “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”. Esta política tiene como Tercer Objetivo incrementar la competitividad del país con el fin de alcanzar

⁷⁹ Manual para el Análisis Económico y Legal de los proyectos normativos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como el Manual de elaboración del Informe de Impacto Normativo, aprobados por Resolución Ministerial N° 639-2006-EF/67, p. 2.



un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global, así como, la mejora en la competitividad de todas las formas empresariales. Para alcanzar este objetivo se establecen tres (3) acciones que guardan relación con la mejora regulatoria, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla N° 2
 Acuerdo Nacional
 Política, objetivo y acciones estratégicas
 relacionadas con la mejora regulatoria

Política de Estado	Objetivo	Acciones Estratégicas
Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica (política N° 18).	Incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global, así como, la mejora en la competitividad de todas las formas empresariales (objetivo N° 3).	Consolidar una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada.
		Garantizar un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica.
		Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminar las barreras de acceso y salida al mercado.

Fuente: Acuerdo Nacional.
Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacía el 2021”**

Este plan fue aprobado a través del Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, el cual fue formulado sustentándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

En dicho plan se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) recursos naturales y ambiente; proponiendo para cada uno de ellos los objetivos, lineamientos, prioridades, metas y programas estratégicos.

Precisamente, en el Eje N° 3 referido a “Estado y gobernabilidad” se establece como Objetivo Específico N° 1: Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos. Para medir el cumplimiento de este objetivo se señalan, entre otros, un indicador de calidad regulatoria⁸⁰ y entre las acciones estratégicas se plantean cuatro (4) que tienen relación con la mejora regulatoria, como se podrá apreciar en el siguiente cuadro:

80 La fórmula del indicador es el resultado de 17 indicadores que miden, entre otros: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.



Tabla N° 3

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
Objetivos y acciones estratégicas relacionadas con la mejora regulatoria

Eje Estratégico	Objetivo Específico	Indicador	Acciones Estratégicas
Estado y gobernabilidad (eje 3).	Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos (objetivo Específico 1).	Calidad Regulatoria La fórmula del indicador es el resultado de 17 indicadores que miden, entre otros: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.	Efectuar el inventario de procedimientos administrativos y la clasificación por sectores, niveles de gobierno, políticas nacionales, clima de negocios y otros de relevancia para el desarrollo nacional, y revisarlo y actualizarlo de manera permanente para asegurar su eficacia y eficiencia.
			Identificar los casos en que se requiere la simplificación de los procedimientos por sectores, niveles de gobierno y otros grupos de interés identificados, priorizando los más frecuentes y aquellos de impacto en la mejora del clima de negocios.
			Aplicar tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para optimizar los procedimientos administrativos, e integrar los diferentes sistemas y canales de información y comunicación sectoriales e institucionales de los tres niveles de gobierno en beneficio de los ciudadanos.
			Instaurar mecanismos para potenciar las capacidades de los recursos humanos de la administración pública, la simplificación de procedimientos, la coordinación y articulación de intervenciones y la atención al ciudadano, en el marco del cumplimiento de los principios de ética y rendición de cuentas.

Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 y su Plan de Implementación**

Esta política fue aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM y se constituye en el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

Esta política establece como objetivo general: "Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país".

Para lograr dicho objetivo general, la PNMGP establece catorce (14) objetivos específicos. El objetivo N° 4 de la política está referido a: "Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas".

La gestión por procesos busca cambiar el modelo tradicional de organización funcional de las entidades públicas y migrar hacia una organización por procesos, contenidos en las "cadenas de valor" de la entidad, que aseguren que los bienes y servicios que esta produce generen los resultados e impactos positivos para el ciudadano⁸¹. En esa medida, se busca optimizar o mejorar

81 Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

Ello implica optimizar los procesos de las cadenas productivas de la entidad, identificando el bien o servicio que se tiene que producir (por ejemplo, salud o educación), así como los atributos de este bien o servicio que más valora el ciudadano al cual está dirigido, luego de ello identificar todas las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agreguen valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes (Presidencia del Consejo de Ministros, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, Lima, PCM, pp. 32 y 43).



los procesos de producción de bienes o servicios (p. e. salud o educación) de la entidad.

Para el desarrollo de la gestión por procesos, la simplificación administrativa, es un elemento indispensable para mejorar el desempeño de los procesos, ya que ésta contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la Administración Pública brinda a la ciudadanía⁸².

En este marco a través de la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM se aprobó el Plan de Implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública. El propósito del Plan es definir las acciones y los indicadores con sus respectivas metas, plazos y entidades líderes encargadas de la implementación de los objetivos y lineamientos de la Política de Modernización. De esta manera, se busca definir la estrategia general que los entes rectores de los sistemas administrativos, funcionales y todas las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno deben seguir para impulsar el proceso de modernización.

A fin de alcanzar el objetivo N° 4 de la PNMGP, el Plan de Implementación señala cuatro (4) acciones que deben de implementar las entidades públicas. Los aspectos mencionados se resumen en el siguiente cuadro:

82 Ibidem.

Tabla N° 4

Objetivos y acciones previstas en el PNMGP y su plan de implementación en materia de simplificación administrativa

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP)		Plan de Implementación de la PNMGP
Objetivo General	Objetivo Específico	Acciones para alcanzar el Objetivo N° 4 de la PNMGP
Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.	Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas" (El Objetivo N° 4).	Implementación de la metodología de simplificación y la metodología de costos de los procedimientos y servicios administrativos.
		Implementación del Sistema Único de Trámites (SUT)* a nivel Nacional y adopción de los modelos de procedimientos y servicios administrativos comunes en entidades públicas.
		Formular el marco normativo general para la implementación de la gestión por procesos en la administración pública.
		Implementación de la estrategia de Mejor Atención al Ciudadano.

* De acuerdo a lo señalado en el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1203, publicado el 23 de setiembre de 2015, el SUT es na herramienta informática para la elaboración, simplificación y estandarización del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), así como el repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, con su correspondiente información sustentatoria, formulados por las entidades de la Administración Pública.

Fuente: PNMGP – Plan de Implementación de la PNMGP

Elaboración: Departamento de Estudios –CGR.

- **Agenda Nacional de Competitividad 2014 - 2018**

Mediante Decreto Supremo N° 024-2002-PCM⁸³, se constituyó el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) como una comisión de coordinación de asuntos específicos del Ministerio de Economía y Finanzas para desarrollar e

83 Publicado el 23 de abril de 2002 y modificado por los Decretos Supremos N° 068-2002-PCM, 100-2002-PCM, 022-2003-PCM, 087-2003-PCM y 223-2009-EF.



implementar un Plan Nacional de Competitividad con el objetivo de mejorar la capacidad del Perú para competir en el mercado internacional.

Este Plan incluye objetivos, políticas y medidas específicas, así como metas tentativas e indicadores de seguimiento que permiten medir los avances en su cumplimiento, estableciéndose además que el CNC deberá liderar su ejecución.

Desde esa fecha diferentes Planes y Agendas Nacionales de Competitividad han sido aprobadas. La actual Agenda para el periodo 2014 -2018 fue aprobada en la sesión del Consejo Directivo del CNC del 27 de junio de 2014. En ella, se establecen ocho pilares y 65 metas parciales, dirigidas a mejorar la competitividad en el país.

Gráfico N° 10

Pilares establecidos en la Agenda Nacional de Competitividad



Fuente: Agenda Nacional de Competitividad 2014 -2018.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

Como se puede advertir de lo señalado en el gráfico anterior uno de los ejes previstos en la Agenda es el de “Facilitación de Negocios”, el cual tiene como objetivo: garantizar predictibilidad y transparencia en la regulación y gestión del Estado. A su vez, este objetivo tiene como primer componente el mejorar los procesos de regulación y fiscalización a lo largo del ciclo de las empresas; para lo cual se han establecido dos (2) metas específicas. El segundo componente de dicho objetivo es optimizar la gestión de procedimientos administrativos que tienen un impacto negativo en la actividad empresarial, habiéndose establecido tres (3) metas a ser alcanzadas.

Tabla N° 5

Objetivos en materia regulatoria y simplificación administrativa en la Agenda Nacional de Competitividad

Pilar	Objetivo	Componente	Metas
Facilitación de Negocios (pilar 7).	Garantizar predictibilidad y transparencia en la regulación y gestión del Estado.	Aplicar la metodología AIR en el 100% de normas que crean o modifican trámites relacionados a licencia, autorizaciones o permisos.	Aplicar la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el 100% de normas que crean o modifican trámites relacionados a licencia, autorizaciones o permisos.
			100% de entidades fiscalizadoras con indicadores que promuevan el cumplimiento de normas.
		Optimizar la gestión de procedimientos administrativos que tienen un impacto negativo en la actividad empresarial.	Simplificar el 100% de procedimientos priorizados vinculados a la inversión privada
			Implementar al menos 2 ventanillas únicas referidas a trámites para procedimientos vinculados a inversión.
			Reducir en 30% el tiempo promedio de liquidación de una empresa en el sistema concursal.

Fuente: Agenda Nacional de Competitividad 2014 -2018.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



- **Plan Nacional de Diversificación Productiva**

Este Plan fue aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE, el 28 de julio de 2014. Su objetivo principal es generar nuevos motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación y la sofisticación económica, la reducción de la dependencia a los precios de materias primas, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad, y un crecimiento económico sostenible de largo plazo.

El Plan Nacional de Diversificación Productiva contiene las líneas maestras para el despegue del sector productivo nacional en los próximos años. Se organiza en tres ejes estratégicos: i) promoción de la diversificación productiva; ii) adecuación de regulaciones y simplificación administrativa, y iii) expansión de la productividad.

Precisamente, el eje de adecuación de regulaciones y simplificación administrativa establece como objetivo: "Incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas mediante la adecuación de las regulaciones y la simplificación de los trámites con entidades del Estado". Para la consecución de este objetivo, se establecen medidas específicas o líneas de acción.

Con este eje se busca tanto adecuar el proceso de generación de regulaciones al estado del desarrollo de las unidades productivas, como adecuar los parámetros de política a las características sectoriales o transversales de la economía. Asimismo, en este eje se encuadran los esfuerzos de simplificación administrativa dirigidos a disminuir la carga de trámites para las unidades productivas.

El objetivo primordial de este eje es resolver las fallas de Estado que surgen usualmente en la actividad regulatoria de este. Muchas veces, con el objetivo de aumentar el bienestar social se introducen regulaciones que presentan imperfecciones.

Tabla N° 6

Objetivos en materia regulatoria y simplificación administrativa en el Plan Nacional de Diversión Productiva

Eje	Objetivo	Medida Específica
Adecuación de regulaciones y simplificación administrativa (eje 2).	Incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas mediante la adecuación de las regulaciones y la simplificación de los trámites con entidades del Estado.	Hacer monitoreo permanente de mejoras de la regulación. El Ministerio de la Producción, en estrecha coordinación tanto con otros ministerios involucrados, como con el sector privado, se pondrá a perfeccionar las regulaciones en áreas tales como la laboral, salud y medioambiental, a fin de identificar espacios de mejora.
		Simplificar los trámites del Ministerio de la Producción. El primer compromiso es reducir en 50% el tiempo estimado del trámite de evaluación de los estudios de impacto ambiental en comercio interno e industria.
		Facilitar el pago de impuestos. Se definirá una agenda de trabajo con otros sectores que simplifique la declaración de impuestos y el pago de planilla, con énfasis en las Medianas y Pequeñas Empresas.
		Sistematizar la demanda de información del Estado. Durante el 2015 se implementará un nuevo sistema para optimizar las demandas de información pública al sector privado. El propósito es evitar solicitar información que haya sido brindada por este a otra entidad.

Fuente: Plan Nacional de Diversificación Productiva.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

De lo señalado en el presente acápite se puede advertir que en los últimos años el Perú avanzó en desarrollar un marco normativo y objetivos de política orientados a implementar diversos aspectos de mejora regulatoria. Estos esfuerzos han estado referidos básicamente a mejorar la técnica normativa, así como la publicidad de los proyectos normativos, la simplificación de los procedimientos administrativos y realizar evaluaciones de análisis de impacto



regulatorio para normas que crean o modifican trámites relacionados a licencia, autorizaciones o permisos.

Si bien estas iniciativas son importantes, aún no se ha desarrollado una política expresa de gobierno completo⁸⁴ para la calidad regulatoria en el país, es decir, una política que sea transversal a todo el Estado y que se encuentre alineada con el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario, y que además, articule las metas y estrategias que se encuentran en otros planes. Esta política regulatoria debería contemplar la identificación clara de principios y objetivos, el diseño regulatorio, la evaluación y revisión permanente y sistemática de la regulación, articulación con otras iniciativas, estrategias de comunicación a los diferentes actores del proceso regulatorio y a la ciudadanía, así como, la capacitación a los funcionarios y servidores públicos para mejorar la regulación en sus entidades, entre otros aspectos.

A pesar que en los últimos años algunas entidades públicas han implementado iniciativas para mejorar la calidad de las regulaciones que emiten y simplificar sus procedimientos administrativos. Ello no ha sido una constante en todas las entidades de los tres niveles de gobierno, lo cual ha generado algunas situaciones problemáticas que han sido identificadas en diferentes estudios y diagnósticos sobre la regulación en el país, entre las que podemos mencionar:

- **Sobreabundancia de normas y frecuentes cambios normativos:**

De acuerdo al Informe "Perú: país de las leyes 2014"⁸⁵, existe en nuestro ordenamiento jurídico cerca de 600 mil normas vigentes, por lo que se

84 La idea de gobierno completo se asocia con la noción de transversalidad, es decir implica una política que cobija a todo el Estado, debido a que las entidades regulatorias participan en la creación de políticas públicas: energética, ambiental, educativa, sanitaria, etc., según el área temática en la que tienen competencia, en esa medida, la política regulatoria es transversal a todas ellas, no es un área temática aislada, sino que debe estar presente en cada una de ellas. Así, dado que en todas las áreas sectoriales la regulación se utiliza para cumplir con objetivos de política, todas ellas tendrán que sujetarse a la política regulatoria (LATORRE, Indira, Op., Cit., pp. 10-11).

85 Gutierrez, Walter (Dirección), Informe Legislativo. "Perú: País de la Leyes 2014", Lima, Gaceta Jurídica, 2015.

ha calculado que un ciudadano requeriría, como mínimo, 10 años para leer toda esta normativa.

Otro de los principales problemas advertidos en el informe es la constante inestabilidad del ordenamiento legislativo: En nuestro medio, la mayoría de las normas tienen un horizonte de vigencia cada vez más corto, lo cual podría generar incertidumbre e inseguridad jurídica.

El problema no es en sí mismo que las normas se modifiquen o deroguen, pues es obvio que el ordenamiento de un país debe ir adaptándose a las nuevas exigencias de la vida social y económica; sino que dichos cambios normativos continuos e intempestivos se deben, en la mayoría de casos, a circunstancias coyunturales, a la presión mediática o a la deficiente manera de legislar⁸⁶.

Agrega el informe que a dicha problemática se le debe sumar el hecho de que para derogar una norma, en muchos casos, se utiliza la frase genérica “deróguense todas las disposiciones que se opongan a la presente ley”, lo cual conlleva a imprecisiones y dudas sobre que normas deben quedar fuera del ordenamiento jurídico.

- **Falta de mecanismos de consulta y recojo de información a fin de determinar los efectos de las normas al momento de su implementación.**

En el proceso de formulación normativa no se han implementado mecanismos para consultar a los posibles afectados con la entrada en vigencia de la norma y los efectos que ésta ocasionaría.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a empresarios, éstos manifestaron que en determinadas ocasiones las normas no son trabajadas por especialistas en inversión privada que tengan un entendimiento cabal

86 El informe cita como ejemplo que el Código Penal peruano ha sido objeto de casi 600 cambios en su articulado entre modificaciones y derogaciones desde que fue publicado en el año 1991.



de la problemática del sector y de la forma en que operan los proyectos de inversión, más aún, no se les consulta a las empresas involucradas sobre los efectos que la norma generaría, por lo que en el proceso de formulación normativa no se toma en consideración los potenciales efectos socio-económicos de la norma.

De esta manera, si bien la emisión de la norma puede apuntar a objetivos que busquen garantizar el interés público, sin embargo no necesariamente pueden producir el efecto esperado, o incluso no emitirse en el momento oportuno.

Un ejemplo de esta situación se produjo con el Proyecto de Ley N° 3491 (actualmente promulgado como la Ley N° 30327). Este proyecto fue impulsado en el Congreso de la República con el objetivo de establecer medidas orientadas a simplificar el procedimiento administrativo para el uso de explosivos; sin embargo, no se tomó en consideración que el sector privado se encontraba trabajando una propuesta de modificación a la Ley con la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) y otros actores vinculados. Pese a ello, el Congreso aprobó la ley que posteriormente fue promulgada por el Ejecutivo.

Otro ejemplo señalado por los empresarios que grafica la necesidad de implementar mecanismos de consulta en el proceso de formulación normativa, es el referido a las normas que se emiten para reducir el tiempo de revisión de la documentación presentada por el inversionista.

Al respecto, los entrevistados manifestaron que en muchos casos consideran que los plazos previstos en las normas para la resolución de los procedimientos administrativos resultan razonables, no obstante, el problema, más bien radica, en que dichos plazos no son cumplidos por los funcionarios públicos. Por tanto, las medidas de mejora de tales procedimientos no deberían estar orientadas a reducir plazos, si es que la entidad no tiene la capacidad para cumplirlos, por el contrario, se deberían solucionar aquellos problemas de gestión que se producen en la entidad que estarían generando la demora del procedimiento.

- **Débil análisis costo – beneficio de las normas.**

Se ha señalado que determinadas normas deben contener un análisis costo-beneficio que permita identificar a los diferentes sectores afectados por la norma, permitiendo calcular los beneficios y los costos asociados a cada grupo de interés involucrado, tanto del sector público como del sector privado. En otros términos, este análisis debería servir como un criterio que denote la eficiencia económica de las diversas propuestas normativas de manera anticipada, a fin de conocer sus efectos y la viabilidad de las mismas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos no se realiza este análisis costo-beneficio. Una investigación realizada por profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú reveló que en una muestra de 178 proyectos de ley presentados por Congresistas en el periodo 2012-2013, solo el 9.6% (es decir 17 propuestas) habían realizado un aceptable análisis costo- beneficio⁸⁷.

Agrega el estudio que la mayoría de proyectos de ley que se presentan señalan los beneficios de la propuesta, la cantidad de personas que se verán beneficiados, pero no se especifica quiénes podrían salir perjudicados por estas leyes o cuánto le cuesta al Estado, por lo general, los proyectos de ley se limitan a mencionar que “no se generará modificación alguna al presupuesto público”, lo cual evidencia que los análisis costo-beneficio no son los más adecuados.

- **No existen estándares para la preparación de regulaciones y uso limitado de herramientas de evaluación de impacto regulatorio.**

Si bien algunos ministerios (MEF, MINSA, MINJUSDH) han emitido lineamientos sectoriales para que sus unidades orgánicas elaboren Informes de Impacto Normativo (IIN) en el proceso de elaboración de los reglamentos y normas sectoriales, sin embargo, ello no está

⁸⁷ Arias-Schreiber Barba, Félix, Valdivieso Serrano, Luis, Peña Jumpa, Juan, Balance y perspectiva de la aplicación costo – beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República, Lima, Edit. Equis Equis, 2014.



generalizado en todas las entidades públicas, por lo que no existe suficiente experiencia en evaluaciones ex ante ni ex post en la emisión de las regulaciones.

De igual manera, a pesar que los reglamentos generales de los organismos reguladores⁸⁸ peruanos proveen de una serie de principios de cumplimiento obligatorio que contienen elementos propios del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), como son los principios de subsidiariedad, eficiencia, efectividad y análisis de decisiones funcionales, tales reglamentos no contienen una norma que establezca cuál de los tres principios antes señalados tendría que aplicarse preferentemente sobre los otros, ni tampoco en que supuestos de hecho correspondería aplicar uno de los principios y no los otros⁸⁹.

Este vacío impide que exista uniformidad de criterios en la realización del AIR y dificulta que el mismo se lleve a cabo de manera consistente, a fin de tener una carácter predecible para los regulados. En todo caso, los reguladores están obligados a realizar el AIR, al menos, según alguno de los principios señalados, y en el escenario más estricto, bajos los tres, con el grado de complejidad que ello implica⁹⁰.

- **Diseño normativo que no asegura la implementación (enforcement) de la ley.**

Al momento de realizar el análisis costo - beneficio o realizar el AIR se debe tener en consideración los costos de implementación o de enforcement de la regulación, es decir, se debe, cuantificar el gasto que significa para el sector público el desarrollo, gestión y control del marco

88 De acuerdo al artículo 1° de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332, dichos organismos son: i) Organismo Supervisor de la Inversión de la Energía y Minería (OSINERGMIN), ii) Organismo Supervisor de Inversión Privada el Telecomunicaciones (OSIPTEL), iii) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), iv) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

89 Quintana Sánchez, Eduardo, Op., Cit., p. 29.

90 Ibidem.

normativo, así como la evaluación de lo que significará para el privado el cumplimiento de la norma.

Sin embargo, al no realizarse o realizarse de manera inadecuada dicho análisis, las entidades públicas no tienen certeza del costo que implica la implementación de la norma (no sólo en términos presupuestarios sino también de costos de transacción), así como de las capacidades que requieren para ello. A esta situación se suma el hecho de que muchas leyes no han sido reglamentadas, a fin de que puedan ser implementadas, pues existen leyes que tienen más de 4,500 días sin ser reglamentadas⁹¹.

Lo antes señalado, también es percibido por los empresarios entrevistados, quienes señalaron que la gran deficiencia no es el marco normativo, el que puede ser pertinente y suficiente, sino el problema de capacidad del Estado para implementar la norma, que deriva de la falta de proyección y planificación de cómo se va a operar la misma.

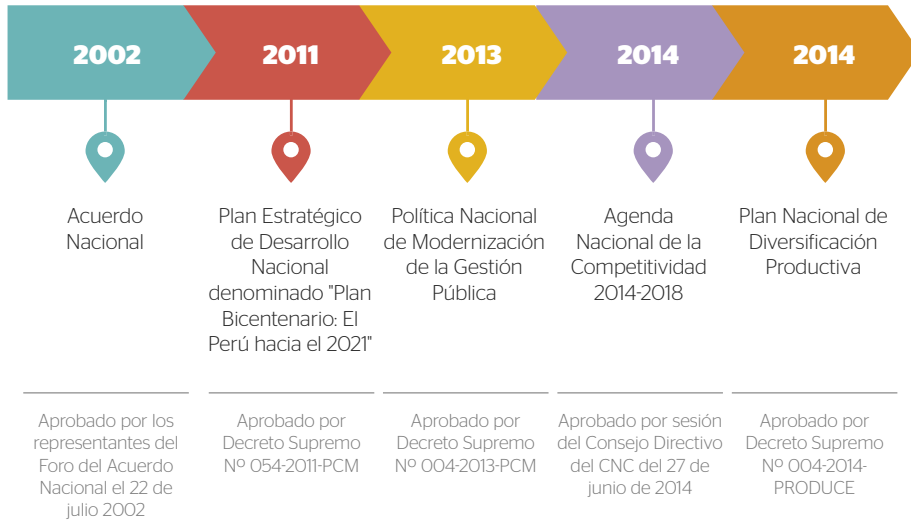
Un caso que ejemplifica esta situación, fue la inversión que tuvo que realizar la Empresa Minera Antamina S.A. para la capacitación de los funcionarios de la Municipalidad Provincial de Barranca sobre la norma que regula el Informe Técnico Minero, a fin de que puedan resolver adecuadamente el procedimiento administrativo que las empresas iniciarían ante dicha municipalidad por este motivo. Luego de esta capacitación la referida empresa inició el indicado procedimiento.

91 Gutierrez, Walter (Dirección), Op., Cit., p. 11.



Gráfico N° 11

Políticas, planes y estrategias con objetivos de mejora regulatoria y simplificación administrativa



Fuente: Acuerdo Nacional, Plan bicentenario, PNMGP, Agenda Nacional de Competitividad, Plan Nacional de Diversificación Productiva. | **Elaboración:** Departamento de Estudios – CGR

3.1.2 Marco institucional de la regulación

A diferencia de otros países, donde se ha creado una entidad o agencia dedicada exclusivamente a asegurar que las entidades públicas implementen las políticas, los principios y mecanismos para garantizar una adecuada calidad regulatoria⁹², en nuestro país no existe una entidad encargada de ello de manera exclusiva, por el contrario, la Constitución y las leyes correspondientes otorgan diferentes responsabilidades a diversas entidades que inciden en la mejora regulatoria.

Esta dispersión de la actual estructura institucional en nuestro país se puede explicar también por la falta de una política regulatoria que establezca objetivos claros y articule el esfuerzo de estas instituciones. A continuación, pasaremos a describir a estas instituciones y sus principales funciones:

92 En México, por ejemplo, se creó en el año 2000 mediante la reforma realizada a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) que es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México. Entre las funciones del COFEMER se encuentran las de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generan beneficios superiores a sus costos y el máximo provecho para la sociedad. Asimismo, impulsa la política de mejora regulatoria de México, además, revisa el marco regulatorio, diagnóstica su aplicación y elabora en consecuencia propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. También emite opiniones y administra el Sistema Informático de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) dentro del Gobierno Federal y coordina el proceso de revisión del acervo regulatorio mediante los programas de mejora regulatoria que las entidades paraestatales deben realizar al menos cada año (Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER, Op., Cit., p. 31). Por su parte, en Estados Unidos de Norteamérica se creó en 1980 la Oficina de la Casa Blanca de Información y Regulación (OIRA), la cual se ubica al interior de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés) que es una oficina ejecutiva del Presidente de la República de ese país. La OIRA tiene entre otras funciones supervisar la regulación federal relativa al agua potable, al aire limpio, la seguridad alimentaria, la estabilidad financiera, la seguridad nacional, la energía, la agricultura, la seguridad vial, la inmigración, la educación, la política criminal, los derechos de las personas con discapacidad, entre otras materias, asimismo, dicha oficina debe garantizar que la actividad regulatoria genere beneficios mayores a la sociedad que los costos que generaría (Cass, Sunstein "(Más) Simple". El futuro del Gobierno. Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 14-15).



- **Poder Ejecutivo**

De acuerdo al artículo 118° de la Constitución, el Poder Ejecutivo tiene la función de dirección política general de gobierno, en esa medida, diseña y supervisa políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Dentro del Poder Ejecutivo son varias las instituciones⁹³ que, sobre la base de sus competencias y funciones asignadas, se han encargado de elaborar diferentes estrategias y herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones en el país, sin embargo, no se advierte un liderazgo claro y funciones exclusivas en esta labor. Entre las instituciones más importantes podemos mencionar:

La Presidencia de la República: es el centro de decisión del gobierno nacional y tiene, entre otras, las funciones de: i) dirigir y aprobar la política general del gobierno, ii) ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros, iii) observar o promulgar leyes aprobadas por el Congreso de la República, iv) ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones, v) dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso, el cual puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia, vi) regular las tarifas arancelarias.

Asimismo, el Presidente de la República tiene facultad normativa, por lo que le corresponde dictar los siguientes dispositivos:

93 De acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, el Poder Ejecutivo está integrado por: i) La Presidencia de la República, ii) El Consejo de Ministros, iii) La Presidencia del Consejo de Ministros, iv) Los Ministerios, v) Las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

Tabla N° 7

Facultad normativa del Presidente de la República

Denominación de la Norma	Descripción de la norma
Decretos legislativos	Normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada por el Congreso, se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva.
Decretos de urgencia	Son normas con rango de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles, y se expiden cuando así lo requiere el interés nacional.
Decretos Supremos	Son normas de carácter general que reglamentan normas de rango de Ley o regulan la actividad sectorial funcional o multi-sectorial funcional a nivel nacional.
Resoluciones Supremas	Son decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros cuyo ámbito de competencia correspondan.

Fuente: Artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.**Elaboración:** Departamento de Estudios – CGR.

- **La Presidencia del Consejo de Ministros:** es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, coordina las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. Asimismo, coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial, en especial, las referidas al desarrollo económico y social. También formula las políticas nacionales en el ámbito de su competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública. En cuanto a su función normativa tiene la facultad de expedir resoluciones ministeriales. Dentro de su estructura organizacional tiene órganos y organismos que tienen funciones en materia de regulación y simplificación administrativa:



La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros y el ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, siendo uno de los subsistemas del proceso de modernización: la simplificación administrativa.

Específicamente, corresponde a la SGP, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36° del Reglamento de Organización y Funciones ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM⁹⁴, coordinar y dirigir el proceso de modernización de la Administración Pública, y proponer normas en materia de estructura del Estado y sistemas administrativos, en concordancia con las normas de modernización, racionalización y descentralización del Estado.

También tiene como funciones, según lo establece al artículo 37° del mencionado reglamento, las de: i) detectar duplicidad de funciones o de procedimientos administrativos en las distintas entidades de la administración pública y proponer las medidas para su corrección, ii) emitir las normas y lineamientos sobre simplificación administrativa y asesorar las entidades públicas sobre estas materias, y, iii) supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre simplificación administrativa.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Informática, encargado de coordinar y apoyar la implementación del gobierno electrónico, así como la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a los procedimientos administrativos.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual – INDECOPI, de acuerdo al artículo 1° de su Ley de Organización y Funciones, Decreto Legislativo N° 1033, es un organismo público especializado de la PCM, con personería jurídica de derecho público interno, que goza de autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa, encontrándose adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

94 Modificado por el Decreto Supremo 057-2008-PCM.

Entre las funciones que se le han asignado a este instituto se encuentra la de “Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa”. Esta función la realiza a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, que es un órgano de línea de dicha entidad.

- **Los Ministerios:** son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. En esa medida, diseñan, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, ejerciendo la rectoría respecto de ellas. Actualmente existen diecinueve (19) Ministerios.

Entre las funciones que se le han conferido a los Ministerios, se pueden mencionar las referidas a cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente. De igual manera, otorgan y reconocen derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo a la normativa sobre la materia.

En el caso de las competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales, los Ministerios tienen, entre otras, la función de dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.

Cabe señalar que el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** (MINJUSDH) tiene dentro de su estructura orgánica a la **Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico**, que es un órgano de línea que tiene, entre otras funciones, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos, sistematizar y difundir la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante con la finalidad de mantener la coherencia y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico. De igual manera, determina los alcances o la interpretación de una norma jurídica, detecta los vacíos o deficiencias en la legislación nacional y elabora los proyectos normativos que permitan subsanarlas.



El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene equipos y órganos que cuentan como funciones para promover la mejora regulatoria en el marco de promoción de las inversiones y la competitividad del país. Así tenemos:

Consejo Nacional de Competitividad (CNC), como se mencionó, es un órgano de articulación intersectorial que en el corto, mediano y largo plazo, busca lograr mejoras significativas en el ámbito de la competitividad del país.

Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, es un órgano de línea del Ministerio encargado de proponer, dirigir y formular medidas de política en los ámbitos arancelarios, aduaneros, de restricciones al comercio, en el marco de su competencia, compras del Estado, competencia y calidad normativa; así como asegurar la consistencia de los procesos de integración económica, a cargo del sector competente, con la política económica general, con el objeto de promover la eficiente asignación de los recursos y aumentos continuos de la productividad y competitividad.

Entre las funciones que se le han asignado se encuentra la de formular y proponer medidas para mejorar los procesos de expedición de dispositivos legales, a efectos de que éstos sean consistentes con la asignación eficiente de recursos productivos, a fin que no constituyan trabas al mecanismo de competencia y al desempeño de los mercados.

También tiene como función analizar y evaluar el impacto regulatorio de disposiciones del Estado, como cargas o prestaciones al sector privado, que generen distorsiones en el mercado y que afecten la libre competencia, con el fin de evitar pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos y funcionamiento de los mercados.

Equipo Especializado de Seguimiento a la Inversión⁹⁵, entre las funciones que se le han asignado a este equipo se pueden mencionar las de realizar

95 Este equipo fue creado mediante Decreto Supremo N° 104-2013-EF.

actividades de evaluación, seguimiento, facilitación y simplificación administrativa que permitan una efectiva promoción y ejecución de la inversión privada y público- privada. Asimismo, efectúa el diagnóstico preventivo de trabas en la ejecución de la inversión, tanto de proyectos públicos, privados y público privados.

Además, tiene como función identificar los problemas y trabas que afectan la ejecución de las inversiones y proponer las soluciones correspondientes, así como la adecuación de los marcos normativos y de los procedimientos administrativos para propiciar la oportuna y eficiente ejecución de los proyectos de inversión.

- **Los Organismos Reguladores:** se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros y dentro de su respectivo ámbito de competencias tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos. Dichos organismos tienen autonomía administrativa, técnica y financiera.



Tabla N° 8
Relación de Organismos Reguladores

Organismo regulador	Norma de Creación	Función	Ministerio al que se encuentra Adscrito
Organismo Supervisor de la Inversión de la Energía y Minería - OSINERGMIN	Ley N° 26734 (31/12/1996)	Regular, supervisar y fiscalizar los sectores de energía y minería con autonomía, para que las actividades en estos sectores se desarrollen en condiciones de seguridad y se disponga de un suministro de energía confiable y sostenible.	Presidencia del Consejo de Ministros
Organismo Supervisor de Inversión Privada el Telecomunicaciones - OSIPTEL	Decreto Legislativo N° 702 (06/05/1993)	Regular y supervisar el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones, con el fin de garantizar la calidad y eficiencia del servicio de telecomunicaciones brindado al usuario.	Presidencia del Consejo de Ministros
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	Ley N° 27917 (23/01/1998)	Supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar, solucionar controversias y atender reclamos, respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público y su mercado	Presidencia del Consejo de Ministros
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	Decreto Ley N° 25965- (19/12/1992)	Normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del usuario.	Presidencia del Consejo de Ministros

Fuente: Leyes Orgánicas de los Organismos Reguladores.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

Las Superintendencias: la mayoría de estas entidades han sido creadas por ley como Organismos Técnicos Especializados, ya sea para planificar, supervisar o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren de un alto grado de independencia funcional o para el otorgamiento o reconocimiento de derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas, que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores públicos o privados.

Sin embargo, en el caso de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, ésta se encuentra regulada a nivel constitucional (artículo 87°), y ejerce el control de las empresas bancarias, de seguro, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

Tabla N° 9
Relación de Superintendencias

Superintendencia	Norma de Creación	Naturaleza	Función	Ministerio al que se encuentra adscrito
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP	Ley N° 26366 (15/10/1994)	Organismo Técnico Especializado	Dictar las políticas y normas técnico - registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema.	Ministerio de Justicia
Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD	Ley N° 29344 (30/03/2009)	Organismo Técnico Especializado	Actuar sobre todas las Instituciones Prestadoras de Salud (IPRESS) así como las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS), públicas, privadas y mixtas del país. Para esto, desarrolla sus acciones en base a cuatro líneas de acción: La promoción y protección de los derechos en salud, la prevención, restitución del derecho, e investigación y desarrollo.	Ministerio de Salud



Denominación	Norma de Creación	Naturaleza	Función	Ministerio al que se encuentra adscrito
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT	Ley N° 24829 (07/06/1988)	Organismo Técnico Especializado	Administrar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley, proporcionando los recursos requeridos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica. También tiene como finalidad la implementación, la inspección y el control del cumplimiento de la política aduanera en el territorio nacional y el tráfico internacional de mercancías.	Ministerio de Economía y Finanzas
Superintendencia del Mercado de Valores - SMV	Ley N° 29782 (28/07/2011)	Organismo Técnico Especializado	Dictar las normas legales que regulen materias del mercado de valores, mercado de productos y sistema de fondos colectivos, y supervisar el cumplimiento de la legislación del mercado de valores, mercado de productos y sistemas de fondos colectivos por parte de las personas naturales y jurídicas que participan en dichos mercados.	Ministerio de Economía y Finanzas
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS	Decreto Legislativo N° 7159 (23/05/1931)	Organismo Constitucional Autónomo	Supervisar y regular los Sistemas Financiero, de Seguros y del Sistema Privado de Pensiones, así como de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Su objetivo primordial es preservar los intereses de los depositantes, de los asegurados y de los afiliados al SPP.	Organismo Constitucional Autónomo
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL	Ley N° 29981 (15/01/2013)	Organismo Técnico Especializado	Supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales; ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia. Además de aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.	Ministerio de Trabajo
Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU	Ley N° 30220 - Ley Universitaria (09/07/2014)	Organismo Técnico Especializado	Supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades.	Ministerio de Educación

Fuente: Leyes de creación de las Superintendencias.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

Las entidades antes señaladas participan en la coordinación y gestión regulatoria. La Presidencia de la República es el principal coordinador de las propuestas regulatorias y vela por el control de la calidad jurídica de las iniciativas de ley y las propuestas de decreto supremo. Cabe señalar que las iniciativas legislativas son propuestas por el Presidente de la República y aprobadas por el Consejo de Ministros como requisito para ser remitidas al Congreso de la República.

Cuando se trata de normas reglamentarias (decretos supremos), estas son iniciativas de un ministerio, quien debe asegurar en primer lugar la calidad de la propuesta antes de ser remitida al Consejo de Ministros y luego al Presidente de la República, en donde se revisa nuevamente la calidad jurídica del documento.

Tanto las iniciativas legislativas como las propuestas de normas reglamentarias deben cumplir con los estándares de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889 y su Reglamento. En este proceso existen mecanismos de consulta que pueden promoverse para mejorar la calidad de las propuestas regulatorias. Así, el artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que en el caso de proyectos de decretos legislativos y de decretos supremos, conforme lo establezcan las leyes especiales, deben convocarse audiencias públicas con la finalidad de garantizar la efectiva participación de los interesados u otros niveles de gobierno para manifestar su opinión.



Gráfico N° 12

Ciclo de elaboración y aprobación de una norma en el Poder Ejecutivo



Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y MEF.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Poder Legislativo**

De acuerdo a lo que establece el artículo 90° de la Constitución, el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de una Cámara Única. Los Congresistas participan de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo a lo que establece el Reglamento del Congreso.

La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso, el cual tiene rango de ley.

Tabla N° 10
Normas emitidas por el Congreso

Denominación de la Norma	
Leyes	- Leyes ordinarias - Leyes de reforma de la Constitución - Leyes orgánicas - Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79° de la Constitución Política - Leyes autoritativas de legislación delegada - Leyes de amnistía - Leyes demarcatorias
Resoluciones legislativas	- Resoluciones legislativas - Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso
Reglamento del Congreso	

Fuente: Reglamento del Congreso de la República.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



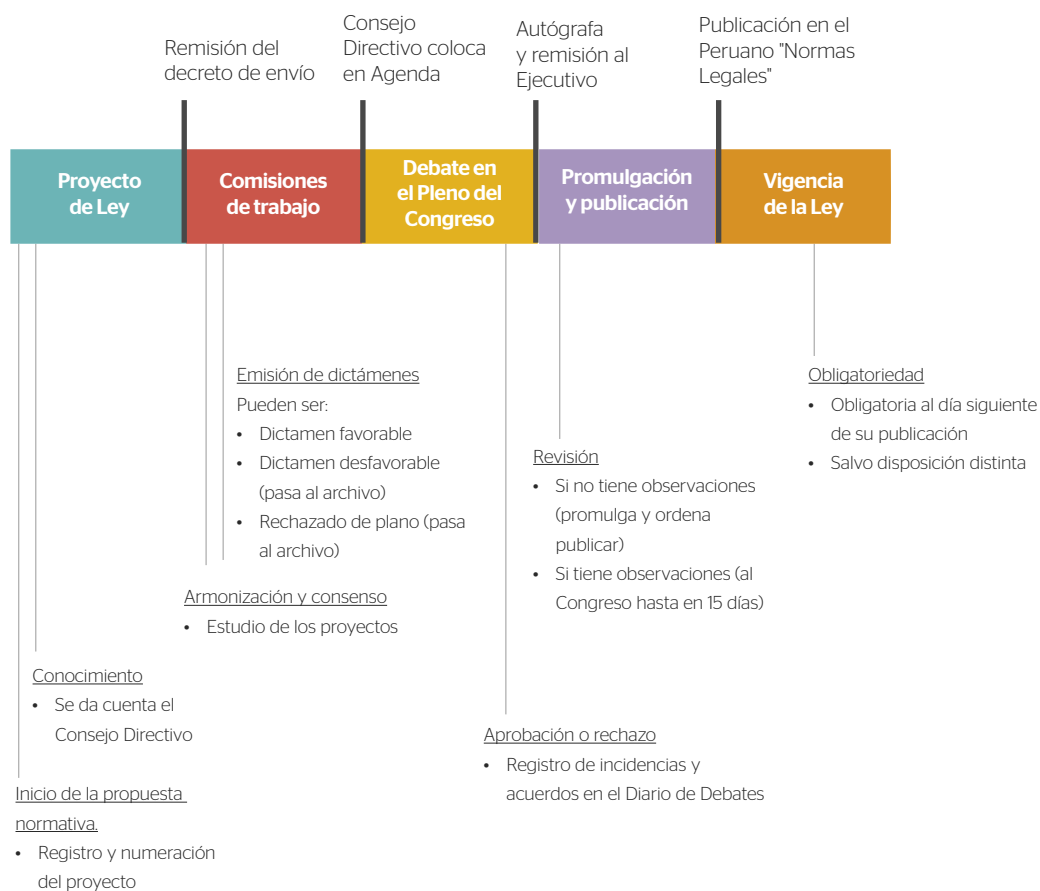
Por otro lado, el artículo 73° del Reglamento del Congreso, determina que el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- Iniciativa legislativa
- Estudio en comisiones
- Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano
- Debate en el Pleno
- Aprobación por doble votación
- Promulgación

A su vez, el artículo 75° del referido Reglamento precisa que las proposiciones de ley deben contener: i) una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, ii) el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, iii) el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, y, cuando corresponda, iv) un comentario sobre su incidencia ambiental.

Gráfico N° 13

Procedimiento Legislativo



Fuente: Reglamento del Congreso de la República.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



El Congreso al tener la responsabilidad de aprobar leyes, juega un papel importante para lograr la calidad regulatoria, puesto que las Comisiones que lo integran podrían realizar evaluaciones ex post de determinadas leyes. Asimismo, podría coordinar más estrechamente con el Ejecutivo para formular propuestas de simplificación normativa. Si bien no muchos Parlamentos han adoptado formalmente herramientas de calidad regulatoria, existen buenas prácticas a nivel internacional de evaluación regulatoria en la Asamblea Federal de Suiza, el Riksdag de Suecia, la Asamblea Nacional de Francia y la Cámara de Diputados de Chile, entre otros⁹⁶.

- **Poder Judicial y Tribunal Constitucional**

El artículo 138° de la Constitución señala que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Norma Fundamental y las leyes. En todo proceso judicial de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre otra de rango inferior.

Por su parte, el artículo 201° de la Norma Fundamental establece que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. En esa medida, resuelve en última instancia los procesos de inconstitucionalidad que se le planteen, así como los demás procesos constitucionales establecidos en el artículo 200° de la Constitución⁹⁷.

El Poder Judicial tiene una doble función en términos de regulación. En primer lugar, limita el uso excesivo de regulaciones e iniciativas normativas. En segundo lugar, promueve los principios y demás consideraciones sobre calidad regulatoria⁹⁸.

96 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, París, OCDE Publishing, 2014, p. 61.

97 De acuerdo al artículo 200° de la Constitución los procesos constitucionales son: el proceso de amparo, de hábeas corpus, hábeas data, el proceso de inconstitucionalidad y la acción popular.

98 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Op., Cit., p. 63.

Tanto el Tribunal Constitucional como el Poder Judicial pueden cerrar brechas de implementación de los marcos regulatorios, pues a través de su jurisprudencia pueden contribuir a delimitar y aclarar el sentido de las leyes y demás regulaciones, en particular en temas que inciden en la libertad económica y la iniciativa privada⁹⁹.

Precisamente, el Tribunal Constitucional peruano, en su calidad de órgano de control de la Constitución, ha emitido jurisprudencia en ese sentido, al resolver demandas de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de ley, así como demandas de amparo contra normas reglamentarias en materia económica, que han contribuido no sólo a precisar el sentido de las normas demandadas, sino también a desarrollar y garantizar los principios y libertades económicas reconocidas en el Texto Constitucional¹⁰⁰.

- **Gobiernos Regionales**

La Constitución señala en su artículo 191° que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. El artículo 192° de la Norma Fundamental señala como competencia de dichos gobiernos el promover el desarrollo y la economía regional, fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Teniendo en cuenta ello, los gobiernos regionales son competentes, entre otros aspectos, para regular y otorgar autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad, ejecutar planes y programas para promover el desarrollo socio económico regional, dictar normas inherentes a la gestión regional, fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura en materias y asuntos de su competencias, así como presentar iniciativas legislativas en los asuntos que les conciernen.

99 Ibidem.

100 A manera de ejemplo pueden revisarse las sentencias recaídas en los Expedientes N° 01405-2010-PA/TC, N° 0008-2003-AI/TC y N° 0011-2013-PI-TC.



Estas competencias y funciones han sido desarrolladas con mayor detalle en la Ley de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Las normas que emiten los gobiernos regionales se presentan a continuación en la siguiente tabla:

Tabla N° 11
Normas que emite el Gobierno Regional

Órgano que emite la norma	Denominación de la norma	Descripción de la norma
Consejo Regional	Las Ordenanzas Regionales	Norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia.
	Acuerdos de Consejo Regional	Expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.
Presidencia Regional	Decretos Regionales	Establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano.
	Resoluciones Regionales	Norman asuntos de carácter administrativo. Se expiden en segunda y última instancia administrativa.

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Gobiernos Locales**

De acuerdo al artículo 194° de la Constitución, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Entre las competencias que les asigna el artículo 195° de la Norma Fundamental se encuentra la de promover el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Asimismo, son competentes para aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil, así como organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local. También desarrollan y regulan actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación, tránsito, turismo, entre otras materias, conforme a ley.

Estas competencias y funciones han sido desarrolladas con mayor detalle en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. La normativa que emiten las municipalidades se presentan a continuación en la siguiente tabla:

Tabla N° 12
Normas que emiten las Municipalidades

Órgano que emite la norma	Denominación de la norma	Descripción de la norma
Concejo Municipal	Ordenanzas	Son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos.
	Acuerdos	Son decisiones, que toma el consejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.



Órgano que emite la norma	Denominación de la norma	Descripción de la norma
Alcaldía	Decreto de Alcaldía	Establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal.
	Resoluciones de Alcaldía	Aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo.

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

De lo señalado líneas arriba se puede advertir que en nuestro país existen múltiples entidades reguladoras (Poder Ejecutivo con sus Ministerios y Organismos Públicos, Poder Legislativo, Gobiernos Regionales y Locales). Sin embargo, se ha podido evidenciar que las mismas tienen altos márgenes de discreción al momento de establecer sus regulaciones y no han implementado mecanismos de coordinación y articulación entre ellas, lo cual conlleva a que terminen solicitando a los ciudadanos más de una exigencia para fines similares, generando demoras y sobre costos en los procedimientos administrativos o exigencias desproporcionadas¹⁰¹.

En lo que respecta a las entidades encargadas de supervisar, realizar seguimiento y promover la calidad regulatoria, podemos apreciar que existe una fragmentación de las mismas, debido a que las acciones y medidas para promover dicha calidad se encuentran dispersas en diferentes entidades de la Administración Pública, las cuales se encuentran realizando esfuerzos encaminados a ese fin, no obstante, esta dispersión podría causar redundancias y duplicidades, así como desviar recursos de actividades clave.

Este tipo de esquemas, a decir de la OCDE, origina que las instituciones encargadas de la regulación operen sectorial y verticalmente en la toma de decisiones, en vez de adoptar un enfoque más comprensivo sobre la calidad

¹⁰¹ Consejo Nacional de Competitividad, Op., Cit., p. 111.

regulatoria¹⁰². Por ello, esta organización recomienda establecer una única entidad permanente responsable de promover la política regulatoria en la Administración Pública, a fin de asegurar que la regulación obedezca a la política de gobierno completo¹⁰³.

Si bien se ha otorgado a la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del MEF funciones referidas a la formulación de propuestas para mejorar la regulación, así como analizar y evaluar el impacto regulatorio de disposiciones del Estado. Sin embargo, no se termina constituyendo en un órgano de supervisión regulatoria en los términos planteados por la OCDE, que tenga como funciones, por ejemplo, el rechazo de los proyectos de regulaciones de las entidades públicas que no cumplan con las evaluaciones ex ante o promover que se consideren medidas regulatorias en áreas de políticas públicas en que es probable que se necesite regulación, así como en materia de simplificación administrativa o la capacitación de las entidades regulatorias en dichas materias.

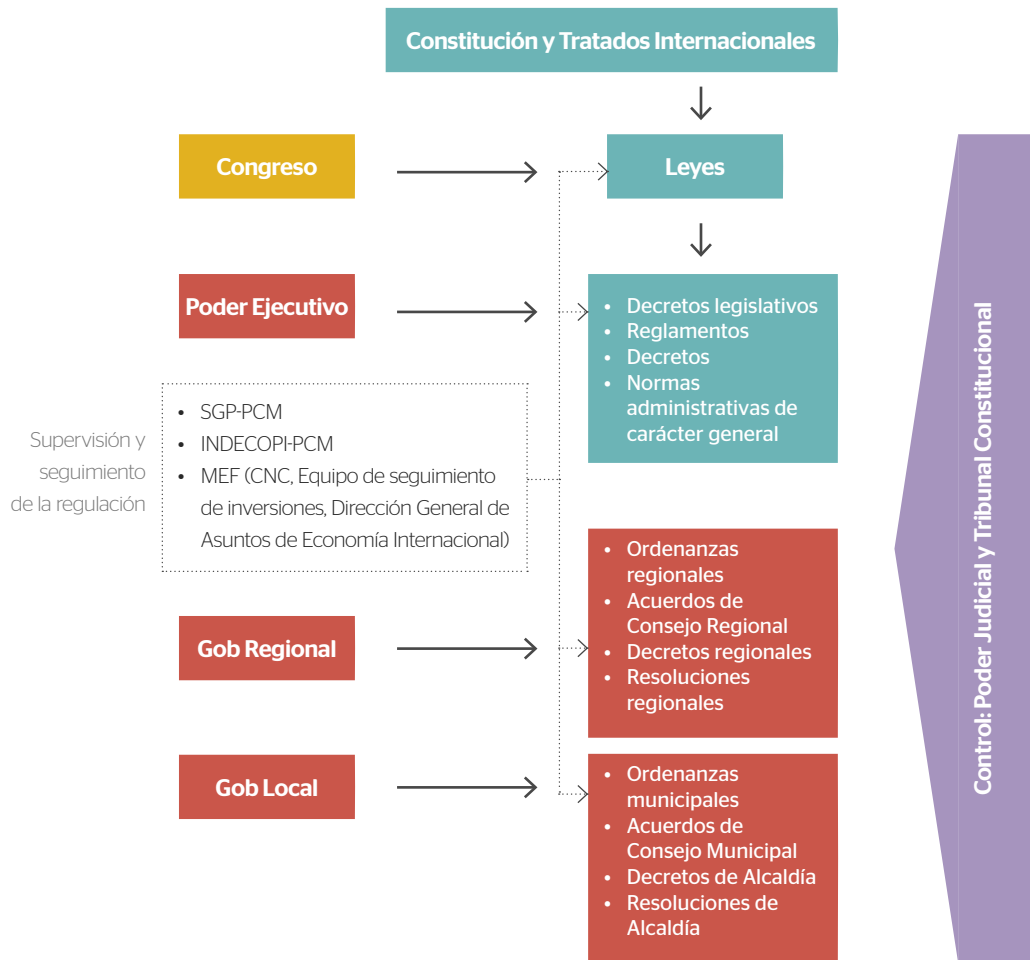
En ese sentido, a pesar de los avances mencionados, el actual arreglo institucional, aún carece del liderazgo de una institución que promueva de manera única y exclusiva la implementación y la mejora regulatoria en las entidades de los tres niveles de gobierno.

102 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Op., Cit., p. 63.

103 Recomendación N° 3 del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria del año 2012.



Gráfico N° 14
Sistema Regulatorio



Fuente: Constitución y Leyes de Organización y Funciones.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

3.2 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha señalado que la simplificación de los procedimientos administrativos es una herramienta para el manejo de las regulaciones existentes, el cual constituye, a su vez, un eje de acción para una mejor gestión regulatoria.

En el Perú desde finales de los años 80 se han desarrollado diversos procesos de reforma normativa e institucional dirigidos a que la tramitación de procedimientos administrativos y la prestación de servicios en exclusividad sea eficiente y eficaz, con costos razonables, con enfoque de servicio a la ciudadanía y basada en los principios de simplificación administrativa¹⁰⁴. En el presente acápite desarrollaremos brevemente los antecedentes y las principales normas que regulan actualmente la simplificación administrativa en el país, así como el engranaje institucional creado para garantizar este proceso.

3.2.1 Normas y planes en materia de simplificación administrativa

a) Normas que regulan la simplificación administrativa

Los antecedentes de la simplificación administrativa en el Perú lo podemos encontrar en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 006-67-SC, promulgada el 11 de noviembre de 1967. Este reglamento posteriormente fue elevado a rango de ley por el Decreto Ley N° 26111¹⁰⁵, denominándose Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, la misma que estableció un procedimiento ordenado, a diferencia de las normas desordenadas que existían con anterioridad en el país y que regulaban los procedimientos en los diferentes sectores de la Administración Pública¹⁰⁶.

104 Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, Op. Cit., p. 11.

105 El citado Decreto Ley fue publicado el 30 de diciembre de 1992, el artículo 1° de dicha norma estableció la modificación de la denominación del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-67-SC, por la denominación “Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”.

106 Napurí Guzman, Christian, Manual del Procedimiento Administrativo General, Lima, Pacífico Editores, 2013, p. 405.



En la década de 1980, producto del sobredimensionamiento del Estado se hizo necesario establecer mecanismos de desburocratización del aparato estatal, lo que fue impulsado por el Instituto Libertad y Democracia. En ese contexto, el 11 de junio de 1989 se publicó la Ley de Simplificación Administrativa, Ley N° 25035; y, con posterioridad se aprobó su Reglamento, a través del Decreto Supremo N° 070-89-PCM, publicado el 02 de setiembre de 1989.

Estas normas son pioneras en establecer los principios generales de la simplificación administrativa y en regularla, los cuales debían ser aplicados por la Administración Pública para hacer efectivos sus procedimientos. Estos principios son:

- **La presunción de veracidad**, que rige en las relaciones de la entidad pública con sus funcionarios y servidores y con el público y que consiste en suponer que las personas dicen la verdad. Esta presunción admite prueba en contrario.
- **La eliminación de las exigencias y formalidades** cuando los costos económicos que ellas impongan sobre la sociedad excedan los beneficios que le reportan. Este principio se fundamenta en consideraciones de naturaleza económica, pues impone a la administración realizar un análisis costo - beneficio¹⁰⁷.
- **La desconcentración de los procesos decisorios** mediante una clara distinción entre los niveles de dirección y los de ejecución, lo cual implicó la transferencia de facultades hacia niveles de inferior jerarquía dentro de la institución¹⁰⁸.
- **La participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios** por parte de la Administración Pública, y en la prestación misma de los servicios.

107 Cierco Seira, César, "La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia". En: Revista de Administración Pública, N° 152, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p. 390.

108 Morón Urbina, Juan Carlos, "Derecho Procesal Administrativo", Lima, Rhodas, 1999, p. 130.

Complementariamente a las normas arriba mencionadas, se promulgó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo N° 757, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 094-92-PCM (1991). El Título IV de la citada ley hace referencia a la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa.

Entre los aspectos más resaltantes de esta ley, que interesan al presente Estudio, podemos mencionar la implementación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) por todas las entidades públicas, la preferencia por la aprobación automática de las solicitudes de los administrados, siendo excepcional la evaluación previa y especialmente el silencio administrativo negativo. También se estableció el principio de que el monto por los derechos a pagar por un servicio no puede exceder el costo real del mismo, así como el uso de copias de los documentos exigidos como requisitos para la tramitación de los procedimientos administrativos¹⁰⁹.

Estas normas tuvieron vigencia hasta el 2001, año en que fueron derogadas por la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444¹¹⁰. Dicha ley no sólo incorpora a la simplificación administrativa como elemento integrante

109 Napurí Guzman, Christian, Op., Cit., p. 406.

110 Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de abril de 2001 y en entró en vigencias el 11 de octubre de ese mismo año.

La sexta disposición complementaria y final de la Ley N° 27444 establece que quedan derogadas expresamente a partir de la vigencia de la presente Ley, las siguientes normas:

1. El Decreto Supremo N° 006-67-SC, la Ley N° 26111, el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 002-94-JUS y sus normas modificatorias, complementarias, sustitutorias y reglamentarias;
2. Ley N° 25035, denominada Ley de Simplificación Administrativa, y sus normas modificatorias, complementarias, sustitutorias y reglamentarias;
3. Título IV del Decreto Legislativo N° 757, denominado Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, y sus normas modificatorias, complementarias, sustitutorias y reglamentarias;
4. Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 26979, denominada Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Por su parte, la séptima disposición complementaria y final señala que “Las referencias contenidas en el artículo 26 BIS del Decreto Ley N° 25868, a la Ley de Simplificación Administrativa y a la parte pertinente del Decreto Legislativo N° 757 que quedan derogadas en virtud de la presente norma, se entienden sustituidas por ésta para todos los efectos legales, sin perjuicio de las otras atribuciones de competencia contenidas en dicho artículo”.



de la misma, sino que hace evidente que el procedimiento administrativo debe ser un mecanismo que además de garantizar la protección de los derechos de los administrados, se convierta en un mecanismo que permita un adecuado funcionamiento del mercado¹¹¹.

- **Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444**

Esta ley ha subsumido en su articulado a todas las normas de simplificación administrativa, así como los principios del procedimiento administrativo y los servicios administrativos prestados en exclusividad por las entidades públicas.

Ello con la finalidad de hacer más ágil y sencilla la tramitación de los procedimientos en beneficio de los ciudadanos, puesto que la dificultad en la tramitación de los procedimientos eleva el costo de la formalidad, perjudica los derechos de los administrados e impide el funcionamiento adecuado de la economía. Lo que se busca entonces es reducir las intervenciones administrativas que gravan de forma injustificada o desproporcionada de la actividad de los ciudadanos y de las empresas¹¹².

En el artículo IV de su Título Preliminar, la Ley N° 27444 regula los principios que sustentan el procedimiento administrativo, los cuales, por un lado, sirven como criterio de interpretación para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de la norma. Por otro lado, constituyen parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general. Algunos de estos principios están relacionados con la simplificación administrativa, estos son: i) principio de simplicidad, ii) principio de informalismo, iii) principio de celeridad, iv) principio de eficacia, v) principio de predecibilidad, vi) principio de presunción de veracidad y, vii) principio de privilegio de controles posteriores.

111 Napurí Guzman, Christian, Op., Cit., p. 406.

112 Tornos Mas, Joaquín, "La simplificación procedimental en el ordenamiento español". En: Revista de Administración Pública, N° 151, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p. 42.

Asimismo, en la lógica de la simplificación administrativa el numeral 36.3 del artículo 36° de la Ley N° 27444, establece que las disposiciones concernientes a la eliminación de procedimientos o requisitos o la simplificación de los mismos, podrán aprobarse por Resolución Ministerial, Norma Regional de rango equivalente o Decreto de Alcaldía, según se trate de entidades dependientes del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales, respectivamente. Este artículo facilita la simplificación de los procedimientos administrativos debido a que no la supedita a la emisión de normas por parte de órganos de mayor jerarquía¹¹³.

La referida Ley también establece, en el artículo 39°, los criterios que las entidades públicas deben tener en cuenta para estructurar adecuadamente los procedimientos administrativos, para lo cual deberán incluir requisitos que sean razonables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios. Los criterios para establecer los requisitos son:

- La documentación que conforme a esta ley pueda ser solicitada, la impedida de requerir y aquellos sucesos establecidos en reemplazo de documentación original.
- La necesidad y relevancia de los requisitos en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido.
- La capacidad real de la entidad para procesar la información exigida, en vía de evaluación previa o fiscalización posterior.

A su vez, el artículo 48° de la Ley N° 27444 dispone la competencia de supervisión y fiscalización de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) respecto de las normas referidas al procedimiento administrativo previstas en el Capítulo I del Título II de dicha Ley.

113 Napurí Guzman, Christian, Op., Cit., p. 407.



- **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 29158¹¹⁴**

Esta ley regula los principios y las disposiciones básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. En esa línea, establece los principios de servicio a la ciudadanía que rigen a las entidades de dicho poder del Estado, algunos de los cuales están relacionados con la simplificación administrativa, éstos son:

- Principio de simplicidad: en virtud del cual la gestión debe eliminar todo requisito y procedimiento innecesario. Asimismo, los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.
- Principio de predecibilidad: la gestión debe brindar información veraz, completa, confiable y oportuna, que permita conciencia bastante certera acerca del resultado de cada procedimiento.
- Principio de celeridad: la gestión debe asegurar que todo procedimiento cumpla su trámite regular dentro de los plazos establecidos, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento.

Además, el artículo 46° de la LOPE crea el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuyo subsistema es el de simplificación administrativa. La rectoría de este sistema, como se señaló, recae en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene funciones de normar, asesorar y supervisar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente dichos procesos.

114 Publicada el 20 de diciembre de 2007.

- **Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060¹¹⁵, y los lineamientos para su implementación, aprobados por el Decreto Supremo N° 079-2007-PCM¹¹⁶**

El silencio administrativo positivo es un modo de conclusión de los procedimientos administrativos iniciados por los ciudadanos, y que opera cuando la Administración Pública incurre en inactividad y no resuelve en los plazos previstos las peticiones que los administrados le plantean para obtener un título habilitante (una autorización, licencia, inscripción, etc.). Ante dicho silencio la ley establece la ficción legal de que la entidad ha producido una declaración favorable a lo pedido¹¹⁷.

En ese sentido, la Ley N° 29060 establece que los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se presenten los siguientes supuestos:

- Cuando se han presentado solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la primera disposición transitoria, complementaria y final¹¹⁸.

115 Publicada el 07 de julio de 2007.

116 Publicada el 08 de setiembre de 2007.

117 Morón Urbina, Juan Carlos, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Lima, Gaceta Jurídica, 2015, p. 878.

118 La Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley del Silencio Administrativo regula lo concerniente al silencio administrativo negativo señalando que: "Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en 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 histórico cultural de la nación, en aquellos procedimiento trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

Asimismo, será de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimiento administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163° del Código Tributario".



- Cuando se interpongan recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que no se encuentren contemplados en la primera disposición transitoria, complementaria y final.
- Cuando se trate de procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos al peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a su intereses o derechos legítimos.

Cabe indicar, que de acuerdo a lo previsto en el artículo 188° de la Ley N° 27444, los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo para efectuar la notificación previsto en el numeral 24.1 del artículo 24° de dicha ley¹¹⁹, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento respectivo.

Finalmente, debemos señalar que los lineamientos aprobados por Decreto Supremo N° 079-2007-PCM tienen por objeto establecer las disposiciones que deberán tener en cuenta las entidades públicas para dar cumplimiento a la Ley N° 29060.

- **Leyes y Decretos Legislativos emitidos para promover la reactivación de la economía que inciden en la mejorar regulatoria y la simplificación de procedimientos**

Debido a que en los últimos años se produjo una disminución del ritmo de crecimiento de la inversión pública y privada, el actual gobierno promulgó algunas medidas extraordinarias en materia económica y financiera, destinadas a reforzar el dinamismo de la economía nacional, entre ellas la presentación de proyectos de ley que buscan contribuir a elevar los niveles de dicha inversión.

¹¹⁹ El plazo de notificación es de 5 días hábiles contados a partir de emitido el acto administrativo que se pretende notificar.

Estos proyectos posteriormente se concretizaron en leyes emitidas por el Congreso de la República. Asimismo, en uso de las facultades legislativas que le fueron conferidas el Poder Ejecutivo emitió Decretos Legislativos orientados a contribuir con la facilitación de negocios y al destrabe de inversiones. Estas normas dispusieron una serie de medidas, entre las que se encuentran la simplificación de procedimientos administrativos relacionados a proyectos de inversión. A continuación pasaremos a describir brevemente estas normas.

Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, Ley 30056¹²⁰

La norma precisa que las autorizaciones municipales que se requieren para abrir pavimentos, calzadas y aceras de las vías públicas, ocupar las vías o lugares públicos o instalar en propiedad pública la infraestructura necesaria para conexiones domiciliarias, instalación, ampliación o mantenimiento de redes de infraestructura de servicios públicos se sujetan al silencio administrativo positivo, cumplido el plazo de cinco (5) días hábiles, contado desde la presentación de la solicitud respectiva.

Ley que establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, Ley N° 30230¹²¹

Esta Ley establece que toda tasa que se cobre sin encontrarse prevista en el TUPA de la entidad es considerada pago indebido. El incumplimiento de esta disposición constituye una barrera burocrática ilegal, por lo que el INDECOPI se encuentra facultado para aplicar las sanciones correspondientes.

También dispone que cuando por Ley, Decreto Legislativo o norma de alcance general, se establezca o modifique requisitos, plazos o silencio administrativo aplicables a los procedimientos administrativos, las

120 Publicada el 02 de julio de 2013.

121 Publicada el 12 de julio de 2014.



entidades públicas están obligadas a modificar sus respectivos TUPA en un plazo máximo de 30 días hábiles y cuando la modificación involucre más de 100 procedimientos, el plazo será de 45 días hábiles.

Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, Ley N° 30327¹²²

El objeto principal de esta norma es promocionar las inversiones, estableciendo medidas de simplificación e integración de permisos para una mejor adecuación de la promoción de la inversión.

En este sentido, establece medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (SEIA). Asimismo, señala medidas de simplificación de procedimientos para la obtención de bienes inmuebles para obras de infraestructura de gran envergadura.

También dispone el fortalecimiento, acompañamiento y seguimiento efectivo del Estado para la eliminación de trabas en la obtención de permisos, licencias y autorizaciones para la ejecución de proyectos de gran envergadura, declarándose de interés nacional y necesidad pública la optimización de los trámites y procedimientos administrativos involucrados a la inversión privada¹²³.

Ley Marco de adquisición y expropiación para la ejecución de obras de infraestructura, Decreto Legislativo N°1192¹²⁴

La norma tiene como objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los procesos de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia

122 Publicada el 21 de mayo de 2015.

123 El artículo 38° de la Ley N° 30327 ordena al Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del MEF que asuma competencias para efectuar el acompañamiento efectivo y seguimiento proactivo, e todas las etapas, de los proyectos de inversión, que aseguren su adjudicación y ejecución conforme a los cronogramas establecidos y en beneficio de la población que se encuentra en el ámbito de influencia del proyecto.

124 Publicado el 23 de agosto de 2015.

de bienes inmuebles de propiedad del Estado y liberación de interferencias¹²⁵ para la ejecución de obras de infraestructura.

Este nuevo marco legal busca consolidar procesos en una sola norma ante la dispersión de disposiciones que existían sobre la materia. En esa media, señala que una expropiación sólo se podrá cuestionar vía arbitral o judicial cuando se solicite una revisión del valor de tasación del inmueble, o cuando se pida una expropiación total del mismo. De igual manera, se establecen plazos fijos para cada etapa del proceso de expropiación.

Asimismo, se permite la intervención del inversionista en los procesos de adquisición del bien, posibilitando la implementación, gestión y/o culminación del proceso de adquisición por trato directo y liberación de Interferencias conforme a lo previsto en dicho Decreto Legislativo.

Decreto Legislativo que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, Decreto Legislativo N° 1203¹²⁶

El SUT se crea como una herramienta informática para la elaboración, simplificación y estandarización del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Asimismo, se constituye en el repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados con exclusividad por las entidades de la Administración Pública. La finalidad del SUT es integrar, registrar y optimizar los procesos respecto a la elaboración, aprobación y publicación de los TUPAS¹²⁷.

125 Las interferencias son las redes de servicios públicos que atraviesan los terrenos considerados en la inversión.

126 Publicado el 23 de setiembre de 2015.

127 Esta herramienta articula con el Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUEEP) y el Módulo de Costo (que determina los costos de los procedimientos administrativos), que se encuentran a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.



Asimismo, se establece que el SUT será administrado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, que deberá efectuar la estandarización de los procedimientos administrativos y de los servicios prestados en exclusividad, realizar el monitoreo de los avances en la simplificación administrativa, y finalmente coadyuvar en las labores de supervisión y fiscalización que desarrollan las entidades competentes sobre el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley N° 27444.

Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades, Decreto Legislativo N° 1211¹²⁸

Esta norma tiene como objeto establecer el marco normativo que promueva la integración de los servicios y procedimientos del Estado, bajo las modalidades presenciales y virtuales. Para ello, dispone la creación de ventanillas únicas como espacios para atención de los servicios y procedimientos administrativos integrados en cadenas de trámites a través de un punto único de contacto, privilegiando el uso de medios electrónicos.

Para tal fin, establece que las entidades de la Administración Pública están obligadas a compartir la información que sea necesaria y requerida por otra entidad para la prestación de sus servicios, teniendo en consideración las normas que regulan la transparencia y el acceso a la información.

128 Publicado el 24 de setiembre de 2015.

- **Normas reglamentarias que aprueban lineamientos y establecen disposiciones en materia de TUPAs y ejecución de procedimientos**

Lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA y establecen disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 079-2007-PCM¹²⁹

Estos lineamientos tienen como finalidad permitir que los TUPA cumplan su propósito de ser documentos compiladores, informativos y simplificadores de los procedimientos administrativos que tramitan los administrados en las distintas entidades de la Administración Pública.

Disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos, aprobadas por Decreto Supremo N° 054-2013-PCM¹³⁰

Esta norma tiene por objeto aprobar disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el país, como los procedimientos de Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos -CIRA-, los derechos de uso de agua en el marco de los proyectos de saneamiento rural y proyectos de inversión en materia agraria, y servidumbres sobre terrenos eriazos del Estado para proyectos e inversión, entre otros.

129 Publicado el 08 de setiembre de 2007.

130 Publicado el 16 de mayo de 2013.



Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada, aprobadas por Decreto Supremo N° 060-2013-PCM¹³¹

Esta norma tiene por finalidad aprobar disposiciones especiales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y privada, en particular para la tramitación del procedimiento administrativo orientado a la aprobación de Estudios Ambientales y para los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados.

- **Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre Simplificación Administrativa, aprobada por Resolución 274-2007/CAM-INDECOPI¹³²**

La entonces Comisión de Acceso al Mercado, hoy denominada Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, recoge en dicho documento sus principales líneas de trabajo en la solución de casos presentados ante la comisión.

En esa medida, los lineamientos abordan temas relacionados a los principios de simplificación administrativa, el procedimiento administrativo, su legalidad, la creación y eliminación de procedimientos, requisitos y costos, la documentación en los trámites y sus cobros. De igual manera, explican diferentes aspectos referidos al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), y los casos en los que una entidad no tiene TUPA o no lo ha publicado debidamente.

131 Publicado el 25 de mayo de 2013.

132 Publicada el 06 de febrero de 2008.

Gráfico N° 16

Línea de tiempo sobre la evolución normativa en Simplificación Administrativa



Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) | **Elaboración:** Departamento de Estudios – CGR.



b) El Plan Nacional de Simplificación Administrativa en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

En el plano internacional y en el derecho comparado la expresión “simplificación administrativa” suele estar asociada a instrumentos de calidad normativa orientados a la reducción de cargas administrativas, en el contexto de políticas de mejora regulatoria¹³³, a las que hemos hecho referencia con anterioridad. Sin embargo, esta expresión también adquiere dimensiones más amplias para referirse a una pluralidad de actuaciones necesarias que permitan a la Administración Pública adecuarse a nuevos retos.

En esa línea, el profesor Martín-Retortillo agrupa tales actuaciones en tres categorías: i) Simplificación normativa, dirigida a reducir la complejidad del sistema normativo; ii) Simplificación orgánica, encaminada a mejorar las estructuras u organizaciones públicas; y, iii) Simplificación procedimental, mediante la que se pretende intervenir sobre procedimientos administrativos para hacerlos menos complejos y más eficientes¹³⁴.

La simplificación procedimental comprende a su vez dos vertientes: i) La reducción de cargas administrativas, es decir reducir, o en su caso eliminar, documentos, trámites y procedimientos administrativos, con el fin de evitar desplazamiento, economizar tiempo y ahorrar costos; y, ii) Racionalización y agilización del procedimiento administrativo, que implica ordenar el procedimiento bajo un criterio razonable de tiempo y costo, a fin que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que lo configuran para imprimir, celeridad eficacia y eficiencia a la actividad administrativa¹³⁵.

133 Gamero Casado, Eduardo, "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado", IX Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014, pp. 4 y 5.

134 Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, "De la simplificación de la Administración Pública". En: Revista de Administración Pública, N° 151, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 8.

135 Gamero Casado, Eduardo, Op., Cit., p. 6.

No obstante, la simplificación administrativa también puede encuadrarse dentro de un contexto de modernización o reforma administrativa, que a su vez comprende medidas de carácter organizativo y tecnológico con las que se pretende mejorar la eficacia de la actuación de la Administración Pública¹³⁶.

Precisamente, en nuestro país la simplificación administrativa está comprendida dentro de la política de modernización de la gestión pública. En efecto, en el año 2007 se aprobaron a través del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, que debían implementar cada uno de los Ministerios del Gobierno Central, entre las que se encontraba la Política en materia de Simplificación Administrativa, la cual establecía la realización de determinadas acciones para su implementación¹³⁷.

Posteriormente, en el marco del proceso de Modernización del Estado, iniciado con la publicación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658¹³⁸ y de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento antes indicadas, se aprobó, a través del Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, la Política Nacional de Simplificación Administrativa, la cual detalla los principios, objetivos y estrategias a seguir en esta materia. De esta manera, se buscó reforzar los objetivos y acciones que deben cumplir las entidades públicas, así como fortalecer las políticas de obligatorio cumplimiento¹³⁹.

136 Ibidem.

137 Entre las actividades a ser implementadas por los Ministerios se establecieron:

- i) Promover la permanente y adecuada simplificación de trámites, identificando los más frecuentes, a efecto de reducir sus componentes y el tiempo que demanda realizarlos.
- ii) Implementar ventanillas únicas de atención al ciudadano.
- iii) Promover la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos de las entidades del Gobierno Nacional.
- iv) Simplificar la comunicación entre los órganos de línea, suprimiendo las comisiones, secretarías o instancias intermediarias ajenas a la celeridad y la eficacia de la función pública.
- v) Promover el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) en las distintas entidades públicas. La supervisión del cumplimiento de estas políticas corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros.

138 Publicada el 30 de enero de 2002.

139 Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, Op., Cit., p. 7.



Para facilitar la adecuada implementación de la Política Nacional de Simplificación Administrativa, se aprobó, a través de la Resolución Ministerial N° 228-2010-PCM, un Plan Nacional sobre la materia, el cual contenía las acciones, metas, indicadores, plazos y entidades públicas responsables de su ejecución.

Sin embargo, el Decreto Supremo N° 025-2010-PCM fue derogado por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM¹⁴⁰ que aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP). Como se ha señalado, uno de los objetivos específicos de dicha política es: “Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas”.

Teniendo en cuenta ello, a través de la Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM¹⁴¹ se aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013 -2016 que precisa, las acciones, metas, indicadores, plazos y entidades públicas responsables de su ejecución. Asimismo, se señala que este plan es de alcance para todas las entidades que conforman la Administración Pública, previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444¹⁴², las mismas que deberán adecuar sus actividades, planes y presupuestos de acuerdo a las acciones, metas indicadores y plazos establecidos en el mencionado plan.

140 Publicado el 09 de enero de 2013.

141 Publicado el 22 de febrero de 2013.

142 Estas entidades son:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

El Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013 -2016 establece un (1) objetivo general y cuatro (4) objetivos estratégicos, estos últimos contemplan los resultados a conseguir, así como estrategias y acciones a implementar para tal fin. En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de lo señalado:

Tabla N° 13
Objetivos, resultados y estrategias del Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013 -2016

Objetivo General	Objetivos Estratégicos	Resultados	Estrategia
Mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la Administración Pública.	Promover la implementación de los procesos de simplificación administrativa orientada a generar resultados e impactos positivos para todos los ciudadanos.	50% de los procedimientos y servicios administrativos de las entidades públicas se habrán simplificado de acuerdo a los mecanismos definidos por la Presidencia del Consejo de Ministros (incluye incorporación en los MAPROS).	Desarrollar e implementar metodologías y mecanismos de simplificación administrativa que contribuyan a la optimización de los procedimientos y los servicios administrativos y a la eliminación de los innecesarios.
	Promover la incorporación progresiva de tecnologías de la información y de la comunicación como una estrategia para brindar servicios y trámites de calidad de los ciudadanos y empresas.	5% de ciudadanos y empresas realizan procedimientos y servicios administrativos en línea (al menos uno).	Promover el uso de herramientas informáticas estandarizadas, procedimientos en línea y el intercambio de información entre las entidades públicas.
	Desarrollar un Modelo de Atención al Ciudadano y promover su implementación.	50% de los ciudadanos está satisfecho respecto al nivel de atención ciudadana mediante la implementación del Modelo de Atención al Ciudadano.	Mejorar el nivel de atención a la ciudadanía mediante la implementación del Modelo de Atención al Ciudadano (como parte integrante de la Modernización de la Gestión Pública).
	Fortalecimiento del proceso de simplificación administrativa.	100% de cumplimiento de las metas establecidas en el Plan relacionadas al "Fortalecimiento de los diferentes actores encargados de impulsar y consolidar el proceso de simplificación administrativa" 100% de cumplimiento del marco normativo vigente de simplificación administrativa.	Promover el fortalecimiento de las distintas instancias y grupos de actores relacionados al proceso de simplificación administrativa.

Fuente: Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013 -2016.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



Como se puede advertir el Plan Nacional de Simplificación Administrativa se enfoca en la simplificación procedimental, para mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la Administración Pública.

3.2.2 Marco institucional de la simplificación administrativa

El andamiaje institucional de la simplificación administrativa en nuestro país, comprende a entidades del Estado con competencia en el diseño, implementación y supervisión de políticas en la materia, así como en el control del cumplimiento de las normas de simplificación y la atención de las denuncias de los ciudadanos contra las entidades públicas por transgresiones a dicha normativa y afectación de sus derechos. Estas entidades son:

- **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): Secretaría de Gestión Pública (SGP) y Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI)**

El numeral 4) del artículo 19° de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo establece como una de las competencias del Presidente del Consejo de Ministros formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado.

A su vez, el numeral 1.2 del artículo 1° de la Ley Marco de Modernización del Estado, dispone que el proceso de modernización de la gestión del Estado se desarrollará de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Gestión Pública (hoy Secretaría de Gestión Pública) de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado (hoy Comisión de Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado).

De las leyes antes mencionadas, se puede advertir que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad que tiene como competencia diseñar, implementar, evaluar y coordinar la política nacional de modernización de la gestión del Estado, a través de la Secretaría de Gestión Pública. Esta

política, como se indicó, tiene como uno de sus pilares a la gestión por procesos y la simplificación administrativa.

En esa medida, la Secretaría de Gestión Pública tiene como funciones en materia de simplificación administrativa las de detectar casos de duplicidad de procedimientos administrativos y proponer las medidas necesarias para su corrección. Asimismo, tiene la facultad de supervisar, fiscalizar y asesorar a las entidades para el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa.

En concordancia con tales disposiciones, el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, otorga a la Presidencia del Consejo de Ministros las siguientes facultades:

- Asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa.
- Garantizar el cumplimiento de las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo.
- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la ley.
- Dictar directivas de cumplimiento obligatorio para garantizar el cumplimiento de la ley.
- Detectar incumplimientos y recomendar modificaciones a las entidades, otorgando un plazo perentorio para la subsanación. Si no hubiera subsanación, realizar las gestiones conducentes a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios involucrados.
- Detectar los casos de duplicidad de procedimientos administrativos.
- Realizar las gestiones para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de las normas de procedimiento administrativo, para lo cual cuenta con legitimidad ante las diversas entidades de la administración pública.
- Establecer los mecanismos para la recepción de denuncias y otros de participación ciudadana e inhibirse cuando las denuncias se refieran a la competencia del INDECOPI.
- Aprobar la inclusión de las entidades al régimen de excepción para tasas mayores a una Unidad Impositiva Tributaria (UIT).



Asimismo, el artículo 9° de la Ley del Silencio Administrativo faculta a la Presidencia del Consejo de Ministros para revisar la adecuación de los procedimientos administrativos del TUPA de todas las entidades de la Administración Pública.

De otro lado, la **Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática** (ONGEI), en su calidad de rector del Sistema Nacional de Informática, coordina con la Secretaría de Gestión Pública y brinda asistencia técnica en la implementación de procesos de innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y la modernización del Estado¹⁴³, en particular en lo referente a los trámites en línea.

- **Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (INDECOPI): Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB)**

Como se indicó, el INDECOPI es un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Entre las funciones que se le asigna se encuentra la de vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa¹⁴⁴. Esta función es ejercida por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) que es un órgano resolutorio de dicha entidad.

La CEB, de acuerdo al artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, tiene la función de conocer en primera instancia los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan requisitos, exigencias, limitaciones, cobros y prohibiciones que impacten en el acceso o en la permanencia de los agentes económicos en el mercado, a fin de determinar su legalidad y razonabilidad. Asimismo es responsable de efectuar el control posterior del cumplimiento de las normas y principios de

143 Artículo 50° del ROF de la Presidencia del Consejo de Ministros.

144 Inciso a) del numeral 2.1 del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1033.

simplificación administrativa por parte de las entidades del Estado y de identificar aquellos tributos municipales que graven el libre tránsito de personas, bienes y mercaderías en el territorio nacional.

A su vez, el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴⁵, establece que la CEB a través de una resolución inaplicará la barrera burocrática que haya sido establecida por decreto supremo, resolución ministerial, norma regional o municipal, y notifica la resolución a la entidad estatal para que se disponga su modificación o derogación. En caso que la barrera burocrática no haya sido modificada o derogada, la CEB podrá interponer una demanda de acción popular si dicha barrera se encuentra contenida en un decreto supremo. De encontrarse contenida en una ordenanza o norma regional de carácter general, que tenga rango de ley, remitirá lo actuado a la Defensoría del Pueblo para que esta interponga una demanda de inconstitucionalidad contra estas normas.

Por su parte, el artículo 21° del Reglamento de la Ley del Silencio Administrativo, señala que la CEB dispone la inaplicación de las disposiciones legales que aprueben procedimientos que constituyan barreras burocráticas, y puede comunicar dichas resoluciones al Órgano de Control Institucional (OCI) de la entidad correspondiente.

Finalmente, debemos señalar que con la expedición del Decreto Legislativo N° 1212¹⁴⁶, se refuerzan las facultades de la CEB, al permitirle conocer no sólo los actos y disposiciones, sino también cualquier otra actuación y la normativa de las entidades de la Administración Pública, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado.

Asimismo, se otorga a la CEB la potestad de imponer sanciones al funcionario o servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique

145 Modificado por el artículo 3° de la Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, Ley N° 28996.

146 Publicado el 24 de setiembre de 2015.



u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.

- **Contraloría General de la República (CGR)**

Distintas normas han otorgado a la Contraloría General de la República competencias para supervisar los procedimientos administrativos, la aplicación del silencio administrativo, el cumplimiento de los plazos de actualización de los Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y la difusión de determinada normativa por parte de la Administración Pública. Así, el artículo 8° de la Ley del Silencio Administrativo, establece que corresponde a la CGR supervisar, mediante el OCI de las entidades, el cumplimiento de los plazos, requisitos y procedimientos, con la finalidad que sean tramitados conforme al TUPA correspondiente.

De igual manera, se dispone que el OCI eleve un informe mensual al titular del pliego sobre el estado de los procedimientos iniciados. Así como sobre la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios o servidores públicos que incumplan con las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley del Silencio Administrativo.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 30230, que modifica el artículo 38° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Contraloría debe verificar que las entidades de la Administración Pública actualicen sus TUPAS cuando normas de alcance general (Ley, Decreto Legislativo, etc.) establezcan o modifiquen requisitos, plazos o el silencio administrativo en los diferentes procedimientos administrativos.

- **Defensoría del Pueblo**

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú establece que es función de la Defensoría del Pueblo supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, de conformidad con el artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, es atribución de esta institución investigar los actos y las resoluciones de la Administración Pública que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo, excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones que afecte la vigencia plena de los derechos fundamentales.

Para el cumplimiento de estas funciones la Defensoría del Pueblo tiene como órgano de línea a la Adjuntía para la Administración Estatal, encargada de la supervisión de la administración estatal, en aspectos referidos a la modernización del Estado, principios y procedimientos administrativos generales y especiales, el ejercicio de la potestad tributaria, así como la protección y promoción de derechos (derecho a la seguridad social, derecho a la identidad, derecho a la salud, derecho a la educación, derechos laborales).

En ese sentido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, esta entidad a pedido de la CEB del INDECOPI puede interponer una demanda de inconstitucionalidad contra las normas municipales y regionales de carácter general, con rango de ley, que contengan barreras burocráticas.

3.3. LA MEJORA REGULATORIA Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

a) Relación entre mejora regulatoria y lucha contra la corrupción

En el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 (PNLCC), aprobado por Decreto Supremo N° 119-2012-PCM¹⁴⁷, se establece una definición operativa de corrupción, conceptuándola como “el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”. El acto de corrupción no necesariamente implica un intercambio inmediato de bienes (sino que incluso el acto corrupto podría perfeccionarse con

¹⁴⁷ Publicado el 9 de diciembre de 2012.



posterioridad) pudiendo una simple promesa de entregar algo ser considerada como un acto de corrupción.

El citado Plan adopta un enfoque de carácter político, institucional y económico. Este enfoque explica a la corrupción como un problema de gobernabilidad que se expresa como el resultado de un conjunto de reglas formales e informales, públicas y privadas que generan incentivos para que los individuos adopten estrategias de uso de los bienes públicos en beneficio propio, el cual es mayor a los beneficios que obtendría si actuara de forma diferente o en cooperación con el sistema.

Así, bajo este enfoque las políticas de lucha contra la corrupción son planteadas como políticas públicas orientadas a reducir los riesgos de corrupción en la administración pública que pudieran estar generando incentivos perversos para la corrupción. Es decir, se trata de dotar a la administración pública de adecuadas herramientas para prevenir, perseguir, investigar y sancionar la corrupción (ello implica superar las políticas restringidas al ámbito sancionador penal y adoptar una orientación más integral del problema).

En esa línea, la literatura señala la importancia de la mejora regulatoria como elemento para elevar la competitividad y luchar contra la corrupción¹⁴⁸. Ello, debido a que la corrupción además de socavar la confianza en el gobierno, y su autoridad moral, tiene costos económicos para la sociedad, debido a que produce una mala asignación de recursos.

De hecho, si se deja prosperar la cultura de la corrupción se puede dar el caso de que los funcionarios incrementen los procedimientos regulatorios y de obtención de licencias con la finalidad de obtener algún beneficio. Asimismo, la corrupción agrava las desigualdades en los ingresos y la pobreza (algunos se beneficiarán de los sobornos, las comisiones y los contratos preferenciales, pero con seguridad no serán los más pobres)¹⁴⁹.

148 Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, Estudio de Mejora Regulatoria y Política Anticorrupción para Jalisco. Disponible en: http://www.cesjal.org/pics/transparencia_archivos/752703-estudio-mejora-regulatoria-anticorruptin-final.pdf.

149 Wolf Thomas, Gürgen Emine, "Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la Comunidad de Estados Independientes. La función del Fondo Monetario Internacional (FMI)", Washington, FMI, 2000, p. 8.

Existen datos empíricos que demuestran que la corrupción incide desfavorablemente sobre el crecimiento económico. Puesto que la corrupción actúa como un impuesto sobre las empresas, eleva los costos y reduce los incentivos para invertir. Estudios del FMI revelaron que los “pagos informales” a diversos funcionarios públicos ascendían, en promedio, a casi el 40% del total de gastos de la empresa durante el primer año de operaciones. La corrupción generalizada también lleva a algunos de los individuos más capaces de la sociedad a involucrarse en la búsqueda de rentas económicas en vez de desarrollar actividades productivas o innovadoras¹⁵⁰.

La corrupción impone una carga particularmente pesada a los segmentos más innovadores y potencialmente más productivos de la economía -las pequeñas y medianas empresas- que a menudo carecen de recursos para tratar eficazmente este problema. De igual manera, este flagelo tiende a reorientar el gasto público en detrimento de las inversiones socialmente útiles (como la salud, la educación, buenas carreteras y comunicaciones) hacia proyectos innecesarios (“elefantes blancos”) o una infraestructura de calidad inferior¹⁵¹.

De igual manera, hay sólidos argumentos teóricos e incluso evidencia empírica consistente que indican que los procedimientos a través de los cuales la Administración Pública interviene en la vida social pueden generar diversas formas de corrupción. Así, por ejemplo, condicionar el desarrollo de ciertas actividades a la superación de complejos trámites que implican serios costos para los interesados puede hacer que muchos de ellos decidan llevarlas a cabo en la ilegalidad, sin sujetarse a los controles que sirven para la protección de los intereses públicos, pero también sin disfrutar de los beneficios que proporciona la cobertura del sistema legal¹⁵².

Los efectos de la corrupción así generada serán tanto más perniciosos para el bienestar social, cuando más difíciles de salvar sean las barreras burocráticas establecidas, mayor la necesidad de los ciudadanos de atravesarlas y mayor el incentivo de las autoridades administrativas de extraer rentas de esa situación¹⁵³.

150 Ibidem.

151 Ibidem.

152 Ver: De Soto, Hernando, "El Misterio del Capital", Barcelona, Edit. Península, 2001, Capítulo I.

153 Domenech Pascual, Gabriel, Op., Cit., p. 21.



Se puede señalar, entonces, que hay una relación potencialmente simbiótica entre la corrupción y la excesiva complejidad de los procedimientos administrativos. De hecho, varios estudios, que analizan numerosos países, indican la existencia de una correlación directa entre el volumen de los procedimientos administrativos que los ciudadanos deben superar para acceder al desarrollo de actividades empresariales, de una parte, y los niveles de corrupción, el tamaño de la economía sumergida y una menor producción de bienes públicos y privados¹⁵⁴.

Cabe indicar que en las entrevistas realizadas a representantes de empresas en los sectores de energía, minas, hidrocarburos, transporte y telecomunicaciones, que se realizaron como parte del trabajo de campo del presente Estudio, éstos revelaron la existencia de una pequeña corrupción, más recurrente a nivel de gobiernos sub nacionales, que no siempre se manifiesta en forma abierta, a cambio de acelerar el proceso de aprobación de un permiso, licencia o autorizaciones.

Existe por tanto un escenario claro en el que una inadecuada regulación y gestión de los procedimientos administrativos genera un entorno de corrupción que afecta los niveles de confianza entre el sector público, sector privado y población, produciendo un impacto negativo sobre el ambiente de negocios y los incentivos a la inversión.

b) La simplificación administrativa en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción

Teniendo en cuenta la relación existente entre la simplificación administrativa y el combate a la corrupción, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLCC) 2012-2016, establece como segundo objetivo la "Prevención eficaz de la corrupción". Para alcanzar dicho objetivo, el plan propone como estrategias: i) implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad, y, ii) asegurar la transparencia y el acceso a la información en la Administración Pública. Cada una de estas estrategias comprende una serie de acciones.

154 Djankov, Simeón, La Porta, Rafael, López-De-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei, "The Regulation of entry". En: Quarterly Journal of Economics, 2002, pp. 1 - 37.

La primera estrategia establece entre sus acciones, la de “Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa”. Esta acción va de la mano con las acciones previstas en la segunda estrategia sobre transparencia y acceso a la información. En efecto, una primera recomendación brindada por la OCDE es que las instituciones, actividades regulatorias y esfuerzos de reforma deben ser acompañados de transparencia y rendición de cuentas. La transparencia aumenta la credibilidad de la estructura regulatoria y representa una medida preventiva contra la captura regulatoria. Además, va de la mano con los procesos de consulta que se deben realizar en estos procesos.

Tabla N° 14
Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción

Objetivo	Estrategia	Acción
Prevención Eficaz de la Corrupción (objetivo N° 2).	Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad.	Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.
		Mejorar el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes.
		Consolidar el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.
		Desarrollar un mecanismo informático nacional para el registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública.
		Implementar sistemas de gestión de archivos de información pública en todas las entidades de la administración pública priorizando el uso de las tecnologías de la información y comunicación.
		Mejorar capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información.

Fuente: Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.
Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

El PNLCC 2012- 2016 también establece como cuarto objetivo la “Promoción y articulación de la participación ciudadana, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción”. Este objetivo también se encuentra íntimamente ligado a los procesos de mejora regulatoria y simplificación administrativa.

Un aspecto importante de una mejora regulatoria trae consigo la necesidad de incorporar mecanismos de consulta pública antes de promulgar una norma y la publicación de nuevas leyes y procedimientos administrativos en sistemas de fácil acceso para los ciudadanos y las agrupaciones en las cuales se organizan. La reducción de la asimetría de información permite hacer pública la forma en que las entidades gubernamentales gestionan la regulación y si están posibilitando un uso pertinente de recursos, de manera que se logren resultados positivos para la sociedad.

En resumen, la mejora regulatoria y la simplificación administrativa forman parte de las estrategias de lucha contra la corrupción, siendo este un problema percibido por la población y el empresariado, generando serios efectos sobre el ambiente social y económico. En ese sentido, es materia de interés de la Contraloría General de la República poder identificar aquella problemática que surge en los procedimientos administrativos que se realizan ante las entidades públicas, no sólo para plantear recomendaciones que contribuyan con la modernización de la gestión pública sino también para mitigar los riesgos de corrupción que se presenten.

c) El Rol de la Contraloría General de la República

El control gubernamental ha sido regulado a nivel constitucional en el artículo 83° de la Constitución que reconoce a la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría) como un organismo constitucional autónomo, que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Asimismo, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785¹⁵⁵, desarrolla este sistema, así como las atribuciones de los órganos que lo conforman. Las disposiciones de dicha ley y las normas que emite el sistema son de aplicación a las siguientes entidades sujetas a control¹⁵⁶:

Tabla N° 15

Entidades Sujetas a Control

N°	Entidades
1	El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.
2	Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
3	Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
4	Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público.
5	Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
6	Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.
7	Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren. En estos casos, la entidad sujeta a control, deberá prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema.

Fuente: Ley N° 27785.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

El control gubernamental es definido por el artículo 6° de la Ley N° 27785 como “la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes

¹⁵⁵ Publicada el 23 de julio de 2002.

¹⁵⁶ Artículo 3° de la Ley N° 27785.



de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”.

Entre las atribuciones que la citada ley otorga al Sistema Nacional de Control, se encuentra la de “impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa”¹⁵⁷.

En esta línea, la Contraloría viene realizando acciones vinculadas con la atribución que tiene en materia de verificación del cumplimiento del marco normativo por parte de las entidades públicas respecto de la actualización de los procedimientos y requisitos en el TUPA cuando estos sean modificados por normas generales, así como la verificación del cumplimiento de las normas que regulan el silencio administrativo.

Para el cumplimiento de estas funciones la Contraloría establece en los “Lineamientos de Política para la Formulación de los Planes de Control de los Órganos del Sistema Nacional de Control”¹⁵⁸, que los Órganos de Control Institucional (OCI) de las entidades públicas, verifiquen el cumplimiento de la normativa relacionada con el TUPA y la Ley del Silencio Administrativo. Producto de esta verificación dichos órganos emiten informes de actividad de control sobre estas materias, comunicando sus observaciones y hallazgos al titular de la entidad.

De esta manera, la función de control busca contribuir en la reducción de los tiempos de atención y costos derivados de la prestación de los servicios, incidiendo en la verificación de la simplificación de los procedimientos y requisitos, atención de los usuarios dentro de los plazos aprobados en el TUPA, aplicación del silencio administrativo positivo y en la racionalidad de los procedimientos de fijación de tarifas¹⁵⁹.

157 Inciso c) del artículo 15° de la Ley N° 27785.

158 Estos lineamientos se emiten todos los años y son aprobados por Resolución de Contraloría General.

159 Resolución de Contraloría N° 371-2007-CG.

La recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria del Consejo de la OCDE no sólo reconoce el papel de la regulación en el logro de los objetivos de la política del Gobierno sino también el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)¹⁶⁰ en el apoyo de buenas prácticas de gestión regulatoria. Aproximadamente, el 20% de las EFS de los países miembros de la OCDE informan que realizan una revisión de las herramientas y/o programas de gestión regulatoria. Como ejemplo, se puede citar la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca y el Tribunal de Cuentas Europeo, quienes realizan auditorías en esta materia¹⁶¹.

Ahora bien, en el caso peruano, de los informes de actividad de control que elaboran los OCI, se puede indicar que en ellos se identifican los problemas que se suscitan al interior de las diferentes entidades del Estado tanto de nivel nacional (Ministerios y Organismos Públicos) como sub nacional (Gobiernos Regionales y Municipalidades). Por ello, el análisis de dichos informes resulta relevante para identificar aquellos problemas transversales que impiden el cumplimiento de la normativa relacionada con el TUPA y la Ley del Silencio Administrativo y por ende, con la adecuada implementación del Plan Nacional de Simplificación Administrativa¹⁶².

160 Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son organismos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y la gestión pública de las entidades del Estado. En la mayoría de los Estados, existen instituciones de este tipo, con similares características, pueden incorporar funciones de fiscalización y enjuiciamiento, y, en otros, exclusivamente la función fiscalizadora. Asimismo, se pueden estructurar en forma colegiada o mediante un órgano unipersonal, cuyos titulares o integrantes poseen un mandato que puede ser limitado en el tiempo o de carácter vitalicio. Son entidades fiscalizadoras superiores típicas: los Tribunales de Cuentas del ámbito europeo continental, y las Contralorías Generales de la República de Latinoamérica. En el área anglosajona se puede mencionar a la National Audit Office del Reino Unido y la Government Accountability Office de Estados Unidos (Ver: <http://www.intosai.org/es/portal/>).

161 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Revisiones sobre Gobernanza Pública: Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública". Chile, Contraloría General de la República, 2015, p. 120. Cabe señalar que las herramientas y/o programas de gestión regulatoria, incluye, por ejemplo, evaluaciones de impacto regulatorio (RIA), consultas públicas y los programas de reducción de cargas administrativas, entre otros.

162 Estos informes también permiten conocer los temas frecuentes revisados por los OCI, los procedimientos y metodología que utilizan para realizar estas actividades de control, así como las limitaciones que tienen para realizar esta labor, a fin de identificar aquellas oportunidades de mejora en el ejercicio de su función de control.



En ese sentido, teniendo en cuenta la experiencia que tiene la Contraloría en la verificación del cumplimiento normativo, es necesario realizar una revisión de las herramientas y/o programas que se implementen para promover la calidad regulatoria, tal como lo realizan sus pares en otros países, lo cual aportaría un grado de transparencia importante al proceso regulatorio y permitiría contribuir con la gestión del órganos encargados de la mejora regulatoria.

La existencia de un marco regulatorio compuesto por normas claras y ordenadas, así como con protocolos y guías de aplicación, reducen la discrecionalidad del funcionario en la interpretación y aplicación de la misma. Esta situación, además de facilitar la labor de control por parte de la Contraloría también permite un adecuado control interno de la misma entidad y de sus Órganos de Control Institucional.

Ello también contribuye a que la Contraloría, cómo rector del sistema administrativo de control, pueda estar alineada con los demás actores del proceso regulatorio en el entendimiento de aquello que la regulación busca salvaguardar.



Capítulo 04

Experiencias internacionales de mejora regulatoria y simplificación administrativa

En el presente capítulo se exploran diversos modelos de arreglo institucional de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para garantizar una mejora regulatoria, asimismo, se abordan sugerencias de la OCDE para avanzar hacia la gobernanza regulatoria.

Se debe considerar que las reformas de cada país responden a su cultura política, administrativa y social por lo que requieren ser realizadas tomando en cuenta este contexto, no obstante es factible y recomendable revisar las mejores prácticas internacionales, en la medida que han sido validadas y evaluadas, pudiendo incorporarse las mismas a contextos nacionales con las respectivas adaptaciones que correspondan. Las estrategias que lleve a cabo cada gobierno deben estar basadas en su propio contexto.

4.1. LA EXPERIENCIA MEXICANA¹⁶³

La experiencia mexicana es una de las más significativas en el contexto latinoamericano, puesto que implicó un proceso de reforma total de su sistema. Sin embargo, se debe observar que este no ha sido un cambio inmediato, ya que ha requerido de una serie de medidas en el tiempo, cambios de enfoque y ajustes al modelo.

Esta reforma ha tomado cuatro décadas y es uno de los primeros factores a tomar en cuenta, debido a que implica esfuerzos y compromisos para sostenerla

163 Carballo Pérez, Alfonso, "La Experiencia Mexicana en la consolidación de la gobernanza regulatoria". En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER, Reforma Regulatoria en América Latina, México, 2012, pp. 18-45.

en el tiempo, independientemente de los cambios de gobierno. Por tanto, se debe considerar a la reforma regulatoria como prioridad y eje permanente de un Estado moderno.

a) Cambio de paradigma e inicio del proceso

En sus inicios el proceso de mejora regulatoria en México, significó un cambio de paradigma en las políticas públicas, que generó un cambio institucional en dicho país. En el año 1989, se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), que estuvo a cargo del Programa de Desregulación¹⁶⁴. El objetivo de este programa era revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional con la finalidad de promover la libre competencia y alentar el desarrollo eficiente en sectores clave para la economía.

La UDE identificaría los casos en que sería necesario adoptar medidas, formular proyectos de leyes y de reglamentos, promover la coordinación con los gobiernos locales y concertar acciones con los sectores social y privado, con el objeto de identificar medidas de mejoramiento de la regulación. Además, elaboraría diagnósticos y propuestas para reformar el cambio regulatorio.

En este proceso, también se dispuso que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación llevaría a cabo la vigilancia y el seguimiento en la ejecución de las acciones que se adoptarían. Fue indispensable la presencia de esta instancia, en tanto tenía la facultad de sancionar los posibles incumplimientos de los funcionarios.

En el año 1995, se lanza un segundo programa de desregulación, cuyo objeto fue establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas. A diferencia del programa lanzado anteriormente, el cual era un programa pro mercados, éste se focalizaría en una estrategia pro negocios o pro empresarial.

¹⁶⁴ El programa mexicano, se asemejó más al modelo europeo porque implicaba un programa de privatización de empresas públicas.



Para ello, se emite el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), cuyo objeto era establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas. Asimismo, se creaba el Consejo para la Desregulación Económica (CDE), el cual contaba con la participación de distintas dependencias del Gobierno Federal y representantes del sector empresarial, académico, laboral y agropecuario. La CDE permitió generar un espacio de legitimización de la política regulatoria.

La implementación del ADAE requería de una mejor coordinación entre la UDE y las dependencias, las cuales debían designar un enlace. Así la UDE en conjunto con las dependencias, identificaría los trámites federales con la finalidad de revisar plazos y requisitos y, eliminar aquellos que fueran innecesarios (la primera guillotina regulatoria). Fue muy importante para el seguimiento de los acuerdos, la estrecha coordinación entre la UDE y funcionarios del más alto nivel dentro de las dependencias gubernamentales.

Otra medida importante, fue la creación del Registro Federal de Trámites Empresariales y se emprendió un proceso de desregulación de sus trámites. A las dependencias gubernamentales se les solicitaba, presentar a la UDE¹⁶⁵, en un formato homogéneo y siguiendo un calendario establecido, todos los trámites y nuevas regulaciones que impactaban en la actividad empresarial.

Así, todos los trámites que no hubieran sido inscritos en ese momento se considerarían injustificados, por lo que se procedería a su eliminación. Para cada trámite se requirió el llenado de una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)¹⁶⁶, que incluía una justificación legal y económica, un análisis de impacto y de los recursos humanos existentes y presupuestarios necesarios para su ejecución. El resultado final fue que casi la mitad de los trámites se eliminaron

165 La UDE tenía la responsabilidad de revisar el marco regulatorio, proponer medidas y reformas a las disposiciones legislativas y administrativas, coordinar el proceso de desregulación y administrar el Registro Federal de Trámites Empresariales, así como de promover en el seno del Consejo la concertación de acciones con los sectores social y privado.

166 Si bien desde 1996 se preveía la MIR en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta era de manera voluntaria, por lo que su impacto era mínimo y su efectividad era muy limitada. Asimismo, desde mayo de 1997 se contaba con una MIR obligatoria que aplicaba únicamente a las regulaciones técnicas, conocidas como normas oficiales mexicanas.

efectivamente y casi el 100% de los que quedaban fueron simplificados. México optó por llevar a cabo una reforma de tipo Big Bang; es decir, una reforma profunda, amplia y rápida, caracterizada por un gran número de cambios implementados de manera simultánea en un periodo corto y no de tipo gradual.

b) La implementación de la política de mejora regulatoria

Posteriormente, el gobierno Mexicano en coordinación con la OCDE, atendiendo a las recomendaciones realizadas por esta organización, trabajaron en la elaboración de mecanismos institucionales para garantizar el mejoramiento de la regulación. En esa medida, trabajaron en la construcción de un marco institucional que fuera sostenible en el largo plazo y que considerara dos grandes medidas:

- Filtros para que la nueva regulación tuviera impactos favorables para la sociedad.
- Programas de revisión periódica para mejorar el acervo regulatorio.

Teniendo en cuenta estas propuestas, en el año 1999, el Congreso mexicano aprobó la Reforma de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a fin de establecer un mecanismo permanente que garantizara la buena regulación en el país.

Así, las reformas ampliaban el horizonte de la mejora regulatoria a diversas materias y ámbitos de aplicación, lo que requería de mayores esfuerzos, capacidades, talentos y estrategias que fueran efectivas, por lo que, surgirían grandes resistencias en su proceso de implementación. Además, se estableció la creación de una agencia con autonomía técnica y operativa dotada de recursos y personal para administrar la política de mejora regulatoria.

Es en el año 2000 que se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con el mandato de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos, así como el máximo beneficio para la sociedad.



En ese sentido, se transfirieron a la COFEMER las funciones y recursos de la UDE y se le facultó para intervenir en el proceso regulatorio con el propósito de garantizar que los reguladores promuevan la transparencia en el diseño y aplicación de las regulaciones¹⁶⁷. De esta manera, la COFEMER debía asumir el papel de alinear las regulaciones de todas las entidades reguladoras.

Para garantizar que esta nueva entidad cumpla a cabalidad sus funciones e implemente las reformas que eran necesarias fue determinante el apoyo político directo del entonces presidente de México Vicente Fox. Esto hizo posible la aplicación generalizada del mecanismo de supervisión regulatoria (el sistema MIR) sin mayores contratiempos, considerando que la mayor parte de las responsabilidades regulatorias recaían sobre las Secretarías de Estado, las cuales son jerárquicamente superiores a la COFEMER. Haber logrado que las secretarías se sometieran a enviar todas sus propuestas de regulación a la Comisión, y además, que éstas fueran hechas públicas para promover una consulta pública, fue un éxito importante en el proceso mexicano de mejora regulatoria.

Cabe señalar que la COFEMER no está diseñada para determinar la política, la misma que es establecida por otras agencias del gobierno, solo tiene atribución para intervenir en el proceso regulatorio con el propósito de garantizar que los reguladores promuevan la transparencia en el diseño y aplicación de regulaciones.

c) Crisis y recuperación del programa de mejora regulatoria

La experiencia mexicana no está libre de altibajos y en 2009 la COFEMER enfrentó una crisis que puso en tela de juicio su aporte y, por ende, su continuidad. Ello, debido a que las entidades reguladoras empezaron a percibirla como un “cuello de botella”, debido a que ya no era predecible en cuanto a sus criterios de revisión de calidad de la regulación.

¹⁶⁷ Se establecieron cinco funciones a la COFEMER: 1) supervisar el diseño de las nuevas regulaciones, lo cual incluye administrar la transparencia y la consulta pública, 2) promover un programa de reforma regulatoria, 3) administrar el Registro Federal de Trámites, 4) elaborar estudios sobre el marco regulatorio y hacer propuestas de reforma, por último, 5) asesora a los gobiernos estatales y municipalidades para desarrollar propuestas de reforma que promuevan la actividad económica en el ámbito regional y local.

El nuevo contenido de sus opiniones se refería a aspectos de legalidad de la norma e incluso de constitucionalidad, lo cual excedía sus atribuciones. La Comisión no contaba con un esquema de diferenciación de impacto de la regulación que le permitiera ser más selectiva en su análisis. De hecho, todas las regulaciones debían ir acompañadas de una MIR de la misma extensión, no importando si se trataba de toda una política de servicios públicos, o si se trataba de una circular que imponía una simple copia fotostática a la realización de un trámite¹⁶⁸. Asimismo, se consideró que duplicaba funciones con otras entidades gubernamentales, por lo que fue criticada por no generar valor agregado.

Para atender esta situación de crisis la COFEMER optó por implementar una estrategia que generara nuevamente confianza en cuanto a su actuación, la cual consistió en generar y hacer visible el valor público de sus actividades. En primer lugar modificó el sistema MIR para hacerlo más eficiente¹⁶⁹. En segundo lugar, se fortaleció la elaboración de diagnósticos, para ello, se creó la Unidad de Inteligencia Económica (UIE) encargada de producir conocimiento en temas regulatorios, con el fin de formular propuestas de políticas públicas.

Otras funciones de la UIE están referidas a recopilar buenas prácticas regulatorias en el mundo y mecanismos de capacitación para funcionarios de las agencias reguladoras federales, funcionarios en los estados y en los municipios, así como representantes del sector social y productivo, tales como cámaras empresariales, despachos, medios de comunicación¹⁷⁰.

Asimismo, la COFEMER adoptó como metodología para medir carga regulatoria denominado Modelo de Costeo Estándar. Esta metodología era utilizada en Europa y nunca había sido implementada en otros continentes. Con esta

168 Algunas entidades reguladoras empezaron a informar que sus políticas no avanzaban dado que estaban detenidas en la COFEMER.

169 Esta modificación implicó introducir una calculadora que medía el impacto de la regulación en moderado y alto, lo cual ya era utilizado en Australia. Según el nivel de impacto se establecía plazos y procedimientos para ser revisados, también se delegó ciertas funciones a los directivos de áreas de segundo nivel de las entidades reguladoras, a fin de que emitieran las opiniones para regulaciones que no fueran de impacto.

170 A finales de 2012, COFEMER ya había impartido este curso a más de 13,000 personas de distintos países.



herramienta, se hizo un esfuerzo para medir la carga regulatoria federal¹⁷¹, cuyos resultados permitieron impulsar el programa de disminución de cargas regulatorias.

Finalmente, debemos señalar que a la fecha, la COFEMER es una entidad líder en la implementación de la gobernanza regulatoria, siendo un elemento importante el hecho que han dedicado esfuerzos a generar una cultura de la mejora regulatoria, lo que ha implicado la sistematización de su proceso, la generación de manuales y guías, el asesoramiento a otras entidades, el involucramiento de los actores afectados, la transparencia y la rendición de cuentas.

4.2 LA EXPERIENCIA CHILENA¹⁷²

En el 2010, Chile se convirtió en el primer país sudamericano en ser miembro de la OCDE, si bien para su ingreso no se establecieron condiciones sobre políticas regulatorias, este país se adhirió a los principios de buenas prácticas regulatorias.

En ese sentido, la experiencia chilena nos muestra un conjunto de buenas prácticas sobre esta materia que son realizadas por distintas instituciones, encontrando así ejemplos de evaluación ex ante del impacto regulatorio de las nuevas regulaciones, evaluación ex post de regulaciones, consultas públicas y reducción de trámites administrativos. Sin embargo, Chile aún no cuenta con una política regulatoria que agrupe las distintas iniciativas bajo un marco común, que sistematice los procedimientos y que establezca lineamientos explícitos y responsables de su implementación.

A continuación, se listan algunos de los principales avances que Chile ha alcanzado en materia de reforma regulatoria y simplificación administrativa:

171 Originalmente desarrollado por el Ministerio de Finanzas de Holanda. Como resultado de la medición de carga regulatoria se estimó que ello implicaba el 4.8% PBI del país. Esto generó la oportunidad de lanzar un programa profundo de disminución de cargas regulatorias, una guillotina regulatoria basada en el modelo de costeo estándar. Así, se propuso como meta eliminar el 25% de esta carga regulatoria (equivalente al 1.2% del PIB).

172 Penna, Francisca, "Buenas prácticas regulatorias en Chile". En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER, Op., Cit, pp. 65-75.

- Se ha generado experiencia en evaluación de impacto (ex ante) en áreas específicas tales como: pequeñas y medianas empresas (PYMES), medio ambiente y comercio.
- En el caso del medio ambiente, se instaló el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, compuesto por once ministros de diversos sectores, que deben pronunciarse sobre cualquier proyecto de ley o decreto presidencial con contenido ambiental. Se está trabajando en un proceso de armonización de la normativa existente.
- Se involucró a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en el proceso de evaluación ex – ante de toda nueva normativa. Así, la DIPRES se encarga de verificar si la norma implica una menor recaudación para el fisco, solicita evidencia de la existencia del problema, y verifica si la población afectada está siendo atendida por otro mecanismo (normativo o no normativo).
- Sobre evaluación ex post, se implementó un programa piloto, para lo cual se han establecido siete criterios para evaluar leyes: neutralidad política, aplicabilidad general de la ley, contingencia, viabilidad metodológica, factibilidad temporal, factibilidad técnica y tiempo de aplicación.
- Está en diseño la Agencia de Calidad de las Políticas cuyo objetivo es incorporar sistemáticamente la función de evaluación en la gestión estratégica del Estado.
- En cuanto a simplificación administrativa y reducción de las cargas en los programas, en mayo del 2011 se lanzó la Agenda de Impulso Competitivo, que contiene un conjunto de medidas cuyo objetivo es remover las trabas burocráticas y regulatorias para incentivar la innovación, el emprendimiento, la libre competencia y la productividad de la economía. Específicamente en trámites para el inicio de actividades de empresas.
- En el comercio internacional, las medidas fueron dirigidas a reducir la cantidad de trámites que enfrentan los exportadores e importadores, a través del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), reduciendo tiempos y costos de la tramitación, haciendo uso de tecnologías de información



disponibles y mejorando los sistemas de fiscalización existentes mediante el uso de información oportuna y de calidad.

4.3 LA EXPERIENCIA COLOMBIANA¹⁷³

En el año 1991, con la modificación de la Constitución Política de Colombia, el Estado abandonó su función de prestador exclusivo de algunos servicios, alentando la competencia con mayor participación del sector privado. En consecuencia, actualmente se concentra en la emisión de políticas y regulaciones para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado, así como en el ejercicio de labores de supervisión y control.

En la Ley N° 142 del año 1994, se estableció la composición y estructura orgánica de las Comisiones de regulación y las Superintendencias. Las Comisiones son unidades administrativas especiales con independencia técnica, administrativa y patrimonial, a través de las cuales el Estado aplica políticas de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. En general, funcionan como un órgano colegiado conformado por miembros del Ministerio relacionado a sus competencias, comisionados expertos y el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Las Comisiones de Regulación han sido fundamentales para establecer un marco regulatorio en sectores donde existen “fallas de mercado” para la provisión de servicios públicos domiciliarios. En aquellos sectores en los que no existe una Comisión de Regulación, el Ministerio del sector es responsable por la emisión de las regulaciones del área de su competencia.

Por su parte, las Superintendencias son entidades autónomas e independientes de la entidad reguladora, que tienen como función y misión la inspección, vigilancia y control de determinadas actividades económicas, así como la prestación de servicios públicos. Estas entidades tienen constante comunicación con las entidades reguladoras, con lo cual se busca garantizar que las regulaciones emitidas sean coherentes y puedan ser objeto de una correcta supervisión y un control efectivo.

173 Gomez Acosta, Ana Paola, Castellanos Mendoza, Amanda, Gil Sánchez, Cristian, "Mejora Regulatoria en Colombia". En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), Op., Cit. pp. 78-91.

Las Comisiones de Regulación y las Superintendencias se financian con las contribuciones de los mismos supervisados. La contribución máxima no puede ser superior al 1% del total de gastos de operación. Son responsables de presentar ante el Congreso de la República, en audiencia pública, el resultado de sus actividades.

En el período 2002 – 2010, se plantea la construcción de un “Estado Comunitario”, eficiente, pequeño y ordenado. Con esta base la DNP revisó el esquema institucional y diseñó una propuesta de reforma institucional de la regulación y el control sobre la actividad empresarial. Esto permitió el desarrollo de un marco conceptual que buscaba identificar los intereses que ameritaban la intervención pública mediante la regulación y el control.

Se reconoce la necesidad de desarrollar una regulación de alta calidad como incentivo a la inversión privada, buscando privilegiar la participación ciudadana y contrarrestando las asimetrías de información mediante mecanismos de divulgación y acceso a información oportuna y confiable.

Los mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores de la administración pública de Colombia se formalizaron mediante el establecimiento de grupos de trabajo interministeriales, en el caso de asuntos que competan a dos o más sectores o porque un asunto requiera la participación de dos o más sectores. Cuando se trata de discutir ciertos temas regulatorios, estos grupos de trabajo facilitan la disminución de cualquier riesgo posible y evitan que al final haya propuestas regulatorias contradictorias.

En cuanto a la política antitrámites, la expedición de la Ley N° 489 de 1998, define la supresión y simplificación de trámites como un objetivo permanente de la administración pública. Posteriormente, en el año 2005 se desarrolló la Política Antitrámites, liderada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), a la cual se le otorgaron facultades para verificar el soporte legal de los trámites y para crear un Comité Antitrámites en cada entidad pública del orden nacional.

Asimismo, para asegurar el seguimiento a esta política, se creó al interior de la DAFP el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT), que



funcionaría como órgano consultivo del Gobierno Nacional para el desarrollo de una política de antitrámites que se centra en la eliminación de trámites innecesarios, la simplificación administrativa de los trámites de mayor impacto, estrategias de estandarización y automatización de trámites de cobertura nacional y la búsqueda de interoperatividad para garantizar el acceso a los servicios. El trabajo de este grupo se ha implementado en cuatro fases:

- Creación del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).
- Racionalización de trámites y servicios, incluye la automatización de trámites y procedimientos administrativos, así como la interoperabilidad.
- Estudio de trámites e identificación de cadenas de trámites.
- Implementación de ventanillas únicas: Ventanilla Única de Comercio Exterior, Ventanilla Única de Registro y la creación de Centros de Atención Empresarial.

Cabe señalar, que para recopilar las iniciativas ciudadanas, el Gobierno de Manuel Santos promovió a nivel nacional el uso de una herramienta tecnológica diseñada para el control y la participación ciudadana denominada Urna de Cristal¹⁷⁴. El resultado de estas consultas sirvió como insumo para identificar diversas regulaciones y trámites que fueron sujetas a modificaciones.

Hasta la fecha, no existe una institución única responsable de impulsar la mejora regulatoria en la administración pública colombiana, lo que muestra la fragmentación de la gestión regulatoria. Sin embargo, el gobierno de ese país sigue avanzando en la construcción de una política de mejora regulatoria, habiendo identificado la necesidad de extender la política de simplificación de trámites a una política de mejora regulatoria, enfocándose en la racionalización de los procedimientos antes que su automatización, así como en el análisis de la regulación sectorial y regional de manera integral y no aislada.

174 <http://www.urnadecristal.gov.co> Al finalizar esta etapa, el gobierno disponía de 70,000 sugerencias ciudadanas, 901 propuestas originadas en las mesas de trabajo y 309 propuestas empresariales.

4.4 LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos destaca por sus buenas prácticas en cuanto a la transparencia en el diseño y reforma de su marco regulatorio. Su Ley de Procedimientos Administrativos establece un exhaustivo marco legal de los derechos y obligaciones de las agencias reguladoras, que incorpora además los instrumentos destinados a su cumplimiento tales como: publicación de regulaciones, opiniones, circulares, formas y oportunidades de presenciar reuniones y de impugnar decisiones, entre otros.

En el caso de los Estados Unidos, las agencias federales de regulación independientes son parte integrante del proceso de planeamiento regulatorio establecido por el Poder Ejecutivo, cuyos objetivos son: el desarrollo de un programa regulatorio efectivo, la coordinación de regulaciones, la participación de la sociedad civil y la compatibilidad de las regulaciones de las agencias con las prioridades establecidas por el Presidente.

Hay dos mecanismos destinados al planeamiento regulatorio: i) La Agenda Regulatoria, por la cual todas las agencias deben preparar la agenda de aquellas regulaciones en desarrollo o bajo revisión, y ii) El Plan Regulatorio, publicado anualmente y que sirve como declaración de las prioridades de la administración en materia de política regulatoria. El Plan Regulatorio es circulado entre las agencias, los asesores del Presidente, el Presidente y el Vice – Presidente, lo que permite identificar potenciales incompatibilidades entre acciones regulatorias.

Esta información es de libre acceso por parte de los ciudadanos mediante los diferentes portales Web de las agencias reguladoras, lo que indica la importancia de contar con mecanismos de e-goverment.

De otro lado, el régimen de consulta y participación en el proceso de elaboración regulatorio se encuentra regido por el mecanismo de notice and comment, el cual establece los distintos canales por medio de los cuales los diferentes actores pueden influir en la decisión regulatoria.

Así toda agencia debe publicar la propuesta de regulación en el boletín oficial, dándose, generalmente, 30 días para efectuar comentarios y/o observaciones,



las mismas que son incorporadas al expediente de elaboración de la decisión regulatoria. Cuando la agencia pública adopta la decisión final, debe explicar la base lógica de análisis, cómo llegó a dicha conclusión y la forma en que consideró los distintos planteamientos sometidos a consulta.

4.5 RECOMENDACIONES DE LA OCDE

La OCDE a través del Comité de Política Regulatoria, brinda asistencia a los países miembros y no miembros a fin de formar y fortalecer la capacidad para la calidad y la reforma regulatoria. El enfoque en el diseño institucional y la implementación de políticas públicas privilegia el aprendizaje mutuo y la difusión de las mejores prácticas bajo diferentes condiciones sociales y de mercado.

El propósito es ayudar a los países a construir mejores sistemas de gobierno e implementar políticas públicas a nivel tanto nacional como regional que conduzcan a un desarrollo económico y social sostenible. En tal sentido, en el año 2012, la Comisión efectuó recomendaciones para la mejora regulatoria, instrumento que sirve como guía en el tema y que es producto de una sólida evaluación de más de una década de experiencia de la OCDE en la implementación sistemática de la reforma regulatoria:

- a) Los países deben comprometerse al más alto nivel político, con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
- b) Deben adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurar que las regulaciones sean comprensibles y claras y que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.

c) Deben establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia, fomentar la calidad de la regulación.

d) También se debe integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

e) Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

f) Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

g) Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.

h) Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.



- i) Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensible.
- j) Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
- k) Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
- l) Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.



Capítulo 05

Identificación y análisis de la problemática sobre el marco regulatorio y los procedimientos administrativos para la operación de proyectos de inversión

En este capítulo, se identifican y analizan los problemas en la tramitación de los procedimientos administrativos que deben seguir los principales tipos de inversión hasta el inicio de su operación, así como la problemática en el marco normativo que regula tales procedimientos. Con tal fin, se describe previamente la metodología para el análisis y la selección de la muestra de estos procedimientos.

5.1 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA

5.1.1 Enfoque de la investigación

Para el análisis de la problemática del marco regulatorio y de los procedimientos administrativos, se utilizó tanto un enfoque cualitativo como cuantitativo. El análisis cualitativo implicó la realización de un trabajo de campo en el que se realizaron entrevistas a empresarios, funcionarios públicos y especialistas sobre la materia.

El análisis cuantitativo consistió en la recopilación de información estadística de fuente secundaria. No obstante, debemos indicar que se tuvo como limitación la existencia de indicadores de importancia, de los cuales no se encuentra información disponible y su construcción requiere de un estudio más profundo y prolongado.

Ejemplo de ello es el análisis de los costos en los que incurre el inversionista para poder cumplir con los requisitos propios de los procedimientos administrativos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el monto gastado en la elaboración de estudios y contratación de asesores diverge mucho dependiendo del tamaño del proyecto, la ubicación, la fase del proyecto (exploración o explotación), entre otros elementos, por lo que es difícil hacer un cálculo certero.

A pesar de esta limitación, consideramos que la información cualitativa permite el entendimiento del contexto y el panorama actual, pues revela el consenso de los diferentes actores en relación a la problemática y los factores que la generan, independientemente del sector económico al que pertenezca la inversión.

5.1.2 Criterios para selección de la muestra

Para la selección de los procedimientos administrativos a analizar, se consideró conveniente centrarnos en aquellos que han generado mayores retrasos para la ejecución de proyectos de inversión en cinco sectores económicos y que se llevan a cabo en los tres niveles de gobierno.

En esa medida, sobre la base de determinados criterios, se seleccionaron en primer lugar los sectores económicos, luego se procedieron a identificar los proyectos de inversión y posteriormente, los procedimientos administrativos a ser analizados.

También se tomó en consideración para esta selección, la priorización realizada por el Poder Ejecutivo en diferentes planes (Plan Bicentenario, Agenda Nacional de Competitividad y el Plan Nacional de Diversificación Productiva), así como, en documentos oficiales de política económica (Marco Macroeconómico Multianual). En los siguientes párrafos, pasaremos a desarrollar en detalle estos criterios.

a) Selección de los sectores económicos

Para la selección de los sectores, se tomaron en consideración dos criterios: i) impacto sobre la competitividad y productividad del país; e, ii) impacto sobre los ingresos del país y el presupuesto público.



- **Impacto sobre la competitividad y productividad del país**

Respecto a este criterio se consideró como principal indicador: la brecha en infraestructura. Según el Plan Nacional de Diversificación Productiva, el desarrollo de cualquier actividad productiva necesita el soporte de infraestructura básica por su fuerte impacto sobre la productividad y competitividad del país¹⁷⁵. Asimismo, este documento señala que existen tres mecanismos a través de los cuales la inversión en infraestructura impacta en la economía:

- El efecto directo que tienen los gastos de inversión realizados en su construcción.
- El aumento de la rentabilidad esperada de los proyectos de inversión privada.
- El efecto que estos proyectos generan en la integración espacial, favoreciendo la convergencia económica entre las regiones.

Teniendo en cuenta ello, uno de los ejes estratégicos del referido plan está relacionado con la eliminación de sobrecostos y regulaciones inadecuadas, ya que disminuirán la carga de trámites que las empresas tienen que realizar ante el Estado.

Por su parte, en la Agenda Nacional de Competitividad se señala que la infraestructura genera diversos efectos positivos sobre la economía, debido a que facilita la comunicación, reduce las distancias, incrementa el tamaño de los mercados, genera la posibilidad de prestar nuevos servicios, entre otros.

Además, se indica que la provisión adecuada de infraestructura involucra contar con carreteras, rutas aéreas, vías ferroviarias, puertos, matriz energética, infraestructura de salud, educación y saneamiento, red de comunicaciones y las plataformas logísticas adecuadas; así como mantenerlas en buen estado. Por ello, se deben dictar medidas para mejorar

175 Ministerio de la Producción, Op. Cit. p. 83.

los procesos y procedimientos vinculados al inicio, operación y cierre de empresas; así como aprobar normas que reduzcan las barreras burocráticas para la ejecución de la inversión privada¹⁷⁶.

Para el año 2016, la empresa Apoyo Consultoría S.A. estima que la magnitud de la brecha de infraestructura será de US\$ 45,901 millones. Esta cifra recoge las necesidades de inversión en los sectores de transporte (US\$ 20,523 millones), electricidad (US\$ 8,326 millones), saneamiento (US\$ 6,306 millones), riego (US\$ 653 millones), salud (US\$ 1,056 millones) y educación (US\$ 8,557 millones)¹⁷⁷.

En este escenario, el presupuesto público proyectado para el período 2012 - 2016 alcanza los US\$ 14,354 millones, de modo que persiste la brecha en infraestructura, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N° 16
Brecha de infraestructura según sectores

Sector	Brecha estimada al 2016 (MM US\$)	Presupuesto público proyectado 2012 - 2016 (MM US\$)
Electricidad	8,326	580
Transporte	20,523	8,329
Riego	653	585
Saneamiento	6,306	701
Cárceles	480	109
Salud	1,056	812
Educación	8,557	3,238
Total	45,901	14,354

Fuente: APOYO Consultoría.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

176 Consejo Nacional de Competitividad, Op., Cit.,

177 Apoyo Consultoría S.A., Informe Lineamientos para promover la inversión en el Perú 2012 – 2016, pp. 16-18 Disponible: <http://www.apoyoconsultoria.com>

De las cifras se puede advertir que los sectores de transporte y electricidad son los que más brechas tienen en materia de infraestructura, por lo que resulta necesario incentivar el desarrollo de proyectos de inversión en tales sectores.

- **Impacto sobre los ingresos del país y el presupuesto público**

Para este criterio se tomó en consideración el siguiente conjunto de indicadores: i) Producto Bruto Interno (PBI) del sector; ii) los flujos de inversión que el sector ha recibido; y iii) la contribución del sector a los ingresos del Estado (ya sea a través de la generación de divisas proveniente de las exportaciones e ingresos fiscales, o a partir de las regalías, canon e impuestos).

Tabla N° 17

Impactos económicos de cada sector en la economía

Sector	Flujos de Inversión (US\$ millones)		Contribución al PBI	Recaudación 2014	
	prom. 2012- 2014	prom. 2015- 2016	(% del VAB)	S/. Millones	(% de Ingresos Tributarios IR del Gobierno)
Minería	8,638	8,049	12	8,614 ^{1/}	9.0
Hidrocarburos	1,880	1,537	2.2	4,395	4.6
Electricidad	1,663	1,638	1.9	2,811 ^{2/}	2.9
Transportes	838	1,506	5.5	3,828	4.0
Telecomunicaciones	1,151	1,310	2.9	3,047	3.2
Agroindustria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	14,170	14,040	25	11,270	24

1/ Incluye ingresos no tributarios como regalías mineras y gravamen especial a la minería

2/ Incluye generación eléctrica y agua.

n.d. no hay datos

Fuente: MINEM, Perupetro, empresas, SUNAT, APOYO Consultoría.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

Como se puede apreciar los cinco sectores con mayor impacto sobre los ingresos del país y el presupuesto público son: minería, hidrocarburos, electricidad, transporte y telecomunicaciones.

b) Selección de proyectos de inversión

Una vez priorizados los sectores, se procedió a seleccionar los proyectos de inversión a partir de la cartera de proyectos que son considerados de importancia nacional en cada sector. Así tenemos:

- **Cartera de proyectos mineros**

Para el periodo 2015 – 2019, el sector minero tiene proyectos de inversión por US\$ 63,894 millones (Ver Anexo I), los cuales se encuentran en diferente estado de avance, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N° 18
Cartera de proyectos mineros

N°	Situación del Proyecto	Monto de Inversión (MM US\$)
1	El 42% tienen el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado o se encuentran en elaboración	27,076
2	El 39% se encuentra en etapa de exploración	25,081
3	El 15% son proyectos de ampliaciones	9,280
4	El 4% ha presentado Estudios de Impacto Ambiental (EIA)	2,457
Total		63,894

Fuente: MTC, MEF y ProInversión.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



De lo indicado en la tabla, se puede apreciar que los principales proyectos mineros en cartera con mayores montos de inversión corresponden a los proyectos en etapa de exploración y aquellos que cuentan con Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) aprobado o en elaboración.

- **Cartera proyectos en el sector hidrocarburos**

En este sector, los proyectos que demandan mayor inversión también son los que se encuentran en explotación con una inversión de US\$ 17,016 millones, mientras que los proyectos en exploración demandarán recursos por US\$ 2,950 millones hasta el 2019 (Ver Anexo II).

Adicionalmente, se debe señalar que la construcción del proyecto Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano, que consiste en la construcción de ductos de transporte de gas natural y líquidos de gas natural implicará el desembolso de más de US\$ 3,600 millones en toda la vida del proyecto.

En el caso de este sector, la explotación y la exploración son de igual importancia. Esto se debe a lo poco que se ha desarrollado la exploración en el descubrimiento de nuevos recursos que mantengan al Perú a la par que el resto de Latinoamérica.

- **Cartera de proyectos en el sector eléctrico**

La cartera de proyectos de este sector tiene un monto de US\$ 7,366 millones, y se encuentra compuesta principalmente por la construcción y ampliación de centrales de generación hidráulicas, térmicas y aquellas que emplean recursos energéticos renovables (RER), los cuales suman un monto de inversión de US\$ 6,014 millones, mientras que la construcción de líneas de transmisión y subestaciones totaliza US\$ 1,352 millones (Ver Anexo III).

- **Cartera de proyectos de infraestructura de transporte**

En relación a los proyectos de inversión que actualmente se encuentran en cartera en el sector, se tienen comprometidas inversiones por

US\$ 10,751 millones, siendo los más importantes los proyectos en ferrocarriles, carreteras y puertos con un monto total de US\$ 10,108 millones (Ver Anexo IV), tal como se puede advertir en la siguiente tabla:

Tabla N° 19

Inversión en transportes: ferrocarriles, carreteras y puertos

Sub - sector	Monto de Inversión (MM US\$)
Ferrocarriles (construcción de la Línea 2 del Metro de Lima)	5,346
Carreteras	3,233
Puertos	1,529
Total	10,108

Fuente: MTC, MEF y ProInversión.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Cartera de proyectos en telecomunicaciones**

En relación a los proyectos de inversión que actualmente se encuentran en cartera en el sector telecomunicaciones, estos tienen comprometidos montos de US\$ 2,048 millones, de los cuales el más significativo es el referido a la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones en los bloques A y B de la Banda 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz adjudicado por ProInversión en el 2013, con un monto de inversión de US\$ 1,018 millones (Ver Anexo V).

De lo señalado en los numerales a) y b) se puede concluir que los sectores económicos y los tipos de proyectos seleccionados son:



Tabla N° 20

Sectores y tipos de proyectos seleccionados

N°	Sector	Tipos de proyectos
1	Minería	Exploración con Estudios de Impacto Ambiental (EIA) aprobado
2	Hidrocarburos	Exploración e inicio de la explotación
3	Energía	Generación de electricidad
4	Transporte	Puertos, carreteras
5	Telecomunicación	Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones en los bloques A y B de la Banda 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz.

Fuente: MTC, MEF y ProInversión.**Elaboración:** Departamento de Estudios – CGR.

Los sectores seleccionados tienen altos costos de inversión, periodos de maduración de la inversión largos y tienen que cumplir un número significativo de trámites administrativos para llevar a cabo los proyectos. De igual manera, de acuerdo con lo señalado por CEPLAN, el Ministerio de la Producción, el Consejo Nacional de la Competitividad y el *World Economic Forum* se deberían destrabar los trámites administrativos e implementar procesos de mejora regulatoria en dichos sectores para mejorar la competitividad del país.

Cabe mencionar que en el caso del sector transporte, la inversión en puertos ha sido seleccionada por dos razones: En primer lugar, por su efecto económico sobre otras actividades generadoras de ingresos como son el comercio y la pesca. En segundo lugar, por la disponibilidad de información para la construcción del mapa del macroproceso que debe cumplir la inversión.

Asimismo, se seleccionó la inversión en carreteras, debido a su importancia a nivel nacional. En este caso a pesar de que a formulación de un macroproceso genérico es poco viable en tanto cada inversión presenta sus

propias particularidades, se ha trabajado la identificación de problemas a partir de casuística obtenida de las entrevistas realizadas.

c) Selección de procedimientos administrativos

Una vez seleccionados los sectores económicos y los tipos de proyectos, se procedió a identificar los procedimientos administrativos que serán analizados.

Para ello, se consideró como un primer indicador el tiempo real de demora (aproximado) de los procedimientos por los que tienen que transitar los inversionistas para concretar las inversiones versus el tiempo formal establecido en la norma que los regula y en los TUPA de las entidades.

Asimismo, se consideró como otro criterio aquellos casos en los que se advirtió vacíos normativos, deficiente regulación de los procedimientos y duplicidad de funciones entre entidades.

Teniendo en cuenta que la inversión en cada sector debe transitar por diferentes procedimientos, se consideró conveniente, para un mejor análisis, elaborar los macroprocesos que agrupa a dichos procedimientos (Ver Anexos VI al IX).

Cabe señalar que en el caso del sector telecomunicaciones los problemas no se encuentran referidos a la demora de los procedimientos administrativos sino que están relacionados con el déficit en infraestructura en el mercado de telefonía Móvil y en la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos para la instalación de estaciones base (antenas) por parte de los municipios.

Asimismo, para el caso de carreteras (sector transporte), se indicó que la formulación de un macroproceso genérico es poco viable debido a que cada inversión presenta sus propias particularidades, por lo que el conjunto de trámites a seguir y cómo son cumplidos, depende en gran medida de los contratos de concesión. Sin embargo, dada la importancia de la inversión en esta materia, la identificación de problemas se trabajó a partir de la casuística obtenida en el trabajo de campo.



En las siguientes tablas se presentan los procedimientos administrativos en los sectores minero, hidrocarburos, energía y transportes (puertos) y el tiempo de duración de los mismos.

- **Procedimientos administrativos en el Sector Minería**

Tabla N° 21

Procedimientos y plazos de duración al 31 de julio de 2015

Nº	Licencia / permiso / autorización	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
1	Petitorio Minero (Concesión Minera)	162 días hábiles	1 año
2	Declaración de Impacto Ambiental de Exploración Minera (Categoría I)	20 días calendario	4 meses
3	Estudio de Impacto Ambiental Semi Detallado de Exploración Minera (Categoría II)	40 días calendario	7 meses
4	Plan de Abandono de Estaciones de Consumidor Directo de Hidrocarburos (Grifos)	30 días hábiles	4 meses
5	Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Desarrollo, Preparación y Explotación	30 días calendario	6 meses
6	Certificado de Operación Minera (COM)	30 días hábiles	1 mes
7	Autorización de Estudios de Aguas con Fines de Aprovechamiento Hídrico	15 días hábiles	3 meses
8	Autorización de Ejecución de Estudios de Aguas Subterráneas con Perforaciones	30 días hábiles	5 meses
9	Permiso de Uso de Aguas	30 días hábiles	11 meses
10	Autorización de Vertimientos de Aguas Residuales Industriales Tratadas	30 días hábiles	6 meses
11	Autorización de Vertimientos de Aguas Residuales Industriales Tratadas	30 días hábiles	6 meses
12	Autorización Global de Explosivos	30 días hábiles	2 meses
13	Autorización Eventual de Explosivos	10 días hábiles	2 meses
14	Licencia de Funcionamiento de Polvorines	8 días hábiles	2 meses

Nº	Licencia / permiso / autorización	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
15	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)	20 días hábiles	1 año
16	Opinión Técnica Favorable para el Otorgamiento de Autorización de Vertimiento y/o Reuso de Aguas Residuales Industriales Tratadas	30 días hábiles	2 meses
17	Autorización Sanitaria de Sistema de Agua Potable	30 días hábiles	3 meses
18	Informe Técnico Favorable (ITF) para Consumidor Directo de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos (OPDH)	30 días hábiles	4 meses
19	Informe Técnico Favorable (ITF) para Consumidor Directo de Gas Licuado de Petróleo (GLP)	30 días hábiles	4 meses
20	Registro de Consumidor Directo de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos (OPDH)	30 días hábiles	3 meses
21	Registro de Consumidor Directo de Gas Licuado de Petróleo (GLP)	30 días calendario	3 meses

Fuente: i) Textos Únicos de Procedimientos Administrativos TUPA de las entidades del Sector Minería; ii) Revisión de expedientes de trámites y entrevistas realizadas a empresas

Elaboración: Departamento de Estudios- CGR.



- **Procedimientos administrativos en el Sector Hidrocarburos**

Tabla N° 22

Procedimientos y plazos de duración al 31 de julio de 2015

Nº	Procedimiento Administrativo	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
1	Calificación como empresa petrolera	30 días hábiles	60 días hábiles
2	Negociación directa o concurso para adjudicación de contrato de hidrocarburos	No hay tiempo establecido	No hay tiempo establecido
3	Consulta Previa	No existe plazo legal aprobado	Entre 3 a 5 meses (Entre 60 y 100 días hábiles)
4	Emisión del decreto supremo que aprueba el contrato de hidrocarburos y suscripción de contrato de hidrocarburos	60 días hábiles	Entre 7 a 12 meses (Entre 140 y 240 días hábiles)
5	Certificación Ambiental - Exploración	121 días hábiles	240 días hábiles (Pueden alcanzar de 3 a 4 años en casos extremos)
6	Clasificación y evaluación preliminar	20 días hábiles	60 días hábiles
7	Derechos Superficiales - Servidumbre Impuesta	30 días hábiles	60 días hábiles
8	Derechos de Uso de Agua	110 días hábiles	300 días hábiles
9	Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos	30 días hábiles	Las empresas entrevistadas mencionan que el plazo se cumple
10	Permisos para Caminos	60 días hábiles	60 días hábiles
11	Permisos para Uso de Explosivos	48 días hábiles	56 días hábiles
12	Permiso para utilización de bienes fiscalizados por SUNAT	60 días calendarios (120 días hábiles)	60 días calendarios (120 días hábiles)

Nº	Procedimiento Administrativo	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
13	Uso de Combustibles	Temporales: 30 días hábiles Permanentes: 30 días hábiles	Temporales: 30 días hábiles Permanentes: 30 días hábiles
14	Permiso de Telecomunicaciones	Se aplican los tiempos en inversión en telecomunicaciones	Se aplican los tiempos en inversión en telecomunicaciones
15	Permisos eléctricos	Se aplican los tiempos de la inversión eléctrica	Se aplican los tiempos de la inversión eléctrica
16	Permisos Forestales	45 días hábiles	60 días hábiles
17	Instrumentos de Gestión de Seguridad	90 días hábiles	150 días hábiles
18	Permisos Municipales	Se aplican los tiempos establecidos por cada municipalidad	Se aplican los tiempos establecidos por cada municipalidad
19	Certificación Ambiental - Explotación	141 días hábiles	300 días hábiles
20	Permisos para la instalación y operación de facilidades de producción y desarrollo de hidrocarburos	30 días hábiles por informe técnico	30 días hábiles por informe técnico

Fuente: i) Textos Únicos de Procedimientos Administrativos TUPA de las entidades del Sector Hidrocarburos; ii) Revisión de expedientes de trámites y entrevistas realizadas a empresas

Elaboración: Departamento de Estudios- CGR.



- **Procedimientos administrativos en el Sector Energía**

Tabla N° 23

Procedimientos y plazos de duración al 31 de julio de 2015

Nº	Procedimiento Administrativo	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
1	Aprobación del Estudio de Pre - Operatividad	40 días hábiles	60 días hábiles
2	Aprobación del Instrumentos de Gestión Ambiental	78 días hábiles para el EIA y 50 días calendarios para el PMA (35 días hábiles)	Entre 6 a 8 meses (entre 120 y 180 días hábiles)
3	Consulta Previa	No existe plazo legal aprobado	Entre 3 a 5 meses (Entre 60 y 100 días hábiles)
4	Concesión Definitiva	60 días hábiles	Entre 4 a 6 meses (Entre 80 y 120 días hábiles)
5	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos	20 días hábiles. Aplicación de silencio administrativo positivo	No hay información pues aún las empresas consultadas no han probado el mecanismo simplificado.
6	Servidumbre o derechos superficiales - Servidumbre forzada	60 días hábiles	Entre 4 a 6 meses (Entre 80 y 120 días hábiles)
7	Permisos Municipales	Depende de cada municipalidad	Depende de cada municipalidad
8	Uso de Combustibles	En caso de instalaciones temporales: 30 días hábiles Instalaciones fijas o permanentes: 67 días hábiles	En caso de instalaciones temporales: 45 días hábiles Instalaciones fijas o permanentes: 67 días hábiles
9	Uso de Explosivos	48 días hábiles	56 días hábiles
10	Uso de Recursos Hídricos	Cada permiso demora 30 días hábiles	Cada permiso demora entre 60 y 120 días hábiles
11	Convenio para la conexión o mandato de OSINERGMIN	30 días calendarios (20 días hábiles)	60 días calendarios (40 días hábiles)

Fuente: i) Textos Únicos de Procedimientos Administrativos TUPA de las entidades del Sector Energía; ii) Revisión de expedientes de trámites y entrevistas realizadas a empresas

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- **Procedimiento Administrativo en el Sector Transporte: Puertos**

Tabla N° 24

Procedimientos y plazos de duración al 31 de julio de 2015

Nº	Procedimiento Administrativo	Tiempo establecido en la norma o TUPA	Tiempo real del procedimiento (aproximado)
1	Viabilidad Técnica Temporal Portuaria	30 días hábiles	30 días hábiles
2	Reserva del Uso de Área Acuática	30 días hábiles	30 días hábiles
3	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos	30 días hábiles	Aún no hay evidencia de cómo funciona el CIRA simplificado
4	Estudio de Impacto Ambiental	120 días hábiles	180 días hábiles
5	Derechos sobre terrenos del área de dominio restringido	30 días hábiles	130 días hábiles
6	Derechos de Uso de Área Acuática	30 días hábiles	60 días hábiles
7	Habilitación Portuaria	30 días hábiles	60 días hábiles
8	Licencia Portuaria	3 días hábiles. Se aplica silencio administrativo positivo	3 días hábiles

Fuente: i) Textos Únicos de Procedimientos Administrativos TUPA de las entidades del Sector Transporte; ii) Revisión de expedientes de trámites y entrevistas realizadas a empresas

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

d) Muestra

Luego de haberse aplicado los criterios antes señalados, se determinaron los procedimientos administrativos que constituyen la muestra del presente estudio, para su posterior análisis. La muestra comprende veinte y dos (22) procedimientos administrativos que se tramitan en los cinco (5) sectores económicos.

Tabla N° 25

Procedimientos administrativos seleccionados por sector

Nº	Sector	Procedimientos Administrativos
1	Minería	Consulta Previa
2		Certificación Ambiental
3		Permisos Municipales
4		Derecho de Uso de Agua
5		Licencias y autorizaciones para el uso de explosivos
6		Uso de combustible
1	Hidrocarburos	Consulta previa.
2		Clasificación de empresas petroleras
3		Expedición del Decreto Supremo autorizando la suscripción del contrato
4		Certificación ambiental del lote
5		Instrumentos de Gestión de Seguridad
6		Ducto principal
1	Electricidad	Certificación ambiental.
2		Consulta Previa
3		Certificado de Conformidad del EPO (COES)
4		Certificado de operatividad del COES
5		Derecho de Servidumbres
6		Licencias y permisos municipales
7		Uso de combustible
8		Licencias y autorizaciones para el uso de explosivos
9		Autorizaciones para el uso de recursos hídricos
10		Convenio para la conexión o mandato de Osinergmin
1	Telecomunicaciones	Colocación de estaciones base (antenas)

Nº	Sector	Procedimientos Administrativos
	Transporte	Carreteras
1		Expropiaciones
2		Interferencias
3		Licencias Municipales
		Puertos
1		Viabilidad técnica temporal portuaria
2		Certificación ambiental
3		Derechos sobre terrenos de dominio restringido
4		Habilitación portuaria

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

5.2. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SELECCIONADOS

Para este análisis se procedió, en primer lugar, a revisar las normas que regulan los procedimientos administrativos seleccionados. El conocimiento del marco legal es importante, puesto que permite conocer a las entidades y las competencias que éstas tienen para tramitar dichos procedimientos, así como, los requisitos y costos administrativos que se establecen en ellos¹⁷⁸.

En segundo lugar, a partir de la elaboración de los flujos de macroprocesos se pudieron identificar los principales problemas que se presentan en ellos, ya sea que implique duplicar información, generar espacios de discrecionalidad, entre otras razones, que compliquen injustificadamente el proceso para que la inversión se concrete.

¹⁷⁸ Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, Metodología de Simplificación Administrativa, p. 21. Disponible en: sgp.pcm.gob.pe

No obstante, debemos mencionar que los pasos no son secuenciales. La investigación para la construcción de los flujos ha permitido identificar que si bien la aprobación del certificado ambiental es un elemento requerido para otorgar el conjunto de autorizaciones, el inversionista podría iniciar un determinado número de trámites de acuerdo a lo que considere más estratégico.

También se ha revisado información de fuentes secundarias (boletines de INDECOPI, reportes de análisis de las últimas leyes de promoción de la inversión privada, documentos de diagnóstico formulados por gremios empresariales, entre otros), así como se ha realizado consultas a expertos.

5.2.1 Principales problemas identificados en el marco regulatorio

Para la identificación de los principales problemas en el marco regulatorio se realizaron entrevistas a los actores clave (inversionistas, funcionarios públicos y expertos), a fin de consultarles sobre diferentes aspectos de las normas que regulan los procedimientos administrativos seleccionados y las dificultades que han tenido para su cumplimiento.

Los entrevistados, como se ha señalado, si bien manifestaron que la actual regulación y su aplicación a través de los diferentes procedimientos administrativos es necesaria para garantizar determinados derechos y bienes públicos, como el agua o el medio ambiente, advierten algunos problemas en diferentes etapas del proceso regulatorio que van desde la creación de la norma hasta su implementación y control.

Además, señalan que en algunos casos puede ser necesario simplificar ciertos requisitos y la documentación solicitada para la obtención de autorizaciones, permisos y licencias, en especial en los procedimientos administrativos críticos, no obstante, manifiestan que la principal debilidad es la falta de capacidades de las entidades reguladoras y supervisoras para cumplir y hacer cumplir las normas que regulan los procedimientos, así como gestionar en forma efectiva los mismos.

5.2.2 Principales problemas identificados en los procedimientos administrativos

Como se adelantó, a fin de facilitar el análisis de la problemática en los diferentes procedimientos administrativos por los que deben transitar las inversiones hasta el inicio de su operación, se elaboraron las matrices y los flujos de macropeso que agrupan a dichos procedimientos. A continuación, se desarrolla dicha problemática en cada uno de los cinco (5) sectores seleccionados.

a) Sector Eléctrico

En el sector eléctrico se analizaron diez (10) procedimientos administrativos, que arrojó lo siguiente:

a.1) Consulta previa

Este procedimiento se realiza en caso existan pueblos originarios o nativos en la zona del proyecto de inversión. Puede efectuarse a solicitud del inversionista, pero es implementado por el Estado antes de la concesión. No obstante, sobre este tema se identificaron tres problemas:

- El primero está referido al hecho que el Ministerio de Cultura no cuenta con una base de datos de pueblos indígenas y nativos organizada en función a su ubicación geográfica. Esta información es necesaria para conocer: i) si hay poblaciones potencialmente afectadas con los proyectos, y, ii) poder contactarlas para el inicio del procedimiento de consulta previa. La actual base de datos ha sido trabajada en función a la lengua de los pueblos indígenas o nativos, lo cual tiene como limitación que no se realice una oportuna y adecuada ubicación geográfica.

El recorrido de una línea eléctrica es normalmente largo y atraviesa diferentes jurisdicciones territoriales, en donde se encuentran asentadas poblaciones indígenas. En ese sentido, el inversionista al no tener información sobre la ubicación geográfica de dichos pueblos, elabora el proyecto con la incertidumbre de si más adelante tendrá que variar el diseño o la ruta del proyecto, lo cual también incide en el costo del proyecto.



- Adicionalmente, se advirtió que a pesar que la Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, Ley N° 28832, y el Reglamento de transmisión que modifican el reglamento de la ley de concesiones eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2007-EM, establecen que en el proceso para la elaboración del Plan de Transmisión¹⁷⁹ se debe cumplir con las políticas de transparencia de información, audiencias públicas y mecanismos de participación de los agentes del sistema, organizaciones representativas de usuarios y demás interesados, no se identifican a los pueblos indígenas.
- Por otro lado, si bien a través de la Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM180 se aprobaron los procedimientos administrativos para los cuales corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en que será realizada y la Dirección a cargo de las actividades de hidrocarburos y electricidad, no se han precisado los requisitos y plazos para llevar a cabo el procedimiento de consulta previa.

Al respecto, los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) mencionaron la necesidad de contar con un mayor acompañamiento y capacitación por parte del Ministerio de Cultura (MINCU) hacia los sectores que van a operar la medida.

179 De acuerdo al artículo 21° de la Ley N° 28823 el plan de transmisión es un “Estudio periódico, aprobado por el Ministerio, que identifica, mediante un análisis centralizado, los requerimientos de equipamiento de transmisión necesarios para mantener o mejorar la calidad, fiabilidad, seguridad o economía del sistema para un horizonte no mayor de diez (10) años. Este estudio tiene como producto un plan recomendado de obras de transmisión que considere los diversos escenarios de la expansión de la generación y de crecimiento de la demanda futura, el cronograma de ejecución y la asignación de las compensaciones para su remuneración”.

180 Esta resolución fue expedida el 20 de julio de 2012 y modificada con Resolución Ministerial N° 209-2015-MEM/DM de fecha 4 de mayo de 2015.

a.2) Certificación Ambiental

La Certificación Ambiental es la resolución administrativa emitida por la autoridad competente, a través de la cual se aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) para sustentar que el proyecto de inversión propuesto ha cumplido con los requisitos de forma y fondo establecidos en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Asimismo, mediante esta certificación se establecen las obligaciones que debe cumplir el titular para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos ambientales negativos generados¹⁸¹ o proyectados.

En el caso del sector eléctrico existen dos Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA): i) Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para centrales térmicas e hidroeléctricas y líneas de transmisión; y, ii) Planes de Manejo Ambiental (PMA) para líneas de transmisión con tensiones de media tensión. En estos procedimientos se advierte que:

- La aprobación del IGA excede el plazo legal y puede demorar de 12 a 15 meses. Además, solo se aplica el silencio administrativo negativo.
- De conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, la Certificación Ambiental constituye un pronunciamiento sobre la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión, pero no es una autorización para iniciar obras o actividades. Sin embargo, no es entendido de esta forma por los funcionarios de los gobiernos sub nacionales, lo cual genera retrasos y demoras para la emisión de la certificación.
- La información que contiene el EIA sirve para el otorgamiento de diversas autorizaciones tales como: Aprobación de Estudios de Aprovechamiento Hídrico (ANA), Autorización de Ejecución de Obras de Aprovechamiento Hídrico (ANA), etc. La opinión que se emite en el

181 Ministerio del Ambiente, Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana, Lima, 2012, p. 168.



EIA, debe guardar consistencia y facilitar la opinión brindada al momento de otorgar las autorizaciones, condición que no siempre se cumple.

- Actualmente, no se encuentra regulada la posibilidad de transferir la titularidad del EIA a terceros, por lo que las solicitudes de cambio de titularidad son atendidas de manera poco uniforme y de manera discrecional.
- En la elaboración de instrumentos de gestión ambiental hay información valiosa que no es de acceso público. Como consecuencia se generan:
i) observaciones por parte de la autoridad ambiental competente que podrían evitarse; y, ii) demoras en la aprobación de los estudios ambientales.

a.3) Certificado de Conformidad del Estudio de Pre-Operatividad (EPO)

A través de la Resolución OSINERGMIN N° 035-2013-OS/CD, de fecha 14 de marzo de 2013, se aprobó el Procedimiento Técnico N° 20 del Comité de Operación Económica (COES) del Sistema Interconectado Nacional (SEIN), denominado "Ingreso, Modificación y Retiro de Instalaciones en el SEIN - (PR-20)".

Uno de los productos de este procedimiento es el Certificado de Conformidad del Estudio de Pre - Operatividad (EPO)¹⁸² que evalúa la compatibilidad técnica del proyecto de electricidad y su impacto respecto de las instalaciones existentes del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN).

182 De acuerdo al artículo 9° del Procedimiento Técnico COES PR-20 el Estudio de Pre Operatividad tiene carácter obligatorio para nuevas instalaciones, y reubicación de instalaciones. Para el caso de proyectos de reconstrucción, repotenciación, ampliación y/o reconversión de equipos y/o componentes en instalaciones existentes, el COES determinará la necesidad de presentar un EPO.

El COES tiene la función de emitir el Certificado de Conformidad, si es que no encontrara ninguna observación al estudio o si el titular del proyecto levantara todas las observaciones al mismo. Sin embargo, se advierten tres problemas respecto a este procedimiento:

- Un primer problema es que el numeral 9.14¹⁸³ del Procedimiento Técnico N° 20 no establece un límite al número de rondas de observaciones, en caso de persistir las observaciones o de encontrarse nuevas a consecuencia de la absolución presentada al estudio, lo cual termina produciendo una dilación del procedimiento.
- Un segundo problema está referido a la falta de precisión respecto a cuando el EPO requiere una nueva evaluación y aprobación técnica por parte del COES si este es cambiado.

Ello debido a que los cambios menores no deberían requerir cambio de EPO, porque el numeral 9.18 del Procedimiento Técnico N° 20, establece que este Estudio permanecerá vigente mientras no se haya modificado el Punto de Conexión, las instalaciones aprobadas en el EPO y/o el año de inicio de la operación de estas instalaciones. A pesar de esta disposición, cualquier cambio, incluido cambios menores, requieren pasar nuevamente por todo el procedimiento de aprobación de EPO por parte del COES.

- Un tercer problema tiene que ver con la ausencia de un procedimiento para el cambio de titularidad del EPO. Los EPO son otorgados en función al proyecto y no al titular del proyecto, de conformidad con los artículos 37° y 66° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas¹⁸⁴ y el artículo 11° del Reglamento de Transmisión¹⁸⁵. Estas disposiciones no permiten que el COES emita cartas reconociendo las transferencias de titularidad de los proyectos, por ende, reconociendo al nuevo titular.

183 Este artículo señala que “De persistir las observaciones o de encontrar nuevas a consecuencia de la absolución presentada, se aplicarán los plazos previstos en los sub numerales precedentes”.

184 Aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM.

185 Aprobado por Decreto Supremo N° 027-2007-EM.



La situación descrita, origina que cuando el nuevo titular acude al Ministerio de Energía y Minas, éste observa el expediente debido a que en él figura el antiguo titular del proyecto.

a.4) Certificado de Conformidad del Estudio de Operatividad (EO)

Otro de los productos del Procedimiento Técnico N° 20: Ingreso, Modificación y Retiro de Instalaciones en el SEIN - (PR-20), es el Certificado de Conformidad del Estudio de Operatividad¹⁸⁶.

El problema advertido es que el numeral 10.18 del artículo 10° del Procedimiento Técnico N° 20 señala que la vigencia del Estudio de Operatividad es sólo de seis (6) meses, luego de su aprobación. Sin embargo, los proyectos suelen tener retrasos fuera del control de sus titulares, que muchas veces se relacionan con trabas de los titulares de instalaciones del SEIN donde se conectarán los nuevos proyectos.

Por ello, sería recomendable revisar si técnicamente el plazo previsto es suficiente o por el contrario se requiere una ampliación del plazo de vigencia de este estudio, por ejemplo a un (1) año.

a.5) Derecho de servidumbre

Las servidumbres administrativas suponen una limitación al derecho de propiedad de las personas basada en un interés general o utilidad pública, limitando parcialmente el disfrute del titular del predio. Esta definición aplicada en la industria de electricidad implica que se imponga un gravamen sobre la propiedad de un tercero para la instalación de infraestructura eléctrica, limitando parcialmente el derecho de propiedad del titular del predio sirviente¹⁸⁷.

186 De acuerdo al numeral 5.14 del artículo 5° del Procedimiento Técnico COES PR-20 el Estudio de Operatividad (EO): Es el documento presentado por el Titular del Proyecto para obtener la conformidad técnica del COES, y realizar la posterior conexión de las instalaciones al SEIN, debiendo cumplir todos los requisitos establecidos en el presente Procedimiento.

187 Vergara Blanco, Alejandro, "Constitución de servidumbres a favor de instalaciones eléctricas. En especial de la adquisición del derecho real de servidumbre en el caso de la ocupación continua y aparente del suelo ajeno con instalaciones eléctricas construidas con autorización expresa o con la aquiescencia del dueño". En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 25, No. 2, Santiago, 1998, pág. 331.

En los procedimientos de aprobación de servidumbres entre particulares y de derechos de servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad del Estado, se han advertido los siguientes problemas:

i) La aprobación de servidumbres entre particulares se encuentra regulada en los artículos 222° al 230° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM, sin embargo, en su regulación se ha identificado que:

- No se ha establecido un plazo para solicitar la imposición de servidumbre forzosa cuando no existe acuerdo entre los particulares.
- No se ha regulado sobre los medios probatorios que permitan acreditar el agotamiento de trato directo.
- Falta regular el plazo para que las entidades públicas emitan opinión.
- No se ha establecido un plazo para realizar la valoración pericial de la servidumbre.
- Existe dispersión de normas sobre el otorgamiento de servidumbres forzosas.

ii) En el caso del otorgamiento de derechos de servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad del Estado, el procedimiento “oneroso” previsto en el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM¹⁸⁸, genera diversas dificultades en su aplicación debido a:

- La discrecionalidad de las entidades públicas para la aplicación de las normas.
- La falta de regulación para la valoración de terrenos eriazos en el Reglamento Nacional de Tasaciones (RNT), hace que se apliquen

188 Este decreto supremo aprobó disposiciones especiales para procedimientos administrativos.



valorizaciones elevadas a las solicitudes de compraventa y/o servidumbre, lo que afecta la viabilidad financiera de los proyectos de inversión¹⁸⁹.

a.6) Licencias y permisos municipales

De acuerdo al marco jurídico vigente las municipalidades distritales cuentan con facultades para otorgar licencias de apertura a establecimientos comerciales, industriales o de actividades profesionales, dichas autorizaciones deben estar dirigidas a evaluar la zonificación y compatibilidad de uso, así como las condiciones de seguridad de la edificación. Sin embargo, dicho marco no faculta a las municipalidades a exigir autorizaciones de funcionamiento en base a criterios distintos, más aún en aspectos cuya tutela se encuentra encargada a otros órganos de nivel sectorial.

Esta situación no sólo generaría demora en la ejecución de la inversión, sino que no tiene respaldo legal para su inclusión en los TUPA de los municipios distritales.

Como parte también de sus competencias sobre organización del espacio físico de uso de suelo, las Municipalidades pueden exigir licencias de edificación cuando se va a construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades y no cuando la constitución tiene otro fin. De esta manera, cualquier licencia emitida por las Municipalidades debe cumplir con los requerimientos y exigencias legales, sin generar requerimientos adicionales no regulados por ley.

189 Debido a la falta de adecuada regulación para la valorización de terrenos eriazos para fines de expropiación o imposición de gravámenes en el Reglamento Nacional de Tasaciones (RNT) (Título III, Capítulo D, de la Resolución Ministerial N° 126-2007-VIVIENDA), se vienen aplicando valorizaciones elevadas a las solicitudes de compraventa y/o servidumbre, lo que afecta la viabilidad financiera de los proyectos de inversión. Lo anterior se debe a que: (i) El RNT, en su Título III, no contempla criterios para la valorización de terrenos eriazos (discrecionalidad del tasador); y, (ii) Se viene utilizando como valor referencial terrenos agrícolas. Ante ello, se propone establecer los parámetros de valorización para terrenos eriazos.

Así, para las autoridades de infraestructura eléctrica de generación y transmisión, se debe establecer un conjunto de requisitos y condiciones adicionales o no reguladas que atenta contra la legalidad que debe regir a los procedimientos administrativos, siendo que solicitan, por ejemplo, licencias de funcionamiento y edificación para estructuras que no lo requieren.

a.7) Uso de combustible

La Resolución del Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 191-2011-OS/CD aprobó el Reglamento del Registro de Hidrocarburos, en el cual, se regula el procedimiento de autorización de registro móvil de almacenamiento de combustibles, que es otorgado por OSINERGMIN y cuya vigencia es de un año, prorrogable. En este procedimiento se han advertido dos problemas:

- OSINERGMIN deniega las solicitudes de registro móvil de almacenamiento de combustibles requeridas por las empresas constructoras, a pesar que estas presentan el contrato de obra y servicio, en cumplimiento de los requisitos exigidos en el Reglamento del Registro de Hidrocarburos. Esta negativa se sustenta en que el registro móvil debe ser tramitado y obtenido a nombre del titular del proyecto eléctrico y no por un tercero.
- OSINERGMIN no prorroga los registros móviles otorgados a proyectos que se encuentran en fase de construcción. En estos casos, dicha entidad exige que se conviertan sus instalaciones a permanentes (fijas) para lo cual será necesario tramitar informes técnicos favorables y un nuevo registro.



a.8) Licencias y autorizaciones para uso de explosivos

El Reglamento del Decreto Ley N° 25707 que declara en emergencia la utilización de explosivos de uso civil y conexos, aprobado por Decreto Supremo N° 086-92-PCM¹⁹⁰ señala que las autorizaciones para uso permanente y temporal de explosivos, tendrá una duración de (06) seis meses, para lo cual se deberá presentar los documentos pertinentes a partir del 01 de mayo o el 01 de noviembre de cada año. No obstante, se advierten dos problemas en este procedimiento:

- En promedio, la entidad demora cuatro meses para obtener permisos de uso permanente de explosivos (cuya vigencia es de seis meses) y tres meses para el caso de usos temporales (cuya vigencia es de 45 días), siendo además, sólo renovables por única vez.
- No se ha establecido un plazo para que las Fuerzas Armadas emita opinión, lo cual es prerequisite para el otorgamiento de ambos permisos.

Cabe señalar que el 22 de enero del 2015 se publicó la Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, Ley N° 30299, la cual establece que la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) brindará autorizaciones para la fabricación, comercialización, importación, internamiento, exportación, adquisición, uso y almacenamiento de explosivos y materiales relacionados.

No obstante dicha ley entrará en vigencia una vez que se publique su Reglamento¹⁹¹, el cual, considera que la vigencia máxima de la autorización sería de un (01) año calendario, renovable en la medida en que se acredite la necesidad del usuario para seguir adquiriendo y utilizando explosivos o materiales relacionados. La renovación deberá solicitarse con un mínimo de veinte (20) días calendario de anticipación al vencimiento de la autorización

190 Publicado el 28 de octubre de 1992.

191 El proyecto de reglamento fue pre – publicado el 24 de julio del 2015, a la fecha de este estudio no se ha aprobado.

inicial o de su última renovación. De igual manera, el proyecto de reglamento establece diez (10) días hábiles como plazo máximo para la opinión de las Fuerzas Armadas, contados a partir del día siguiente de recibida la solicitud de la SUCAMEC.

Una vez que entren en vigencia dichas normas, se espera que se agilice la emisión de las autorizaciones respecto del uso de explosivos y que son necesarios en la ejecución de los proyectos de inversión.

a.9) Autorizaciones para el uso de recursos hídricos

El Reglamento para el Otorgamiento de Autorizaciones de Vertimiento y Reuso de Aguas Residuales Tratadas, aprobado por Resolución Jefatural N° 224-2013-ANA, regula diferentes procedimientos administrativos sobre la materia, entre ellos el procedimiento para la autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas.

De acuerdo al artículo 17° de dicho Reglamento, la autoridad competente para otorgar esta autorización es la Autoridad Nacional del Agua (ANA)¹⁹². No obstante, el mismo artículo señala que la ANA deberá contar con la opinión técnica vinculante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud.

Sin embargo, la tramitación de esta opinión se realiza, en la práctica, de manera independiente al procedimiento de autorización seguido ante la ANA, generándose un procedimiento administrativo adicional y paralelo, que origina demora.

Si bien debería ser suficiente con la autorización del ANA, la duplicidad en este caso es el resultado de la exigencia de DIGESA de mantener su participación en este procedimiento administrativo, aun cuando esta función debía ser totalmente transferida al ANA.

192 La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).



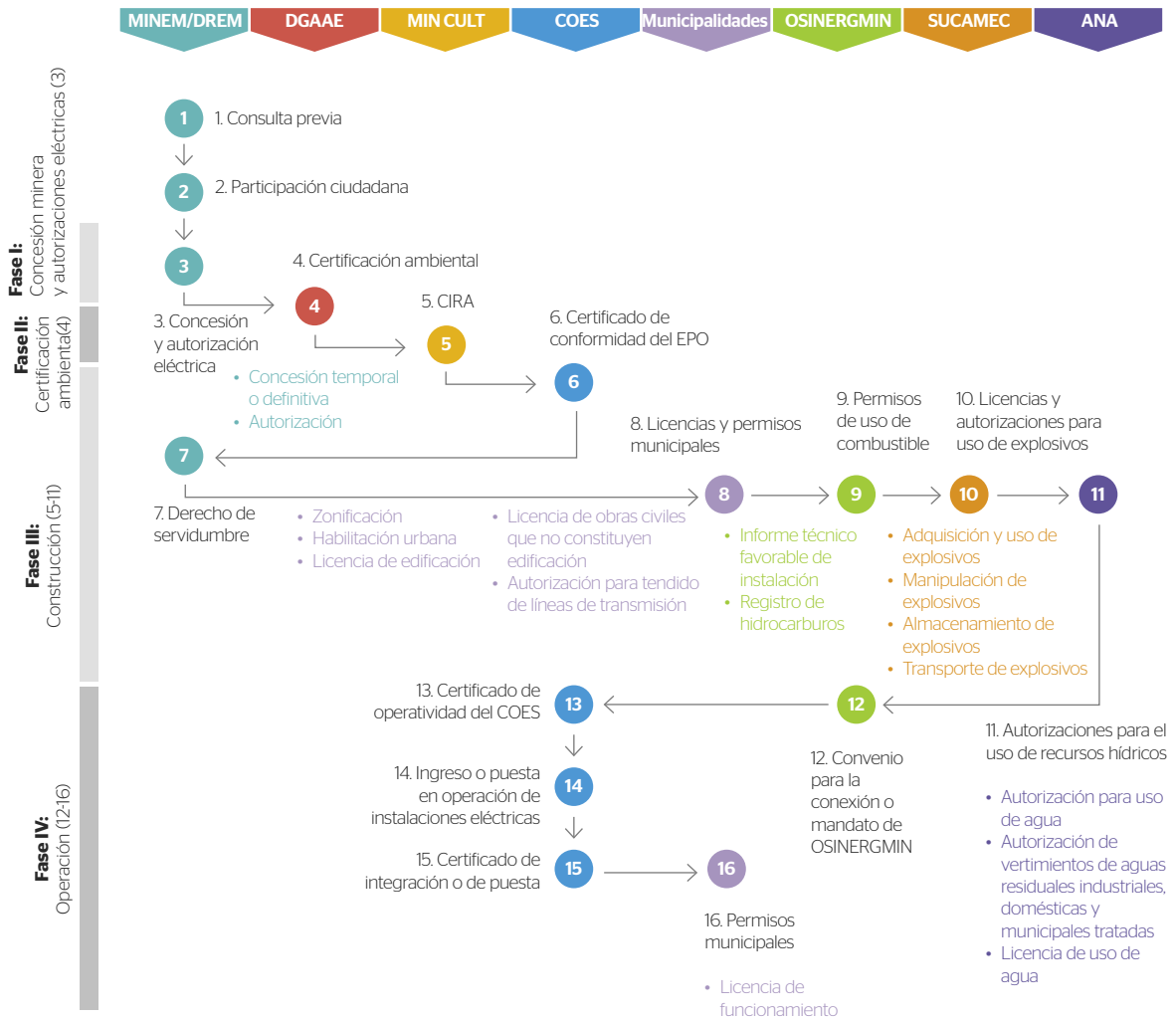
a.10) Mandato de conexión emitido por OSINERGMIN

En ejercicio de su función normativa, OSINERGMIN, aprobó mediante Resolución de Consejo Directivo N° 091-2003-OS/CD, el “Procedimiento para fijar las condiciones de uso y acceso libre a los Sistemas de Transmisión y Distribución Eléctrica”, que busca evitar condiciones discriminatorias de acceso y uso de las redes, a fin de asegurar que el acceso a ellas se dé en condiciones de libre mercado. El procedimiento prevé que, en caso las partes (empresas titulares de las instalaciones eléctricas y las empresas titulares de los nuevos proyectos que requieren conectarse) no lleguen a un acuerdo, OSINERGMIN emitirá un mandato de conexión, el cual establecerá las condiciones de acceso a las redes.

Sin embargo, a pesar de que la empresa titular del nuevo proyecto tiene un mandato de conexión emitido por el OSINERGMIN, éste no puede ejecutarse, debido a que las empresas titulares de las instalaciones eléctricas dilatan y ponen trabas para la materialización física del mandato.

Esta situación se origina debido a que la normativa no contempla infracciones ni sanciones ante la demora injustificada de cumplir con el mandato de conexión, lo cual ocasiona que el titular del nuevo proyecto vea retrasados sus cronogramas.

Gráfico N°16
Flujograma del Macroproceso – Sector Eléctrico



Fuente: Normas que regulan los diez procedimientos analizados.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



b) Sector Minería

En este sector se analizaron seis (6) procedimientos administrativos, a continuación se presentan los principales problemas identificados en cada uno de ellos.

b.1) Consulta Previa

Tal como se indicó para el caso del sector eléctrico, en el caso del sector minero también existe la obligación de realizar procesos de consulta previa a los pueblos indígenas que habitan las zonas andinas y amazónicas donde se desarrollan proyectos mineros. Así, la Defensoría del Pueblo identificó dieciséis (16) resoluciones donde el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) autorizó el inicio de actividades en zonas donde hay presencia indígena según el Censo de Población y Vivienda 2007¹⁹³.

En ese sentido, en el caso del sector minero al igual que en el sector eléctrico, un primer aspecto está referido a que el Ministerio de Cultura no cuenta con una base de datos de pueblos indígenas y nativos organizada en función a su ubicación geográfica, esta información es necesaria para conocer: i) si hay poblaciones potencialmente afectadas con los proyectos, y, ii) poder contactarlas para el inicio del procedimiento de consulta previa. La actual base de datos ha sido trabajada en función a la lengua de los pueblos indígenas o nativos, lo cual tiene como limitación que no se realice una oportuna y adecuada ubicación geográfica.

Asimismo, se ha identificado que el MINEM no ha precisado los requisitos y plazos que se aplicarán a los procesos de consulta previa que realice dicho ministerio para el otorgamiento de medidas administrativas en este sector, más aún se debe tener en consideración aquellos casos de mineroductos¹⁹⁴ que podrían pasar por las tierras de pueblos indígenas. Asimismo, no se ha

193 Ello fue comunicado por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Energía y Minas a través Oficio N° 249-2014-DP/AMASPPI de fecha 29 de agosto de 2014.

194 El Mineroducto consiste en conducir el mineral concentrado en estado de fluido a través de un ducto, evitando así los riesgos de contaminación al medio ambiente y mermas. En: <http://www.minem.gob.pe>

precisado la aplicación de este procedimiento administrativo a comunidades campesinas.

b.2) Certificación Ambiental

Se ha señalado que la certificación ambiental es el instrumento previo que todo proyecto de inversión debe elaborar antes de ser ejecutado, previendo los impactos ambientales negativos significativos que podría generar.

De acuerdo al numeral 5.1. del artículo 5° del Decreto Supremo N° 040-2014-MEM¹⁹⁵, el MINEM a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAM) es la autoridad ambiental, responsable de la gestión ambiental y de la evaluación y aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) en materia minera que resulten de su competencia, de sus modificatorias, así como de expedir las respectivas certificaciones ambientales de los proyectos de exploración, explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero de la mediana y gran minería¹⁹⁶.

Entre los IGA tenemos: i) la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA); ii) el Estudio de Impacto Ambiental (IEA); y actualmente iii) el Informe Técnico Minero (ITM). Sin embargo, se presentan algunos problemas en el procedimiento de aprobación de estos instrumentos. Estos son:

Un primer problema advertido es que los plazos regulados por la norma para la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) correspondiente, no se cumplen. En el caso de la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA), el plazo máximo para resolver es de 45 días hábiles. Sin embargo, en la práctica la aprobación (certificación ambiental) demora 100 días hábiles. Igual situación se presenta en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), pues el plazo establecido para su aprobación es de 96 días hábiles, pero en la práctica demora 170 días hábiles.

¹⁹⁵ Publicado el 12 de noviembre de 2014.

¹⁹⁶ Este mismo artículo señala que Concluida la transferencia de competencias a que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29968, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) será la Autoridad Ambiental Competente para evaluar y aprobar los Estudio de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d).



El incumplimiento de estos plazos, en la mayoría de casos, se debe a que las entidades involucradas en la evaluación demoran la emisión de sus informes u opiniones técnicas.

- La Certificación Ambiental constituye un pronunciamiento sobre la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión, no es una autorización para iniciar obras o actividades. Se repite el problema identificado en el sector energía, puesto que al considerarse esta certificación como una autorización definitiva, genera una mayor preocupación en los funcionarios públicos por asegurar la diligencia en la revisión del expediente, la misma que puede llegar a ser excesiva.
- Un tercer aspecto está referido a que actualmente el TUPA del MINEM no contempla un procedimiento de cambio de titularidad de la Certificación Ambiental en caso de compraventa, transferencia, cesión de derechos o cualquier otro título o acto contractual, por lo que tales solicitudes no son atendidas.
- Otro aspecto advertido, tiene que ver con la falta de capacitación a los funcionarios y servidores de los municipios para la adecuada implementación de los nuevos instrumentos de gestión ambiental, como el Informe Técnico Minero (ITM), lo cual ha conllevado en muchos casos no se conozca con certeza como deben implementar dicho instrumento.
- También se ha podido constatar en las entrevistas que si bien la actual regulación considera que los funcionarios o servidores públicos evaluadores del EIA, participen de la toma de la línea de base como garantes del Estado a fin de dar credibilidad a dicho Estudio. En la práctica, a pesar de que la empresa cubre los gastos de la supervisión del Estado, hasta la fecha los funcionarios, en su gran mayoría, no están saliendo a campo para la toma de la línea de base, argumentando escasez de recursos humanos y de tiempo para esta labor.
- Para la construcción de la línea de base es necesario determinar previamente qué información es relevante y cuál es prescindible pues no aporta a la toma de decisiones y al entendimiento del efecto sobre

el ambiente. El exceso de información complica la formulación del EIA, puesto que hay muchos datos que no se encuentran en las bases de datos del sector público y que debe ser construida por el inversionista.

La evaluación del EIA se concentra más en la descripción del ambiente en todos sus componentes, y presta insuficiente atención a la identificación de los potenciales impactos sobre los mismos y en las estrategias de prevención, mitigación y compensación.

- Existe alta rotación de funcionarios y servidores públicos encargados de las evaluaciones de los IGA que termina afectando este proceso, debido a que se presentan diferencias en la interpretación de la normativa. A ello, se suma la ausencia de una cartilla de evaluación que asegure un consenso en la forma en que se revisan los documentos y se emiten opiniones.
- No existe una evaluación constante de la normativa, a fin de incorporar en la regulación los avances tecnológicos en materia ambiental que procuren una mejor gestión de los riesgos e impactos en materia ambiental.
- En el marco del proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se realiza una etapa de participación ciudadana, sin embargo en la práctica esta etapa se limita a la realización de talleres, pero no se capacita a la población respecto a que este derecho no se limita a este momento sino que desde el inicio pueden manifestar qué elementos esperan que se tenga en cuenta en las evaluaciones para la certificación ambiental, a fin de asegurar la confiabilidad en que el procedimiento administrativo se cumple con transparencia.

b.3) Permisos Municipales

Al igual que en el caso del sector eléctrico, la infraestructura minera es generalmente construida dentro de la jurisdicción de un determinado municipio distrital, el cual establece a través de ordenanzas la obligación de solicitar licencias para la instalación de dicha infraestructura, estableciendo una serie de requisitos no exigidos por ley ni correspondientes al tipo de estructuras que se construyen o implementan.



Si bien de acuerdo al marco jurídico vigente las municipalidades distritales cuentan con facultades para otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales, industriales o de actividades profesionales, evaluando la zonificación, las condiciones de uso que se permiten en determinada ubicación del establecimiento, es decir, las municipalidades deben exigir las autorizaciones de funcionamiento teniendo en cuenta que los establecimientos se encuentren dentro una zonificación permitida y respetando determinadas condiciones establecidas por ley.

Sin embargo, dicho marco no faculta a las municipalidades a exigir autorizaciones de funcionamiento en base a criterios distintos, más aún en aspectos cuya tutela se encuentra encargada a otros órganos de nivel sectorial.

Esta situación no sólo generaría demora en el inicio de la construcción de la infraestructura minera sino que no tiene respaldo legal para su inclusión en los TUPA de los municipios distritales.

b.4) Derecho de Uso de Agua

En el caso del sector minero se advierten dos problemas en lo referente al derecho de uso de aguas:

Se repite el problema identificado en el sector energía con relación a la participación de DIGESA en las autorizaciones de vertimientos de aguas residuales tratadas.

El Reglamento para el Otorgamiento de Autorizaciones de Vertimiento y Reuso de Aguas Residuales Tratadas, aprobado por Resolución Jefatural N° 224-2013-ANA, regula diferentes procedimientos administrativos sobre la materia, entre ellos el procedimiento para la autorización de vertimiento de aguas residuales tratadas.

De acuerdo al artículo 17° de dicho Reglamento la autoridad competente para otorgar esta autorización es la Autoridad Nacional del Agua (ANA)¹⁹⁷, no obstante, el mismo artículo señala que la ANA deberá contar con la opinión técnica vinculante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud.

Sin embargo, la tramitación de esta opinión se realiza, en la práctica, de manera independiente al procedimiento de autorización seguido ante la ANA, generándose un procedimiento administrativo adicional y paralelo, que origina demora.

Si bien debería bastar con la autorización del ANA, la duplicidad en este caso es el resultado de la exigencia de DIGESA de mantener su participación en este procedimiento administrativo, aun cuando esta función debía ser totalmente transferida al ANA.

Otro problema advertido está referido a que los titulares de proyectos de exploración de recursos naturales, no pueden adquirir el agua de otro titular de derechos de uso de agua que se ubique en la zona del proyecto, toda vez que la ley prohíbe la comercialización del agua (salvo el supuesto excepcional de pozo subterráneo). La falta de acceso a una fuente de agua de manera oportuna genera retrasos en el inicio de proyectos de exploración y propicia un mercado negro del agua.

b.5) Licencias y autorizaciones para el uso de explosivos

Los problemas son los mismos que han sido identificados para el sector eléctrico, es decir, el Reglamento del Decreto Ley N° 25707 señala que las autorizaciones para uso permanente y temporal de explosivos, tendrán una duración de (06) seis meses, para lo cual se deberán presentar los documentos pertinentes a partir del 01 de mayo o el 01 de noviembre de cada año. No obstante, se advierte:

197 La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).



En promedio, la entidad demora cuatro meses para obtener permisos para uso permanente de explosivos (cuya vigencia es de seis meses) y tres meses para el caso de usos temporales (cuya vigencia es de 45 días), siendo además, sólo renovables por única vez.

No se ha establecido un plazo para que las Fuerzas Armadas emita opinión, lo cual es prerequisite para el otorgamiento de ambos permisos.

b.6) Permiso para uso de combustible

Son tres (3), los problemas advertidos en este procedimiento, estos son:

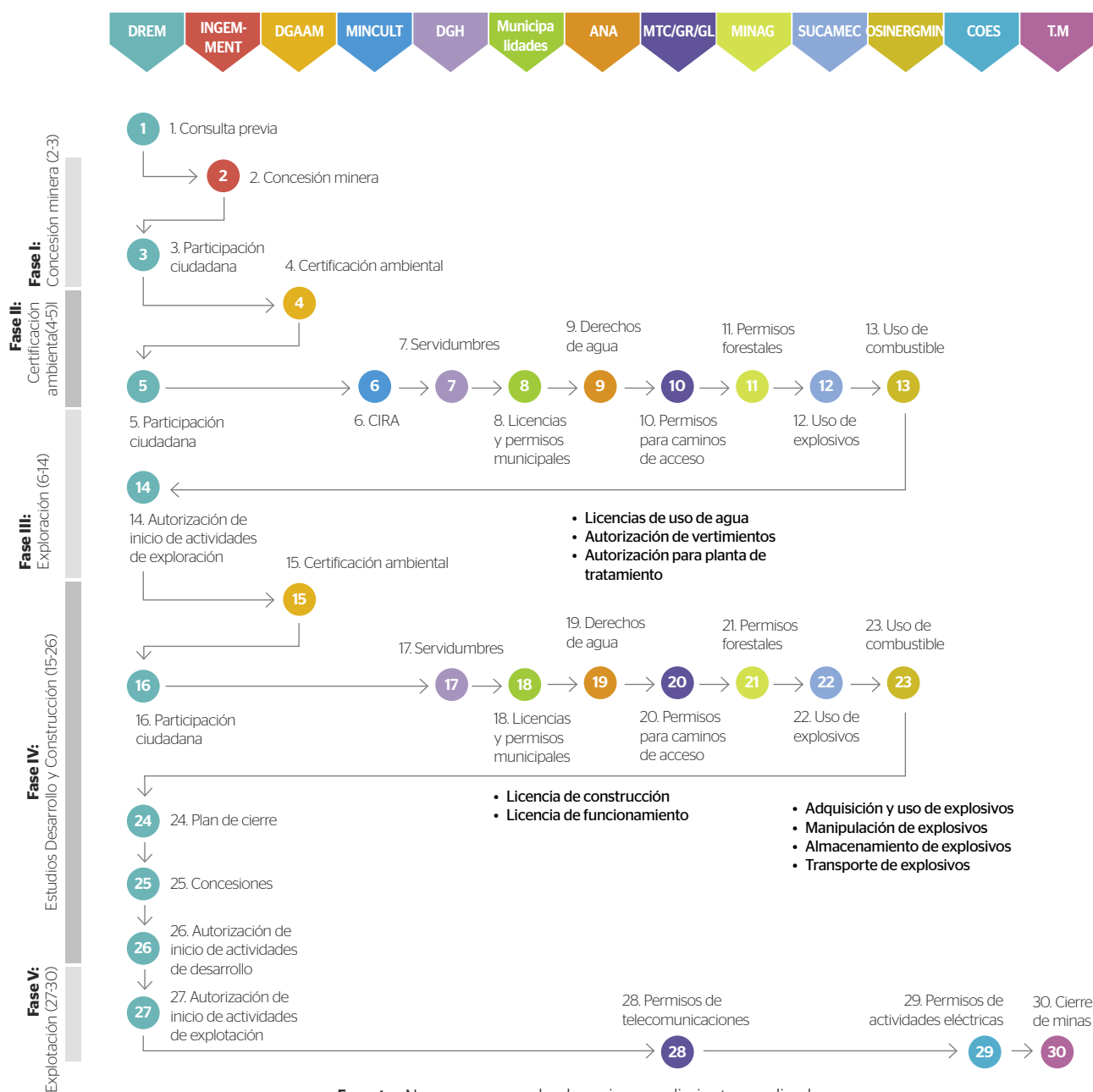
OSINERGMIN deniega las solicitudes de registro móvil (permisos de 1 año) a los titulares de proyectos mineros que se encuentran en fase de explotación, debido a que considera que únicamente la fase de “exploración minera” es de naturaleza temporal. Sin embargo, en la actividad minera es posible realizar “actividades temporales” con independencia de la fase en que se encuentre el proyecto. Asimismo, debemos señalar que el “Reglamento para la comercialización de combustibles líquidos y otros productos derivado de los hidrocarburos”, aprobado por Decreto Supremo N° 045-2001-EM, no limitan la figura del registro móvil a una fase específica de los proyectos, pues sólo señala que dicho registro se realizará para actividades temporales.

Por otro lado, OSINERGMIN deniega las solicitudes de registro móvil de almacenamiento de combustibles presentadas por las empresas constructoras, a pesar de presentar el contrato de obra y servicio en cumplimiento de los requisitos exigidos en el Reglamento del Registro de OSINERGMIN (Resolución N° 191-2011-OS/CD) interpretando que el registro móvil debe ser tramitado y obtenido a nombre del titular del proyecto.

OSINERGMIN no prorroga los registros móviles otorgados (cuya vigencia es de un año, prorrogables) a proyectos que se encuentran en fase de construcción. En estos casos, OSINERGMIN exige que conviertan sus

instalaciones a permanentes (fijas) tramitando informes técnicos favorables y un nuevo registro.

Gráfico N° 17
Flujogramas de los Macroprocesos – Sector Minería



Fuente: Normas que regulan los seis procedimientos analizados.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



c) Sector Hidrocarburos

En este sector se analizaron seis (6) procedimientos administrativos. A continuación, se presentan los principales problemas identificados en cada uno de ellos.

c.1) Consulta Previa

En el caso del sector hidroeléctrico el problema identificado en las entrevistas está referido, al igual que en el sector minero y eléctrico, al hecho de que el Ministerio de Cultura no cuenta con una base de datos de pueblos indígenas y nativos organizada en función a su ubicación geográfica. Dicha información es necesaria para conocer: i) si hay poblaciones potencialmente afectadas con los proyectos; y, ii) poder contactarlas para el inicio del procedimiento de consulta previa.

La actual base de datos ha sido trabajada en función a la lengua de los pueblos indígenas o nativos, lo cual tiene como limitación que no se realice una oportuna y adecuada ubicación geográfica.

c.2) Calificación de Empresas Petroleras

De acuerdo al artículo 2° del Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2004-EM toda Empresa Petrolera deberá estar debidamente calificada por PERUPETRO S.A. para iniciar la negociación de un contrato¹⁹⁸. El otorgamiento de calificación no generará derecho alguno sobre el área de contrato.

Entre los requisitos exigidos por PETROPERU a las empresas para realizar esta calificación, se encuentra el de acreditar experiencia. Si la empresa no tiene experiencia se le exige la suscripción de un acuerdo de operaciones con otra

198 El artículo 1° de dicho reglamento define a la Calificación como “La determinación, previa evaluación, de la capacidad legal, técnica, económica y financiera de una Empresa Petrolera para dar cumplimiento a todas sus obligaciones contractuales, en función de las características del área solicitada, de las inversiones previsiblemente requeridas y el estricto cumplimiento de las normas de protección ambiental”.

empresa petrolera con experiencia. No obstante, existen otras modalidades que permiten garantizar el trabajo técnico como la subcontratación de un operador técnico. Por lo que, sólo contemplar el requisito de asociación podría desincentivar el ingreso de nuevas empresas, al no conseguir éstas la suscripción del acuerdo.

c.3) Expedición del decreto supremo autorizando la suscripción del contrato

El artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM, dispone que los contratos para las actividades de exploración y explotación de Hidrocarburos¹⁹⁹ se aprobarán por Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles de iniciado el trámite de aprobación ante el Ministerio de Energía y Minas por la entidad contratante.

Pese a ello, no se cumple con este plazo, puesto que en promedio demora entre 7 y 12 meses. Esta situación se debe, en la mayoría de los casos, a que las entidades involucradas en la evaluación demoran la emisión de sus informes u opiniones técnicas.

c.4) Certificación Ambiental del Lote

El artículo 34° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, señala que la resolución que aprueba el Estudio Ambiental

199 El artículo 10° del Decreto Supremo N° 042-2005-EM señala que estos contratos son:

- a) Contrato de Licencia, es el celebrado por PERUPETRO S.A., con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado.
- b) Contrato de Servicios, es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista, para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación o explotación de Hidrocarburos en el área de Contrato, recibiendo el Contratista una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos.
- c) Otras modalidades de contratación autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas.



constituye la Certificación Ambiental, y faculta al titular del proyecto de inversión para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto. Entre los principales problemas identificados en este procedimiento tenemos:

- Se evidencia una demora en la evaluación del Estudio Ambiental, lo cual conlleva a que la emisión de la resolución que lo aprueba se emita en un plazo mínimo de 120 días hábiles.

La dilación en la evaluación se debe a que en el procedimiento el funcionario evaluador solicita diferentes opiniones no vinculantes, que si bien no se encuentran reguladas lo hacen para tener mayores elementos al momento de resolver.

A pesar de que la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221, y el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, permiten que se emita la certificación ambiental sin la necesidad de contar con las opiniones no vinculantes, a decir de los inversionistas, los funcionarios y servidores públicos encargados de la tramitación de este procedimiento, en la necesidad de demostrar diligencia en su accionar realizan la mayor cantidad de consultas, sin embargo, en la práctica el pedido de tales opiniones y la espera de las mismas para resolución del procedimiento termina constituyéndose en un trámite adicional que no se encuentra previsto en la norma.

- El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) incide demasiado en la línea de base, así como en elementos que no necesariamente van a ser impactados por el proyecto. Es decir, se privilegia la descripción y conocimiento teórico de la zona y no se centra en aspectos de identificación y medidas de prevención para mitigar los potenciales impactos ambientales.
- El numeral del 2.1 del artículo II del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2008-EM, establece que la consulta es una

forma de Participación Ciudadana que tiene por objeto determinar si los intereses de las poblaciones que habitan en el área de influencia²⁰⁰ directa de un proyecto de hidrocarburos podrían verse afectados, a efectos de que antes de emprender o autorizar cualquier programa de actividades, se conozca y analice las principales preocupaciones manifestadas respecto a los posibles impactos sociales, económicos, ambientales y culturales que podrían generarse a partir de su elaboración y/o ejecución.

Sin embargo, no se ha desarrollado una metodología para la determinación del área de influencia, lo cual complica el proceso de participación ciudadana.

En algunos casos, se ha advertido opiniones contradictorias emitidas por una misma entidad sobre la información y los métodos del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). De acuerdo a lo mencionado por las empresas entrevistadas, en determinados casos, el ANA observó información y métodos presentados por los titulares de los proyectos en el procedimiento de autorización de agua, pese a que los mismos fueron aprobados por ella en la evaluación del EIA.

c.5) Autorizaciones para Ducto Principal

Al respecto se advierte como problema la duplicidad de procedimientos para la autorización de instalación y para la operación del ducto principal, tal como veremos a continuación:

200 De acuerdo al numeral b) del artículo IV del Decreto Supremo N° 012-2008-EM el Área de Influencia es: "El espacio geográfico sobre el que las actividades de hidrocarburos ejercen algún tipo de impacto considerable. Se considera área de influencia directa a aquella zona en la cual se desarrollará la actividad de hidrocarburos, e indirecta a las áreas aledañas al proyecto. PERUPETRO S.A. determinará el área de influencia en el procedimiento de participación ciudadana relacionada a la suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos. En el procedimiento de participación ciudadana con relación a la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, el Plan de Participación Ciudadana establecerá la delimitación del área de influencia directa e indirecta y los criterios utilizados para tal fin".



- El artículo 5° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, señala que la instalación y operación de ductos que no requieran concesión, como es el caso del Ducto Principal estarán sujetas a las autorizaciones otorgadas por la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del MINEM.

Asimismo, el artículo 78° del mismo Reglamento dispone que el contratista que requiera la construcción de un Ducto Principal, deberá presentar a la DGH una solicitud de autorización de instalación de dicho ducto. Por tanto, el órgano competente para otorgar tal autorización es la DGH.

Sin embargo, el artículo 91° del Reglamento señala que ningún operador comenzará la construcción de obras sin la autorización del OSINERGMIN o la DGH. En base a esta disposición, OSINERGMIN implementó en su TUPA el procedimiento administrativo N° OSINERGMIN 53082, denominado: autorización para la construcción de obras de ductos de transporte de hidrocarburos.

Como se puede apreciar existe duplicidad de procedimientos ante el OSINERGMIN y el MINEM que tienen un mismo fin: obtener una autorización para construir o instalar un Ducto Principal.

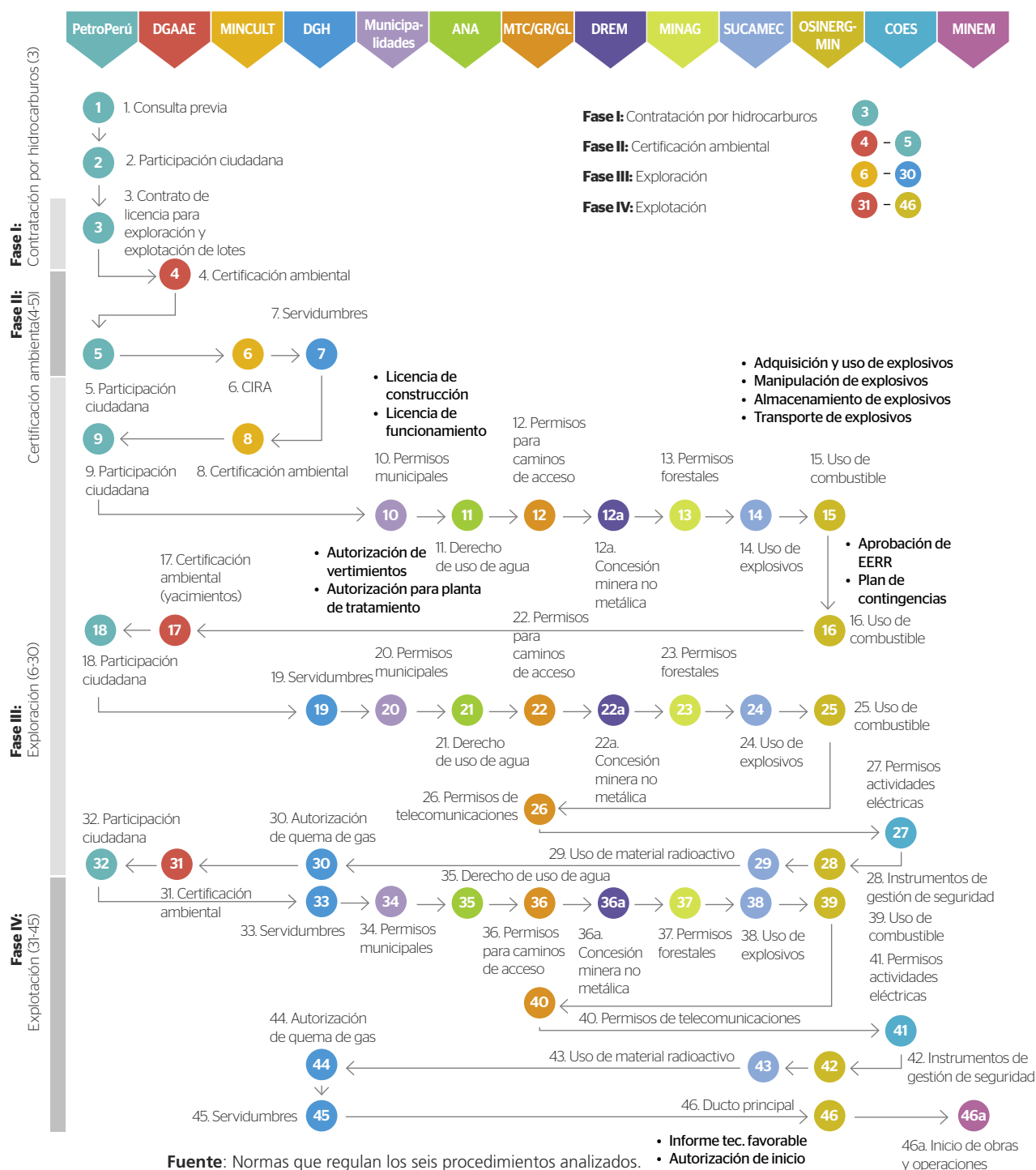
- Similar situación se presenta en el procedimiento de autorización para la puesta en operación del Ducto Principal. En efecto, el artículo 78° del Reglamento, dispone que una vez culminada la etapa de instalación del ducto, se deberá contar con una autorización de operación expedida por la DGH.

No obstante, el artículo 61° del mismo Reglamento señala que para iniciar la operación del Ducto Principal, el operador deberá contar con un Informe Técnico Favorable (ITF) de OSINERGMIN. A pesar de su denominación este informe tiene como objetivo autorizar la operación del ducto.

De esta manera, también se presenta una duplicidad de procedimientos (uno seguido ante el MINEM y el otro ante OSINERGMIN) que tienen el mismo fin: obtener una autorización para operar un Ducto Principal.

Gráfico N° 18

Flujogramas de los Macroprocesos – Sector Hidrocarburos



Fuente: Normas que regulan los seis procedimientos analizados.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.



d) Sector Transporte

En este sector se analizaron cuatro (4) procedimientos administrativos en el sub sector puertos y tres (3) procedimientos administrativos en el sub sector carreteras. A continuación, se presentan los principales problemas identificados en cada uno de ellos.

d.1) Puertos

- **Viabilidad Técnica Temporal Portuaria**

En este procedimiento administrativo, se advierte superposición de competencias entre la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI).

El Decreto Legislativo N° 1147 que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE, establecen que la competencia para otorgar derechos de uso temporales y definitivos sobre el área acuática son de la DICAPI.

No obstante, el artículo 682° del citado Reglamento establece como requisito previo para el inicio del trámite de usos de área acuática, la declaratoria de viabilidad técnica temporal portuaria emitida por la APN, en la que se indique el periodo por el que se otorga el derecho de uso solicitado.

De estas disposiciones se puede advertir que por un lado DICAPI otorga los derechos de uso temporales y definitivos sobre el área acuática, pero, por otro, la APN señala el periodo en que se otorga este derecho, con lo cual en la práctica ambas entidades definen los derechos solicitados. A ello, se debe agregar que se encuentra pendiente la aprobación de las normas que regulen la emisión de dichas viabilidades técnicas, a fin de no generar mayor incertidumbre a los administrados.

- **Certificación Ambiental**

De acuerdo a lo establecido en el inciso 2, del artículo 5°, del Decreto Legislativo N° 1147, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) tiene como función prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los instrumentos de gestión ambiental (IGA) en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo regulado en la normativa ambiental nacional, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, y lo dispuesto por el Ministerio del Ambiente, en su condición de organismo rector ambiental nacional; así como emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático de su competencia.

Sin embargo, se debe precisar que la DICAPI no pertenece a un sector productivo y, consecuentemente, no resulta claro en qué casos será la autoridad ambiental competente para un proyecto de inversión. Más aún se han presentado casos en que la DICAPI ha cuestionado instrumentos de gestión ambiental aprobados por otros sectores productivos, señalando que tiene la competencia para ello.

- **Derechos sobre terrenos del área de dominio restringido**

La zona de dominio restringida es la franja de 200 metros ubicada a continuación de la playa (franja de hasta 50 metros paralela a la línea de alta marea), siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área y no existan terrenos de propiedad privada excluidos de su ámbito.

De acuerdo al Reglamento de la Ley N° 26856, que declara que las playas son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establece la zona de dominio restringido, aprobado por Decreto Supremo N° 050-2006-EF, la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) es la entidad que determina la faja de zona de dominio restringido²⁰¹.

201 De acuerdo del art. 2° de la Ley N° 26856 y el art. 4° del Decreto Supremo N° 050-2006-EF no comprende dominio restringido los lagos, montañas, lomas carreteras y otras obras ejecutadas con anterioridad a la Ley, así como situaciones que rompan con la continuidad geográfica de las playas y los acantilados.



Asimismo, el artículo 18° del mencionado Reglamento establece que se puede adjudicar en propiedad o se puede otorgar otros derechos que impliquen la ocupación y uso exclusivo de terrenos comprendidos dentro de la zona de dominio restringido, previa desafectación de los mismos²⁰². Las entidades que otorgan estos derechos son los Gobiernos Regionales y la SBN.

Sin embargo, a pesar que la norma establece el procedimiento para el otorgamiento de derechos no debe durar más de 30 días hábiles, en la práctica, puede demorar más de un (1) año.

- **Habilitación portuaria**

El numeral 35.1 del artículo 35° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, establece que la habilitación portuaria faculta al administrado para iniciar la ejecución de obras de construcción, ampliación o modificación de la infraestructura de un terminal portuario, dentro del área previamente autorizada. Dicha habilitación es otorgada por la Autoridad Portuaria Nacional (APN).

Sin embargo, se advierte que en el procedimiento para la obtención de la habilitación portuaria que se tramita ante la APN los requisitos solicitados son los mismos que se exigen para el otorgamiento del derecho de uso de área acuática en DICAPI.

202 Sólo procederá cuando la adjudicación del terreno sea solicitada para alguno de los siguientes fines:

- i) La ejecución de proyectos para fines turísticos y recreacionales, así como para el desarrollo de proyectos de habilitación urbana de carácter residencial, recreacional con vivienda tipo club o vivienda temporal o vacacional de playa.
- ii) La ejecución de obras de infraestructura pública o privada llevadas a cabo por particulares que permitan brindar servicios vinculados con el uso de la zona de playa protegida o con las actividades económicas derivadas o complementarias de aquellas que son propias del litoral.

Esta duplicidad, a decir de los entrevistados, es consecuencia de la falta de adecuación del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2004-MTC a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1147 y su Reglamento.

- **Procedimiento de Expropiación**

De las entrevistas realizadas, se pueden advertir algunos problemas en el procedimiento de expropiación que inciden en la ejecución de los contratos de concesión, debido a que el Estado incumple con su obligación de entregar a los inversionistas los terrenos para el desarrollo de los proyectos de inversión. Estos problemas son:

- En los contratos de concesión se establece que los inversionistas intervengan en la etapa de trato directo del procedimiento de expropiación, a fin de que negocien con los propietarios del predio el valor del mismo. Sin embargo, tal negociación es poco efectiva porque no se llega a un acuerdo sobre el valor del terreno.

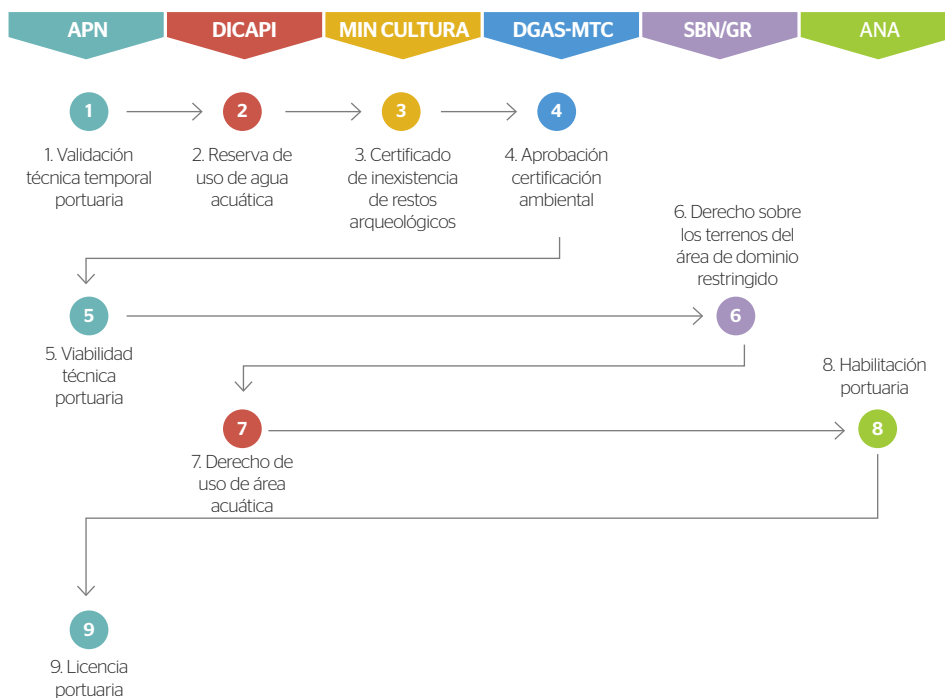
- Por lo general, la tasación realizada por el Estado respecto del predio materia de expropiación es discutida por los propietarios en la vía judicial o arbitral, lo cual origina demora para la conclusión del proceso expropiatorio, y por ende, la toma de posesión y entrega de terrenos a los concesionarios.

- En aquellos casos en donde se llegan a acuerdos sobre el valor del predio o se cuenta con una valorización comercial del mismo (que por lo general toma entre uno y dos años), no existe una garantía de cumplimiento o entrega efectiva del predio.



Gráfico N° 19

Flujogramas de los Macroprocesos – Sector Transporte: Puertos



Fuente: Normas que regulan los cuatro procedimientos analizados.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

d.2) Carreteras

- **Discrecionalidad de las entidades públicas para solicitar información sobre los proyectos de inversión**

De acuerdo a lo manifestado por los inversionistas, las entidades públicas de los tres niveles de gobierno tienen un alto nivel de discrecionalidad para solicitar información a las empresas titulares de proyectos de inversión, debido a que solicitan información adicional a la requerida

por la norma para la presentación de los proyectos de inversión, con el fin de poder resolver o emitir opinión sobre tales proyectos²⁰³.

Si bien los inversionistas consideran que en muchos casos lo solicitado se encuentra dentro de lo lógico, les preocupa el hecho que las entidades públicas no les garanticen que lo solicitado sea toda la documentación que van a requerir para tomar la decisión, pues al revisar esta nueva información pueden surgir nuevas consultas y con ello, nuevos requerimientos. Porque les preocupa la falta de predictibilidad de estos pedidos de información.

- **Comentarios y observaciones a los contratos de concesión con débil o ausente fundamento técnico**

Los inversionistas señalaron que en determinados casos los comentarios y observaciones realizadas por los funcionarios y servidores públicos a los contratos de concesión no se encuentran debidamente fundamentadas en razones técnico – científicas objetivas. Ello genera que las discusiones para el levantamiento de los comentarios y observaciones demore debido a que le inversionista tiene que demostrar la falta de viabilidad de la observación o plantear alternativas a las mismas que permitan una solución adecuada.

- **Expropiaciones**

En el proceso de trato directo entre el inversionista y el propietario del predio, el mayor problema se presenta por la informalidad en la tenencia de los predios.

Ello, debido a que en el proceso de expropiación la Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición

203 Como ejemplo, los inversionistas señalaron que en el caso del proyecto de la Avenida Javier Prado, el Ministerio de Economía y Finanzas ha solicitado documentos adicionales, no requeridos por la norma, aduciendo que al tratarse de una Asociación Público - Privada, requieren de esta información para verificar la autosostenibilidad del proyecto antes de aprobarlo.



o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura, Ley N° 30025, solo contempla como sujeto pasivo al propietario formal, no así, al poseedor informal o precario. Este vacío ha generado que el poseedor precario interponga determinados recursos que conllevan a una demora para la toma de posesión de los predios.

Otros aspectos advertidos están referidos a que no se realiza una adecuada tasación de los predios involucrados en el proyecto de inversión. Asimismo, el Estado no cuenta con la capacidad necesaria para llevar a cabo estos procesos, y en algunos casos existe duplicidad de partidas registrales del mismo predio, entre otros.

- **Demora en la solución de interferencias**

La interferencia es aquella infraestructura pre existente que se encuentra en el área de construcción de la carretera, ésta puede ser de redes de agua, saneamiento, comunicación, eléctricas y telefónicas, pozos de agua, canales de regadío, etc., que requieren aprobaciones de los funcionarios y de los propietarios para dar solución a las mismas, lo cual genera costos adicionales para los proyectos de inversión.

Los inversionistas señalaron que en estos casos se producen demoras, ya sea porque algunas empresas de servicios públicos no les brindan la información o no les brindan la misma oportunamente, como ejemplo, señalaron que en el proyecto La Chira una de las interferencias fue la red de desagüe ubicada en la zona de trabajo, por lo que la empresa a cargo del proyecto solicitó a la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado S.A. (SEDAPAL) le proporcione los planos correspondientes de las redes, sin embargo, dicha empresa no lo hizo.

También mencionaron que en el caso de la Autopista Norte²⁰⁴, las interferencias demoraron 34 meses en solucionarse.

204 La empresa Autopista del Norte S.A.C. Es la empresa concesionaria del Grupo OHL encargada de la construcción, mantenimiento y explotación de la Red Vial N° 4: Pativilca-Trujillo,

e) Sector Telecomunicaciones

En este sector el principal problema es el déficit de infraestructura (estaciones base), lo cual se agrava debido a que los gobiernos locales establecen requisitos adicionales a los establecidos en la norma o no autorizan la instalación de dicha infraestructura.

Esta problemática ha sido analizada por el Organismo de Supervisión de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) durante el 2014²⁰⁵. OSIPTEL observó que algunos municipios formulan requisitos adicionales a los establecidos en la Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, Ley N° 29022, como la Municipalidad Distrital de Chorrillos, mientras que otros no otorgarían licencias para la instalación de infraestructura, como la Municipalidad Distrital de San Isidro, por citar dos ejemplos.

Cabe señalar que entre los requisitos adicionales exigidos por los gobiernos locales destacan exigencias de ornato, es decir establecen que para la instalación de estaciones base establecen como requisito que la mayoría de los habitantes de la zona aprueben la instalación.

A los problemas de déficit de infraestructura y barreras para su instalación, se suma la problemática de algunos gobiernos locales que pretenden realizar el desmontaje de antenas, lo cual constituye el riesgo de contar cada vez con menos estaciones base.

Asimismo, debemos indicar que, a criterio de los inversionistas, el Reglamento de la Ley N° 29022, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2015-MTC, no constituye una solución, debido a que se sigue manteniendo la discrecionalidad de los gobiernos locales para establecer mayores requisitos para la instalación de estaciones base. De igual manera, no soluciona la problemática de la regularización de las estaciones base instaladas ni tampoco prevé el tratamiento para los desmontajes de antenas que pretenden realizar algunos municipios.

205 Boletín N° 2 del Observatorio de Disposiciones de la Administración Pública que afectarían la Inversión Privada.



Adicionalmente, se puede mencionar la existencia de barreras sociales debido a que los ciudadanos tienen una percepción negativa de las antenas de telefonía. Aun cuando, el Organismo Mundial de la Salud ha señalado que no existe evidencia de que las antenas produzcan cáncer, la percepción de la población es que existe un peligro y por tanto, no quieren que se instale una antena en las azoteas de sus predios o cerca de ellos, lo cual ha generado algunas manifestaciones de vecinos²⁰⁶.

Ante este escenario OSIPTEL ha propuesto modificar el Decreto Legislativo N° 702, Normas que Regulan la inversión Privada en Telecomunicaciones (vigente hace 20 años) para que las empresas operadoras puedan solicitar a las entidades públicas la instalación de antenas en los edificios gubernamentales más altos del país.

206 Cabe señalar que el diario La República registró solo en enero del 2015, hasta cuatro (4) protestas vecinales para rechazar la instalación de antenas de telefonía móvil, bajo la sospecha del daño que podrían causar en la salud de las personas.

- Lima: Con pancartas en mano, vecinos de Chaclacayo salieron ayer a las calles para protestar contra la instalación de antenas de telefonía. Ellos sostienen que estas infraestructuras atentan contra el paisaje de la zona y, además, temen que la radiación que estas emiten pueda afectar su salud. Luz Elena Velásquez, representante de los vecinos, señaló que en la actualidad existen en la Municipalidad de Chaclacayo dieciseis (16) solicitudes para la instalación de antenas de telefonía.
- Puno: Frente a la sede de la Municipalidad de Puno, cerca de ciento cincuenta (150) pobladores del barrio Bellavista realizaron un plantón exigiendo el retiro y reubicación de antenas de telefonía móvil del pasaje La Mar, porque presumen que estas son nocivas para la salud.
- Juliaca: Vecinos del barrio Santa Bárbara de la ciudad de Juliaca, bloquearon el Jirón 2 de Mayo, en protesta contra de la empresa Torres Perú S.A.C. que viene construyendo antenas de telefonía celular.

Gráfico N° 20

Flujogramas de los Macroprocesos – Sector Telecomunicaciones



Fuente: Ley N° 29022, Decreto Supremo N° 003-2015-MTC y Decreto Legislativo N° 702

Elaboración: Departamentos de Estudios – CGR.

5.2.3 Análisis de los procedimientos administrativos críticos

A partir del trabajo realizado en la sección anterior se han identificado procedimientos administrativos críticos, estos se definen como tales por:

- Ser requisitos preliminares y sustanciales para la obtención de posteriores permisos, autorizaciones y licencias.
- Su demora puede poner en riesgo la ejecución misma de la inversión.
- Son transversales y afectan a las inversiones privadas, independientemente del sector en que se encuentren.



Se considera que este es el conjunto de procedimientos administrativos que requieren ser simplificados, pues no se ha identificado un caso en que deba ser eliminado o fusionado. Estos procedimientos son:

- Certificaciones Ambientales
- Consulta Previa
- Autorizaciones y permisos de uso del recurso hídrico
- Servidumbres
- Licencias y permisos Municipales
- Uso de combustible y explosivos
- Expropiaciones (para el caso de inversiones en carreteras)
- Interferencias (para el caso de inversiones en carreteras)
- Instalación de Antenas (para el caso de inversión en telecomunicaciones)

Cabe mencionar que la lista antes indicada ha sido ordenada en función al nivel de importancia que han dado los entrevistados a cada procedimiento administrativo. En ese sentido, los cuatro (4) primeros procedimientos administrativos se caracterizan además por requerir la aproximación del Estado y el inversionista a la población, siendo por ello, procedimientos que pueden ser afectados por eventuales conflictos sociales que surjan a partir de percepciones de la población respecto a la idoneidad, pertinencia y transparencia en el cumplimiento del mismo.

En el anexo X se presenta una síntesis de los problemas identificados en los procedimientos administrativos críticos, así como las causas que los originan y si las últimas normas²⁰⁷ emitidas para la reactivación de la economía han abordado dicha problemática.

207 Cabe señalar que, en los últimos años, se han emitido algunas normas que han tratado de abordar la problemática de algunos de estos procedimientos, como el caso de las certificaciones ambientales a través del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM que introdujo algunas modificaciones a dicho procedimiento.

Asimismo, tanto la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible como la Ley N° 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos Pirotécnicos y Materiales Relacionados de Uso Civil, incorporan nuevas modificaciones que deben ser analizadas en su nivel de avance, pertinencia y riesgos. A pesar de ello, aún se advierten algunos problemas en su implementación.

5.2.4 Principales puntos críticos identificados en las entidades para la tramitación de los procedimientos administrativos

En la presente sección se presentan los principales puntos críticos que se han podido identificar en las entidades públicas que no permiten una adecuada tramitación de los procedimientos analizados.

- Las entidades no cuentan con suficiente disponibilidad de recursos logísticos y de información para gestionar el procedimiento administrativo, referidos a acceso a sistemas de información, equipamiento que permita el uso del sistema, conexión a internet, mobiliario e infraestructura.
- La ausencia o el débil análisis costo-beneficio de las normas que regulan los procedimientos administrativos no permite tener una idea cabal del stock de recursos que se van a requerir para su implementación.
- Falta de capacitación adecuada a los funcionarios de los niveles subnacionales de gobierno, sobre los aspectos normativos vinculados al procedimiento y la operación del mismo.
- Inadecuada difusión del proyecto normativo que regula los procedimientos administrativos y los requisitos en ellos exigidos antes de su promulgación, que contribuya a recoger las opiniones de los afectados y permita realizar un mejor análisis sobre los efectos de la regulación sobre las inversiones.
- Alta dispersión de la normativa que regula los procedimientos administrativos, lo que dificulta entender el macroproceso e identificar la totalidad de regulaciones que se deben cumplir. A modo de ejemplo, se muestra el siguiente cuadro el mismo que evidencia la cantidad de normas que deben ser revisadas solo para poder determinar los procedimientos principales. En total, suman setenta (70) normas.
- La presencia de requisitos ilegales, sea por exigir algo que no se encuentra regulado por ley o estando regulado colisiona con otros derechos o normas convirtiéndolos en requerimientos ilegales.



Tabla N° 28

Cantidad de normas que deben ser revisadas
por procedimientos y sector

Sector	ANA	Combustible	EIA	Explosivos	Expropiaciones	Servidumbres
Hidrocarburos	5	4	11	11	4	7
Energía	5	3	11	8	2	6
Minería	5	2	12	7	2	3
Puertos	5	0	8	9	3	2
Telecomunicaciones	5	0	5	7	3	3
Total	5	6	25	14	6	14

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR.

- Se advierte un complejo arreglo institucional en el que supervisores (OSINERGMIN, OSITRAN, OSIPTEL), entidades reguladoras (ministerios y municipalidades), diseñan y emiten normas en forma desarticulada.

Cabe señalar que con la entrada en funcionamiento del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)²⁰⁸ se incorporará un nuevo actor a este arreglo institucional. A la fecha, se encuentra en proceso la transferencia a esta entidad de las funciones de las direcciones ambientales de los diferentes ministerios, en especial del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, debemos indicar que la Ley N° 30327 encarga al SENACE gestionar la Certificación Ambiental Global y administrar la Ventanilla Única Ambiental.

No obstante, a criterio de los inversionistas como de los funcionarios públicos, existe incertidumbre sobre cómo se realizará esta transferencia de funciones y cómo ha de funcionar esta nueva instancia.

²⁰⁸ Esta entidad es un Organismo Técnico Especializado que se encuentra adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Como se puede apreciar, aún en su versión resumida, la arquitectura de este sistema es compleja y afecta tanto la creación como la implementación del marco regulatorio. Es así que, las normas son generadas de manera descordinada por las entidades reguladoras, tanto por parte de los rectores como por otras entidades que tienen competencia en la materia. Asimismo, al no haber un liderazgo en el sistema, no hay un organismo o instancia en la que se articulen los diferentes esfuerzos y se vigile que las iniciativas estén alineadas a las políticas públicas.

Por otro lado, si bien cada entidad rectora funciona en teoría como ventanilla, ello se ha entendido como la recepción de los expedientes, su derivación ante las entidades con opinión vinculante o no vinculante, la recepción y compilación de las observaciones. Esta ventanilla carece de herramientas de seguimiento, análisis de la calidad de las opiniones emitidas, de un mecanismo de acompañamiento al inversionista, entre otros elementos básicos que debe presentar una ventanilla para su correcta operación.

En consecuencia, el administrado debe continuar con la tarea de seguimiento de su expediente, en las diferentes entidades que participan del proceso de obtención de permisos, autorizaciones y licencias. Lo que implica un gasto en términos de tiempo como en la contratación de profesionales especializados para el seguimiento a estos procesos.

Al no haber una adecuada sistematización y revisión de las opiniones de las entidades, es común que los inversionistas reciban observaciones que pueden llegar a contradecirse entre sí. Es necesario que las entidades involucradas tengan un conocimiento del proyecto en su conjunto y que puedan coordinar, mediante mecanismos transparentes, la orientación de la evaluación en todo el proceso.

Durante las entrevistas, los profesionales representantes de empresas, mencionaron la necesidad de revisar el arreglo institucional y realizar una evaluación de las funciones duplicadas.





Capítulo 06

Conclusiones y propuestas para la mejora de la regulación y de los procedimientos administrativos referidos a la inversión

6.1. CONCLUSIONES

6.1.1 La gestión regulatoria en el Perú

a) En los últimos años nuestro país avanzó en desarrollar un marco normativo y objetivos de política orientados a implementar diversos aspectos de mejora regulatoria. Estos esfuerzos han estado referidos básicamente a mejorar la técnica normativa, así como la publicidad de los proyectos normativos, la simplificación de los procedimientos administrativos y la realización de evaluaciones de análisis de impacto regulatorio para normas que crean o modifican trámites relacionados a licencias, autorizaciones o permisos.

Si bien estas iniciativas son importantes aún no se ha desarrollado una política expresa para mejorar la calidad regulatoria en el país, que sea transversal a todo el Estado y que se encuentre alineada con el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario, y además de articular las metas y estrategias que se encuentran en otros planes.

b) Esta falta de articulación y alineación del proceso regulatorio, desde el diseño hasta su implementación y cumplimiento, hace que dicho proceso sea variado entre las diferentes entidades de la Administración Pública y no se le conciba como un proceso circular que retroalimente sus diferentes fases. Más aún, no se advierte que en este proceso se garantice una adecuada participación ciudadana e información pública que abonan a la mejora regulatoria.

c) A pesar que en los últimos años algunas entidades públicas han implementado iniciativas para mejorar la calidad de las regulaciones y simplificar sus procedimientos administrativos, ello no ha sido una constante en todas las entidades de los tres niveles de gobierno. Ello ha generado algunas situaciones problemáticas que han sido identificadas en diferentes estudios y diagnósticos sobre la regulación en el país.

d) En nuestro país existen múltiples entidades reguladoras (Poder Ejecutivo con sus Ministerios y organismos públicos, Poder Legislativo, gobiernos regionales y locales), sin embargo, se ha podido evidenciar que las mismas tienen altos márgenes de discreción al momento de establecer sus regulaciones y no han implementado mecanismos de coordinación y articulación entre ellas. Ello conlleva a que terminen solicitando a los ciudadanos más de una exigencia para fines similares, generando demoras y sobrecostos en los procedimientos administrativos o exigencias desproporcionadas.

e) A diferencia de otros países en donde se ha creado una entidad o agencia dedicada exclusivamente a asegurar que las entidades públicas implementen las políticas, los principios y mecanismos para garantizar una adecuada calidad regulatoria, en nuestro país no existe una entidad encargada de ello de manera exclusiva, sino que se advierte una fragmentación de entidades encargadas de supervisar, realizar el seguimiento y promover la calidad regulatoria, las cuales se encuentran realizando esfuerzos encaminados a ese fin. No obstante, esta dispersión podría causar redundancias y duplicidades, así como desviar recursos de actividades clave.

Esta dispersión de la actual estructura institucional se puede explicar por la falta de una política regulatoria que establezca objetivos claros de mejora regulatoria y que plantee un cambio institucional y las herramientas necesarias para ello.

f) El actual arreglo institucional, aún carece del liderazgo de una institución que promueva de manera única y exclusiva la implementación y la mejora regulatoria en las entidades de los tres niveles de gobierno.

g) Existen sólidos argumentos teóricos e incluso evidencia empírica que indican que los procedimientos a través de los cuales la Administración Pública



interviene en la vida social pueden generar diversas formas de corrupción, pues cuando más difíciles de salvar sean las barreras burocráticas establecidas, mayor la necesidad de los ciudadanos de atravesarlas y mayor el incentivo de las autoridades administrativas de extraer rentas de esa situación. En ese sentido, hay una relación potencialmente simbiótica entre la corrupción y la excesiva complejidad de los marcos regulatorios y los procedimientos administrativos.

6.1.2 Principales problemas advertidos en el marco regulatorio de los procedimientos analizados

a) En el proceso de diseño de las normas no se ha establecido una fase de levantamiento de evidencia que permita el entendimiento del problema que se busca abordar a través de la regulación. Asimismo, no se han implementado mecanismos para consultar a los posibles afectados con la entrada en vigencia de la norma y los efectos que ésta les ocasionaría.

b) Débil análisis costo – beneficio de las normas. La norma contiene un limitado análisis de los potenciales efectos económicos y sociales. Tampoco se evalúa el efecto de la nueva norma sobre el stock de normas vigentes y no se analiza e identifican los recursos que se requieren para la implementación de la norma, como la creación de manuales, generación de protocolos, estandarización de definiciones y criterios de evaluación, capacitación de profesionales, entre otros aspectos.

c) No existen estándares para la preparación de regulaciones y uso limitado de herramientas de evaluación de impacto regulatorio. Si bien algunos ministerios (MEF, MINSA, MINJUSDH) han emitido lineamientos sectoriales para que sus unidades orgánicas elaboren Informes de Impacto Normativo (IIN) en el proceso de elaboración de los reglamentos y normas sectoriales, sin embargo, ello no está generalizado en todas las entidades públicas, por lo que no existe suficiente experiencia en evaluaciones ex ante ni ex post en la emisión de las regulaciones.

De igual manera, a pesar que los reglamentos generales de los organismos reguladores peruanos prevé una serie de principios de cumplimiento obligatorio que contienen elementos propios del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), como son los principios de subsidiariedad, eficiencia y efectividad y análisis de

decisiones funcionales, tales reglamentos no contienen una norma que establezca cuál de los tres principios antes señalados tendría que aplicarse preferentemente sobre los otros, ni tampoco en que supuestos de hecho correspondería aplicar uno de los principios y no los otros. Este vacío impide que exista uniformidad de criterios en la realización del AIR y dificulta que el mismo se lleve a cabo de manera consistente, a fin de tener una carácter predecible para los regulados.

En ese sentido se requiere sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas de aplicación del AIR, a fin de llegar a un método convenido de este análisis que sirva de guía a todas las entidades de la Administración Pública al momento de emitir su regulación.

d) El diseño normativo que no asegura la implementación (enforcement) de la ley, debido a que al realizar un débil análisis costo - beneficio o no realizarse el AIR, no se consideran los costos de implementación o de enforcement de la regulación, es decir, no se cuantifica el gasto que significa para el sector público el desarrollo, gestión y control del marco normativo.

e) Desorden y dispersión del marco regulatorio. Cada sector emite normas vinculadas a su competencia sin analizar cómo esta nueva normativa podría afectar el macroproceso de las autorizaciones, permisos y licencias. Asimismo, esta dispersión origina que el inversionista se encuentra en la necesidad de “investigar” cuáles son las normas que se aplican en el procedimiento que debe seguir, a fin de construir el macroproceso, con el riesgo de cometer faltas u omisión por desconocimiento. También genera una carga para el funcionario público quien tiene que conocer y analizar el marco regulatorio.

f) Las normas no han sido concebidas considerando el ciclo y naturaleza de las inversiones. En consecuencia, los requisitos y autorizaciones otorgadas se encuentran distanciados o desfasados respecto del momento real en que se encuentra la inversión.

g) No se han regulado determinados plazos en los procedimientos administrativos para la revisión de documentos o emisión de opiniones, que en algunos casos son necesarios para el otorgamiento de permisos, autorizaciones o licencias. Ello genera demora en la tramitación de los procedimientos administrativos, debido



a que el funcionario no tiene un plazo que lo obligue a revisar el documento o emitir opinión.

h) En muchas ocasiones cuando las normas reducen los plazos en un determinado procedimiento administrativo, no se toma en consideración la capacidad real de la entidad para resolver el procedimiento. Al reducir los plazos no se considera que la entidad o las entidades deben tramitar los procedimientos administrativos con los mismos recursos humanos pero en menos tiempo.

i) No existe una revisión constate del stock normativo para determinar su derogación, modificación o actualización. Esta falta de revisión origina que se apliquen en los procedimientos administrativos normas desfasadas.

j) Si bien el marco normativo analizado es aún factible de ser mejorado, se aprecia que el mayor problema se da en la implementación de la regulación y la capacidad del Estado para cumplir con las normas que dicta. En ese sentido, se observa la necesidad de reforzar la gestión desde una perspectiva de gobernanza regulatoria.

6.1.3 Principales problemas advertidos en el trámite de los procedimientos administrativos analizados

- **Problemas transversales**

a) Es difícil construir y entender el macroproceso a partir de las leyes, reglamentos y resoluciones que regulan los diferentes procedimientos administrativos. La dispersión entre ministerios, gobiernos regionales y locales, así como, la ausencia de una base única que permita realizar consultas, genera la necesidad de realizar una investigación exhaustiva para entender dicho marco regulatorio y los procedimientos administrativos a los que se vincula.

b) Las entidades no cuentan con suficiente disponibilidad de recursos logísticos y de información para gestionar el procedimiento administrativo, referidos a acceso a sistemas de información, equipamiento que permita el uso del sistema, conexión a internet, mobiliario e infraestructura.

c) Escaso recurso humano (en términos de cantidad) para la atención del volumen de expedientes y la realización de actividades que el procedimiento demanda. A ello se suma la alta rotación de los funcionarios o los equipos que evalúan los proyectos de inversión, situación que produce la modificación de los criterios de evaluación y resulta en la demora de los procedimientos administrativos. Ambas situaciones conllevan a la demora en la tramitación de los procedimientos.

d) No se cuenta con criterios estandarizados, protocolos y manuales que reduzcan el nivel de discrecionalidad de los funcionarios y servidores públicos, permitiendo la predictibilidad y facilitando el control.

e) No se considera como parte de la creación de un procedimiento administrativo, la implementación de pilotos que permitan realizar ajustes y faciliten un seguimiento que permita medir el impacto final.

f) En los gobiernos locales no se cuenta con parámetros de estandarización de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) en aquellos procedimientos administrativos comunes en todas las localidades. Lo cual no permite que los administrados conozcan con precisión los requisitos, el costo de los procedimientos, las autoridades y los plazos para atender las solicitudes.

g) Falta de capacitación adecuada a los funcionarios de los niveles subnacionales de gobierno sobre los aspectos normativos vinculados al procedimiento y la operación del mismo.

- **Problemas en los procedimientos administrativos críticos**

a) Certificación Ambiental

- Observaciones y re observaciones a las solicitudes de certificación ambiental que en algunos casos llegan a contradecirse. Asimismo, se han dado situaciones en que la opinión del sector es opuesta al del organismo público supervisor.
- En el estudio de impacto ambiental, se requiere información que eventualmente es nuevamente solicitada al momento de requerir los permisos forestales y de uso de agua. Asimismo, se han dado casos donde



aspectos aprobados en el EIA son posteriormente rechazados cuando se vuelve a revisar la información para la obtención de permisos de uso de agua.

- Los gobiernos locales entienden que la competencia de velar por el ambiente implica su participación en la evaluación del EIA, razón por la cual solicitan dicho estudio como condicionante de licencias municipales y aprovechan las circunstancias para emitir opinión.
- La información requerida como parte de la línea de base del EIA puede llegar a ser demasiado detallada y poco útil para determinar el impacto sobre el ambiente y definir los planes de manejo ambiental.
- A la fecha el EIA tiene una validez de tres años. Sin embargo, el cumplir con los procedimientos administrativos supera dicho lapso, siendo las razones ajenas al control de la empresa (conflictos sociales, etc.)
- Los períodos de tiempo se dilatan por la espera de opiniones no vinculantes. En la práctica el pedido de tales opiniones y la espera de las mismas para resolución del procedimiento termina constituyéndose en un trámite adicional que no se encuentra previsto en la norma convirtiéndolo en ilegal.

b) Consulta previa

- El Ministerio de Cultura no cuenta con una base de datos de pueblos indígenas y nativos organizada en función a su ubicación geográfica, esta información es necesaria para conocer: i) si hay poblaciones potencialmente afectadas con los proyectos, y, ii) poder contactarlas para el inicio del procedimiento de consulta previa. La actual base de datos ha sido trabajada en función a la lengua de los pueblos indígenas o nativos, lo cual tiene como limitación que no se realice una oportuna y adecuada ubicación geográfica. La ausencia de este sistema de información no permite una adecuada implementación de la ley.
- En el caso del sector hidroeléctrico se advirtió que a pesar de que la Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, Ley N° 28832, y el Reglamento de transmisión y modifican reglamento de la Ley de

Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2007-EM, establecen que en el proceso para la elaboración del Plan de Transmisión debe cumplir con las políticas de transparencia de información, audiencias públicas y mecanismos de participación de los agentes del sistema, organizaciones representativas de usuarios y demás interesados, en este proceso no se termina identificando a los pueblos indígenas

- Si bien el MINEM ha aprobado los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en que será realizada y la Dirección a cargo para actividades de hidrocarburos, electricidad y minería; sin embargo, no se han precisado los requisitos y plazos para llevar a cabo el procedimiento de consulta previa.

c) Servidumbres

Existen demoras para la obtención de la servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad del Estado, así como, dificultades en el proceso de valorización de los terrenos.

La aprobación de servidumbres entre particulares se encuentra regulada en los artículos 222° al 230° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM, sin embargo, en su regulación se ha identificado que:

- No se ha establecido un plazo para solicitar la imposición de servidumbre forzosa cuando no existe acuerdo entre los particulares.
- No se ha regulado sobre los medios probatorios que permitan acreditar el agotamiento de trato directo.
- Falta regular el plazo para que las entidades públicas emitan opinión.
- No se ha establecido un plazo para realizar la valorización pericial de la servidumbre.
- Existe dispersión de normas sobre el otorgamiento de servidumbres forzosas.



En el caso del otorgamiento de derechos de servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad del Estado, el procedimiento “oneroso” previsto en el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, genera diversas dificultades en su aplicación debido a:

- La discrecionalidad de las entidades públicas para la aplicación de las normas.
- La falta de regulación para la valorización de terrenos eriazos en el Reglamento Nacional de Tasaciones (RNT), hace que se apliquen valorizaciones elevadas a las solicitudes de compraventa y/o servidumbre, lo que afecta la viabilidad financiera de los proyectos de inversión.

d) Expropiaciones

- En el proceso de trato directo entre el inversionista y el propietario del predio, el mayor problema se presenta por la informalidad en la tenencia de los predios. Ello, debido a que en el proceso de expropiación la Ley N° 30025 que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura, solo contempla como sujeto pasivo al propietario formal, no así, al poseedor informal o precario. Este vacío ha generado que el poseedor precario interponga determinados recursos que conllevan a una demora para la toma de posesión de los predios.
- En los contratos de concesión se establece que los inversionistas intervengan en la etapa de trato directo del procedimiento de expropiación, a fin que negocien con los propietarios del predio el valor del mismo. Sin embargo, tal negociación es poco efectiva porque no se llega a un acuerdo sobre el valor del terreno.
- Por lo general la tasación realizada por el Estado respecto del predio materia de expropiación es discutida por los propietarios en la vía judicial o arbitral. Lo cual origina demora para la conclusión del proceso expropiatorio, y por ende la toma de posesión y entrega de terrenos a los concesionarios.

- En aquellos casos en donde se llegan a acuerdos sobre el valor del predio o se cuenta con una valorización comercial del mismo, (que por lo general toma entre uno y dos años), no existe una garantía de cumplimiento o entrega efectiva del predio.
- El Estado no cuenta con la capacidad necesaria para llevar a cabo los procesos de expropiación, y en algunos casos existe duplicidad de partidas registrales del mismo predio.

e) Demora en la solución de interferencias en los proyectos de construcción de carreteras

Se producen demoras para la solución de las interferencias, ya sea porque algunas empresas de servicios públicos no brindan a las empresas a cargo del proyecto la información o no les brindan la misma oportunamente. El Estado traslada a la empresa concesionaria la responsabilidad del trato con las empresas de servicios públicos o con los privados cuya infraestructura (redes de luz, agua telefonía, pozos, etc.) se encuentra dentro del área de operación del proyecto.

f) Licencias y autorizaciones para uso de explosivos

El Reglamento del Decreto Ley N° 25707 señala que las autorizaciones para uso permanente y temporal de explosivos, tendrá una duración de (06) seis meses, para lo cual se deberá presentar los documentos pertinentes a partir del 01 de mayo o el 01 de noviembre de cada año. No obstante, se advierte:

- En promedio, la entidad demora cuatro meses para obtener permisos para uso permanente de explosivos (cuya vigencia es de seis meses) y tres meses para el caso de usos temporales (cuya vigencia es de 45 días), siendo además, sólo renovables por única vez.
- No se ha establecido un plazo para que las Fuerzas Armadas emita opinión, lo cual es prerequisite para el otorgamiento de ambos permisos.



g) Licencias y permisos municipales

La infraestructura minera y eléctrica es generalmente construida en áreas no urbanas que se encuentran dentro de la jurisdicción de un determinado municipio distrital o provincial, el cual establece a través de ordenanzas la obligación de solicitar licencias de funcionamiento o de edificación para la instalación de dicha infraestructura, estableciendo una serie de requisitos para ello.

Sin embargo, de acuerdo al marco jurídico vigente las municipalidades no pueden exigir requisitos en base a criterios ajenos a los criterios de zonificación. Más aún, cuando existen aspectos cuya tutela se encuentra bajo la competencia de uso y seguridad establecidos por ley a otros órganos de nivel sectorial. Esta situación no sólo genera demora en el inicio de la construcción de la infraestructura sino que no tiene respaldo legal para su inclusión en los TUPA de los municipios distritales y provinciales.

h) Instalación de Antenas

El principal problema es el déficit de infraestructura (estaciones base), lo cual se agrava debido a que los gobiernos locales establecen requisitos adicionales a los establecidos en la norma o no autorizan la instalación de dicha infraestructura.

6.2 PROPUESTAS QUE CONTRIBUYAN A MEJORAR LA GESTIÓN REGULATORIA

A continuación se plantean una serie de propuestas y recomendaciones que tienen por objetivo contribuir al debate para mejorar la gestión regulatoria en nuestro país, para lo cual no sólo se toma en consideración las buenas prácticas internacionales sino también el análisis de la problemática nacional desarrollada en los capítulos precedentes.

Las propuestas se plantean tomando en consideración aquellos aspectos que se requieren para mejorar la regulación existente, desde lo estratégico pasando por lo institucional hasta las herramientas que contribuirían a ello, ya sea que se implementen en el corto, mediano o largo plazo.

a) Formular una política regulatoria o un plan de acción que oriente y alinee a todas las entidades de la Administración Pública para la implementación de una adecuada gestión regulatoria.

El Poder Ejecutivo debería iniciar un proceso de discusión para la formulación de una política regulatoria o un plan de acción nacional con el objetivo de garantizar la calidad de la regulación y mejorar la gestión regulatoria. Dicha política o plan debería contar con objetivos, plazos e indicadores de cumplimiento claramente identificados, basados en una evaluación actual de la situación.

Este proceso debería ser lo más participativo posible involucrando a sectores clave del gobierno, organismos constitucionalmente autónomos, el Congreso de la República, la empresa privada, la academia y la sociedad civil organizada, a fin de generar acuerdos y compromisos sobre el diagnóstico, los objetivos a alcanzar y los sectores que se podrían priorizar.

Asimismo, se debe considerar como punto de partida las diferentes políticas y planes nacionales que tienen dentro sus objetivos aspectos de mejora regulatoria, debido a que no es recomendable en el actual contexto, generar un proceso que abarque a todo el conjunto de regulaciones, por el contrario se requiere priorizar determinados sectores para conseguir resultados visibles en el corto y mediano plazo y demostrar el beneficio de esta política.

b) Evaluar la creación de una entidad u órgano especializado encargado exclusivamente de promover y supervisar la gestión regulatoria, dotándola de capacidades, recursos, competencias y funciones claras.

Teniendo en cuenta que en nuestro país existe una fragmentación de las entidades encargadas de supervisar y promover la calidad regulatoria, debido a que tales funciones se encuentran dispersas en diferentes entidades de la Administración Pública, sería recomendable que el Poder Ejecutivo evalúe la posibilidad de crear una entidad u órgano especializado encargado exclusivamente por la gestión regulatoria y su supervisión, que se encuentre cercana al Presidente de la República, tenga autonomía en su funcionamiento y se le brinde el apoyo político para implementar la agenda de reforma regulatoria.



En su diseño se debería considerar como funciones:

- i) Garantizar el control de calidad de las regulaciones a través de evaluaciones de impacto regulatorio y el rechazo de proyectos que no superen esta evaluación;
- ii) Promover medidas regulatorias en áreas de políticas públicas en que es probable que se necesite regulación;
- iii) Contribuir al mejoramiento sistemático de la implementación de la política regulatoria;
- iv) Coordinar la evaluación ex post para fines de revisión de políticas y el perfeccionamiento de los métodos ex ante;
- v) Brindar capacitación y guía sobre evaluación de impacto y estrategias para mejorar el desempeño en materia regulatoria, entre otros.

c) Establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades que tienen funciones para mejorar la calidad regulatoria, así como entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar la coherencia regulatoria.

Tanto las entidades encargadas de supervisar y promover la calidad regulatoria como las entidades de los diferentes gobiernos deberían diseñar mecanismos de coordinación y articulación adecuados, que les permitan identificar los problemas transversales en materia de regulación, con la finalidad de promover y garantizar la coherencia de la regulación a fin de evitar duplicidades o conflictos entre regulaciones.

d) Las entidades públicas deben implementar en el proceso regulatorio mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que permita a los posibles afectados con la vigencia de la regulación conocer las propuestas y formular sus comentarios y observaciones a las mismas.

En ese sentido, se recomienda tomar en consideración lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, así como el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por

Decreto Supremo N° 001-2009 –JUS, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley N° 27806, a fin de que las entidades publiquen los proyectos normativos en sus páginas web o en otros medios para conocimiento y participación de la ciudadanía.

De igual manera, se sugiere que en el próximo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Estado peruano, se incorpore un compromiso respecto a garantizar los principios, de transparencia y participación ciudadana en los procesos regulatorios.

e) En tanto se apruebe la política regulatoria o el plan de acción nacional, desarrollar pilotos de simplificación regulatoria, identificando los sectores económicos que tienen mayor impacto en el desarrollo del país.

Para la realización de los pilotos se recomienda crear comisiones integradas por representantes de las entidades públicas involucradas, de los gremios empresariales, academia y sociedad civil, a fin de elaborar una hoja de ruta, que establezca las tareas y metas a cumplir, el mapeo de la regulación y los trámites a ser simplificados, elaboración de líneas de base y metodologías, entre otros aspectos. En ese sentido, se sugiere comenzar por los sectores y procedimientos críticos identificados en el presente Estudio.

f) Fortalecer el Sistema Único de Trámites (SUT) a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, dotando a dicha secretaria de los recursos y el personal necesario que le permita cumplir con su función de supervisión del cumplimiento de la normativa sobre simplificación administrativa.

En la labor de supervisión que realice la Secretaría de Gestión Pública, podría establecerse como criterio que en caso dicha entidad identifique que una entidad tiene dos versiones distintas del TUPA, considerar como válida la versión que se consigna en el SUT.



g) Incorporar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como metodología obligatoria en el diseño de la nueva regulación.

Para la implementación de la metodología las entidades deberían contar con equipos multidisciplinarios que permitan realizar esta evaluación. La metodología debe considerar:

- Cierta flexibilidad que permita la evaluación de casos excepcionales factibles de presentarse en una realidad tan heterogénea como la que presenta nuestro país.
- La evidencia puede llevar al levantamiento de información cualitativa y cuantitativa. En una realidad como la peruana, en la que hay un escaso desarrollo de bases de datos, debe ser factible poder recurrir, por lo menos en el corto y mediano plazo, a indicadores aproximados y data cualitativa que justifique la existencia del problema y la brecha.
- Incorporar la identificación del problema, descripción del trámite que derivará de la norma, justificación legal, beneficios, potenciales soluciones alternativas a la creación de una nueva regulación y costos (para el regulado y el regulador).
- Incorporar la evaluación de alternativas a la regulación y efectuar un comparativo con buenas prácticas internacionales.

Asimismo, se debe determinar qué características debe presentar la norma para requerir de un análisis AIR. No toda normativa debe pasar por un análisis de impacto regulatorio, pues ello llevaría a generar procesos burocráticos. La experiencia de otros países sugiere el empleo de una lista de chequeo y proyección de impacto para determinar el tratamiento que se dará a la norma.

h) Elaborar manuales para la aplicación de la metodología AIR que permitan a los funcionarios y servidores públicos realizar el adecuado análisis sobre el impacto de la propuesta normativa en el proceso de su elaboración.

Estos manuales deben permitir a las entidades reguladoras analizar objetivamente los impactos potenciales de las regulaciones, a fin de asegurar que sus beneficios sean mayores que sus costos.

i) Crear un programa de capacitación sobre la gestión y mejora regulatoria dirigido a los funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como a la sociedad civil y gremios empresariales.

Este programa podría realizarse de manera gradual, planteado temas de calidad y gestión regulatoria, así como el uso de la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), y focalizarse en función a los roles de cada uno de los actores intervinientes en el proceso regulatorio.

j) Es necesario que los especialistas conozcan la dinámica del ciclo de vida de las inversiones que se buscan regular, de modo que la regulación propuesta y revisada tenga relación con las fases y momentos por los que pasa el proyecto.

En ese sentido, es positiva la alianza con los gremios empresariales para la formación de especialistas. En el caso particular de los sectores y tipos de proyectos revisados en el presente Estudio, se requiere del conocimiento por parte de los reguladores y especialistas de las entidades públicas con opinión técnica vinculante y no vinculante, del ciclo de las inversiones en minería, hidrocarburos, energía, telecomunicaciones, puertos y carreteras. Es decir, qué implica una exploración, en qué consiste la explotación, etc.

k) Se requiere contar con una base de datos con información que reúna todas normas (leyes, reglamentos, ordenanzas, etc.) vigentes en el país

Si bien a la fecha las entidades públicas cuentan con el Sistema peruano de Información Jurídica (SPIJ), se requiere de un sistema que reúna todas las



regulaciones emitidas por temas y que sea de fácil consulta para los funcionarios y la ciudadanía en general.

Un inventario completo podría relevar la existencia de regulaciones que no son usadas o han dejado de estar vigentes pero nunca fueron derogadas, o cuya existencia es desconocida o ignorada por el paso del tiempo. Asimismo, es necesario que la normativa y sus modificaciones encuentren compiladas en Textos Únicos Ordenados (TUO).

6.3 PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

a) Las normas que regulan los procedimientos administrativos deben ser revisadas en forma sistemática y obligatoria a partir de un período establecido.

Esto es de especial importancia si se considera que en el tiempo se dan avances considerables en materia de innovación tecnológica que afectan las inversiones en minería, hidrocarburos, energía, telecomunicaciones y transportes.

b) En el proceso de implementación de la norma, se debe considerar un período de tiempo entre la promulgación de la norma y su entrada en vigencia que permita gestionar adecuadamente los procedimientos administrativos y efectuar las correcciones del caso. Ello implica:

- Difundir la norma entre los grupos afectados y tener la capacidad para absolver consultas con relación a su funcionamiento.
- Contar con protocolos y manuales en los que se estandaricen criterios de evaluación y queden claros los pasos que se deben seguir en el procedimiento administrativo generado como producto de la normativa.
- Asegurar que existe la capacidad institucional a nivel de las agencias gubernamentales involucradas para la aplicación de la normativa y el procedimiento administrativo derivado de la misma. Ello implica verificar la existencia de recursos humanos capacitados en la cantidad suficiente

para atender la carga de tareas propias del procedimiento administrativo, software, hardware y presupuesto. En caso exista una debilidad en la capacidad institucional, será necesaria la formulación de una estrategia de cierre de brecha que debe concluir antes de la promulgación de la norma.

- Los especialistas deben conocer no solo el procedimiento administrativo bajo su competencia, sino todo el macro proceso. Ello permitirá un mejor entendimiento del efecto de su labor sobre toda la cadena de permisos y autorizaciones que debe cumplir el inversionista.

c) Promover la gestión del conocimiento y la formación continua de especialistas en las entidades que se encarguen de la gestión de los procedimientos administrativos. Los profesionales que actualmente se encuentran a cargo de los procedimientos administrativos deben formar nuevas generaciones de especialistas.

d) Las entidades públicas deben incorporar evaluaciones de desempeño de su personal, a fin de evitar la alta rotación de los funcionarios y servidores públicos y retener a aquellos profesionales que presentan ideas innovadoras para la mejora de procedimientos administrativos.

e) La creación de TUPA modelo, cuando ello sea factible, es una medida adecuada que permite simplificar la tarea y evita la discrecionalidad. Esto es importante sobre todo en gobiernos regionales y locales. A la fecha, se cuenta con TUPA modelo para los trámites de licencias de funcionamiento e inspección de seguridad.

Este proceso se debe realizar en un tiempo razonable. Se han establecido tiempos cortos para la adaptación de los TUPA sin tomar en cuenta que hay pasos previos como la definición del rol de las agencias gubernamentales en la aplicación de las medidas.

f) El Sistema Único de Trámites (SUT) podría constituirse en un centro de consulta, que simplifique la labor del inversionista en el proceso de informarse y conocer qué debe cumplir para obtener licencias, permisos y autorizaciones.



g) La automatización de los trámites vinculados a los procedimientos administrativos. Un paso inicial de importancia es la posibilidad de poder subir la documentación del inversionista a bases de datos de acceso compartido por parte de las agencias gubernamentales involucradas en la evaluación. Ello permitiría que información como registros legales, poderes, entre otros, sean presentados una única vez.

h) Implementar ventanillas de información y asesoría en las entidades públicas que guíen al inversionista en todo el macro proceso que ha de seguir para la operación de su proyecto. Estas ventanillas pueden crearse por sector y estar ubicadas en el ente rector. Deben ser físicas y virtuales y contar con el flujo del macro proceso.

i) Se recomienda la publicación de los flujos de macro proceso en las entidades públicas, que describa en forma gráfica la secuencia de procedimientos administrativos que debe gestionar el inversionista privado.

j) Se recomienda desarrollar el manual del inversionista. Guía clasificada por tipo de proyecto que mediante una serie de preguntas guía al usuario a través de una ruta crítica para cada caso, sobre los pasos a seguir para llevar adelante su proyecto.

k) En el procedimiento de Consulta Previa se debe reforzar la coordinación entre el Ministerio de Cultura (MINCU) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para identificar las necesidades de acompañamiento que requiere el MINEM. Un insumo importante es la identificación de proyectos de envergadura para los próximos cinco años y a partir de ello, avanzar en la identificación de potenciales poblaciones nativas que pudieran verse afectadas.

l) En el procedimiento de expropiaciones, se requiere que en el largo plazo, que se tomen medidas para regularizar los predios de los poseedores, de modo que Registros Públicos cuente con información fidedigna.

Asimismo, se requiere de un trabajo colaborativo entre entidades gubernamentales en el procedimiento expropiatorio. Como ejemplo de ello se puede mencionar al área de expropiaciones involucradas en el proyecto de la Línea 2 del Metropolitano, quienes realizaron un trabajo conjunto entre los técnicos, profesionales legales y trabajadores sociales, así como la alianza definitiva con la Municipalidad Metropolitana de Lima, Policía Nacional del Perú y COFOPRI.

m) En el procedimiento de Certificación Ambiental, se requiere que:

- El SENACE cuente con una estrategia de coordinación y liderazgo frente a otras entidades como el Ministerio de Agricultura y otras dependencias del MINAM para la aplicación de la Certificación Ambiental Global.

Asimismo, es necesario que haya un entendimiento único entre la OEFA y SENACE con relación a la normativa ambiental, el tipo de información que el administrado debe presentar, los elementos clave del estudio de impacto ambiental que deberán ser supervisados durante y después de la operación del proyecto de inversión

- La ventanilla única ambiental requiere constituirse no sólo en un mecanismo de recepción y distribución de la información que presenta el administrado. Es necesario que se consideren las herramientas que permita que la ventanilla sea además un medio de consulta confiable respecto al procedimiento administrativo que implica la certificación ambiental. Ello implica recurso humano, sistemas de información y consulta, desarrollo de capacidades, protocolos y manuales.

Es necesario que se diseñen y elaboren los flujos de los procedimientos administrativos que gestionará esta ventanilla, así como manuales y compilación de casos que vayan documentando ocurrencias que reflejen la necesidad de una relativa discrecionalidad, necesaria para adaptar la norma a realidades heterogéneas.



6.4 PROPUESTA DE ACCIONES A IMPLEMENTAR

a) En el corto plazo las acciones que podrían implementarse serían:

- La generación y publicación de manuales, protocolos y herramientas de análisis. Así como la producción de compendios del conjunto de normas por sector, tipo de proyecto y ordenado por procedimiento administrativo.
- Capacitación a los funcionarios en temas específicos del ciclo de inversión de proyectos de envergadura. Esta medida puede realizarse en alianza con los gremios empresariales dispuestos a invertir en explicar e informar a los funcionarios públicos en temas como: exploración minera, explotación, entre otros temas que permitirían un mejor entendimiento de cómo el procedimiento administrativo se alinea con la naturaleza, temporalidad y envergadura del proyecto.
- Publicación de los flujogramas de los macro procesos, que muestran el conjunto de procedimientos administrativos que debe cumplir el inversionista.
- Capacitación de los funcionarios en los macro procesos, de modo que estos profesionales conozcan no solo los elementos propios de su intervención, sino el efecto de su trabajo y decisiones sobre otros procedimientos administrativos.

b) En el mediano plazo se considera la implementación de medidas cuya finalidad es la generación de una política o un plan de acción, así como la implementación de mecanismos y herramientas que contribuyan a la calidad regulatoria, como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), que se constituya en práctica regular en la producción de normas y el diseño de procedimientos administrativos.

c) Finalmente, en el largo plazo se debería apuntar a consolidar una cultura de gobernanza regulatoria, a través de la práctica de la planificación, evaluación, información a la ciudadanía y creación de una entidad encargada de supervisar la gestión y la calidad regulatoria.

Gráfico N° 21

Hoja de ruta en la implementación de la gobernanza regulatoria



Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.





BIBLIOGRAFÍA

ALZA BARCO, Carlos, ¿Que se entiende por Regulación? Enfoques y Equivocidad. En: Revista de Derecho Administrativo, N° 10, Lima, Circulo de Derecho Administrativo - PUCP, Noviembre de 2011.

Apoyo Consultoría S.A., Informe Lineamientos para promover la inversión en el Perú 2012–2016, Disponible en: http://www.apoyoconsultoria.com/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/Informe_Capeco_Apoyo.pdf

ARIAS-SCHREIBER BARBA, Félix, VALDIVIESO SERRANO, Luis, PEÑA JUMPA, Juan, Balance y perspectiva de la aplicación costo – beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República, Lima, Edit. Equis Equis, 2014.

BERTÍN, Hugo y CALVO Roberto, Fallas del mercado y estrategias de regulación: los Fondos de Pensiones en Argentina, En: Revista de Temas Financieros, Volumen III, Número 1, Superintendencia de Banca y Seguros, Lima, 2006. Disponible en: http://www.sbs.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/jer/EDIPUB_VOLUMEN3/Bertin-Calvo.pdf

CARBALLO PÉREZ, Alfonso, La Experiencia Mexicana en la consolidación de la gobernanza regulatoria. En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER, Reforma Regulatoria en América Latina, México, 2012.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Análisis Estratégico: Acerca de la regulación y la corrupción en México, 9 de marzo de 2007. Disponible en: <http://ceesp.org.mx>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Disponible en: <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario>

CIERCO SEIRA, César, La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia. En: Revista de Administración Pública, N° 152, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p. 390.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, Reforma Regulatoria en América Latina, México, COFEMER, 2012.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, ¿Qué es la Regulación?. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89>

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, ¿Qué es la Mejora Regulatoria? Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria, Material de Lectura del Diplomado en Regulación. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/diplomados1/Diplomado/archivos/M%C3%B3dulo%20I%20Lectura%204%20Gobernanza.pdf>

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, Estudio de Mejora Regulatoria y Política Anticorrupción para Jalisco. Disponible en: http://www.cesjal.org/pics/transparencia_archivos/752703-estudio-mejora-regulatoria-anticorrupcin-final.pdf

Consejo Nacional de Competitividad (CNC) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Agenda Nacional de Competitividad 2014 - 2018, Lima, 2014.

DE SOTO, Hernando, El Misterio del Capital, Barcelona, Edit. Península, 2001.

DJANKOV, Simeón, LA PORTA, Rafael, LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio, SHLEIFER, Andrei, The Regulation of entry. En: Quarterly Journal of Economics, 2002.

DOMENECH PASCUAL, Gabriel, Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos. En: MIGUEZ MACHO, Luis, ALMEIDA CERREDA, Marcos, SANTIAGO IGLESIAS, Diana (Coordinadores), La simplificación de los procedimientos administrativos. Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014.



GAMERO CASADO, Eduardo, Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado, IX Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 2014.

GARCIA VILLAREAL, Jacobo Pastor, Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>

GOMEZ ACOSTA, Ana Paola, CASTELLANOS MENDOZA, Amanda, GIL SÁMCHÉZ, Cristian, Mejora Regulatoria en Colombia. En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, Reforma Regulatoria en América Latina, México, COFEMER, 2012.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. 2, 8va. Edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.

GUTIERREZ, Walter (Director), Informe Legislativo. Perú: País de la Leyes 2014, Lima, Gaceta Jurídica, 2015.

Instituto Nacional de Estadística (INEI), Encuesta Nacional de Hogares 2014. Comisión Federal de Mejora Regulatoria [COFEMER] de la Secretaría de Economía de México, Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria, Material de Lectura del Diplomado en Regulación, p. 8. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/diplomados1/Diplomado/archivos/M%C3%B3dulo%20I%20Lectura%204%20Gobernanza.pdf>

LATORRE, Indira, La política de mejora regulatoria: oportunidades y desafíos para Colombia. En: Revista de Derecho Público, N° 33, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá, Julio-Diciembre de 2014.

LILLEY, Walter y MILLER, James C., "The New Social Regulation", The Public Interest, N° 47 (Spring 1977).

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, De la simplificación de la Administración Pública. En: Revista de Administración Pública, N° 151, Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

Ministerio del Ambiente, Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana, Lima, 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas, Manual para el Análisis Económico y Legal de los proyectos normativos, así como el Manual de elaboración del Informe de Impacto Normativo, aprobados por Resolución Ministerial N° 639-2006-EF/67.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Lima, Gaceta Jurídica, 2015.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Lima, Rhodas, 1999.

MOLINA MORALES, Agustín, GUARNIDO RUEDA, Almuneda, Fallos de Mercado y Regulación Pública. En: Temas Actuales de Economía, N° 4, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, 2009.

NAPURÍ GUZMAN, Christian, Manual del Procedimiento Administrativo General, Lima, Pacífico Editores, 2013.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, Regulatory Policy and Governance, OCDE, Publishing, 2011.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones, OECD Publishing, 2012.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Revisiones sobre Gobernanza Pública: Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública. Chile, Contraloría General de la República, 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, París, OCDE Publishing, 2014.

PALOMINO BONILLA, Miguel, PÉREZ MALCA, Patricia, CASTILLO VERA Paula, ORTIZ CHÁVEZ Piero, El costo económico de la no ejecución de proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas, Lima, Instituto Peruano de Economía, Junio – 2015. Disponible en: <http://ipe.org.pe/documentos/el-coste-economico-de-la-no-ejecucion-de-los-proyectos-mineros-por-conflictos-sociales-yo>

PENNA, Francisca, Buenas prácticas regulatorias en Chile. En: Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER de la Secretaría de Economía de México, Reforma Regulatoria en América Latina, México, COFEMER, 2012.

Presidencia del Consejo de Ministros, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, Lima, PCM, 2013.

QUINTANA SÁNCHEZ, Eduardo, Análisis de impacto regulatorio en la regulación peruana de servicios públicos. En: Derecho y Sociedad, N° 36, Revista de Derecho de los alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP, Lima, 2011.

GUASH, Luis y HAHN, Robert, Los costos y beneficios de la regulación: Consecuencia para los países en desarrollo. En: The World Bank Research Observer, Vol. 14, N° 1 (February 1999). Disponible: <http://www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-2/019.pdf>

Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa, Lima, SGP, 2010. Disponible en: sgp.pcm.gob.pe/web/index.php/normas?download=73:ds-n-007

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES de Ecuador, La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria 2008 - 2013, Quito, SENPLADES, 2014.

SUNSTEIN CASS, (Más) Simple. El futuro del Gobierno. Madrid, Marcial Pons, 2014.

TORNOS MAS, Joaquín, La simplificación procedimental en el ordenamiento español. En: Revista de Administración Pública, N° 151, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000.

Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC.

Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 1535-2006-PA/TC.

VERGARA BLANCO, Alejandro, Constitución de servidumbres a favor de instalaciones eléctricas. En especial de la adquisición del derecho real de servidumbre en el caso de la ocupación continua y aparente del suelo ajeno con instalaciones eléctricas construidas con autorización expresa o con la aquiescencia del dueño. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 25, No. 2, Santiago, 1998.

WOLF Thomas, GÜRGEN Emine, Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción en los países bálticos y de la Comunidad de Estados Independientes. La función del Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, FMI, 2000.

World Bank, International Finance Corporation, Doing Business in 2004 Understanding Regulation, Washington, Oxford University Press, 2004.

World Economic Forum, Reporte Global sobre Competitividad 2015 – 2016.

World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2013–2014.



Anexo N° I

Cartera de proyectos mineros

EMPRESA	PROYECTO	REGIÓN/PROVINCIA/DISTRITO	INVERSIÓN (MM US\$)
EN EXPLORACIÓN			
MARCOBRE S.A.C.	Marcobre (Mina Justa)	Ica, Nazca, San Juan De Marcona	744
ANGLO AMERICAN MICHQUILLAY S.A.	Michiquillay	Cajamarca, Cajamarca, La Encañada	700
APURIMAC FERRUM S.A.	Hierro Apurimac	Apurimac, Andahuaylas, Andahuaylas	2,300
CAÑARIACO COPPER PERU S.A.	Cañariaco	Lambayeque, Ferreñafe, Cañaris	1,599
CANTERAS DEL HALLAZGO S.A.C.	Chucapaca	Moquegua, Gral.Sanchez Cerro, Ichuña	700
COMPAÑIA MINERA MILPO S.A.A.	Hilarión	Ancash, Bolognesi, Huallanca	470
COMPAÑIA MINERA QUECHUA S.A.	Quechua C	Usco, Espinar, Espinar	490
JUNEFIELD GROUP S.A.	Don Javier	Arequipa, Arequipa, Yarabamba	600
LUMINA COPPER S.A.C.	Galeno	Cajamarca, Celendin, Celendin	2,500
MINERA ANTARES PERU S.A.C.	Haqira	Apurimac, Cotabambas, Chalhuanhuacho	2,800
MINERA HAMPTON PERU S.A.C	Los Calatos	Moquegua, Mariscal Nieto, Moquegua	1,320
MINERA CUERVO S.A.C.	Cerro Ccopane	Cusco, Paruro, Omacha	-
COMPAÑIA MINERA MIILPO S.A.A.	Magistral	Ancash, Pallasca, Conchucos	750
RIO BLANCO COPPER S.A.	Río Blanco	Piura, Huancabamba, Carmen De La Frontera	1,500
RIO TINTO MINERA PERU LIMITADA S.A.C.	La Granja	Cajamarca, Chota, Querocoto	1,000
SPCC	Los Chancas	Apurimac, Aymaraes, Pochuanca	1,560
AMERICAS POTASH PERU S.A.	Salmueras de Sechura	Piura, Sechura, Sechura	125
COMPAÑIA MINERA VICHAYCOCHA S.A.	Rondoni	Huanuco, Ambo, Cayma	350
MINERA AQM COPPER PERU S.A.C.	Zafranal	Arequipa, Castilla, Huancarqui	1,122

EMPRESA	PROYECTO	REGIÓN/PROVINCIA/DISTRITO	INVERSIÓN (MM US\$)
EXPLORACIONES COLLASUYO S.A.C.	Accha	Cuzco, Paruro, Accha	346
MANTARO PERU S.A.	Fosfatos Mantaro	Junín, Concepción, Aco	850
CORPORACION MINERA CENTAURO S.A.C.	Quicay II	Pasco, Pasco, Simón Bolívar	3,000
ANABI S.A.C.	Anubia	Apurímac, Abancay, Curahuasi	90
MINSUR S.A.	Expl. de relaves Bofedal II	Puno, Melgar, Antauta	165
CON E.I.A. PRESENTADO			
COMPAÑIA MINERA MILPO S.A.A.	Pukaqaqa	Huancavelica, Huancavelica, Huando	630
CÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	Tambomayo	Arequipa, Caylloma, Tapay	256
BEAR CREEK MINING COMPANY - SUC PERU	Santa Ana	Puno, Chucuito, Huacullani	71
JINZHAO MINING PERU S.A.	Pampa de Pongo	Arequipa, Caraveli, Bella Union	1,500
CON E.I.A. APROBADO / CONSTRUCCIÓN			
ANGLO AMERICAN QUELLAVECO S.A.	Quellaveco	Moquegua, Mariscal Nieto, Torata	3,300
MINERA CHINALCO PERÚ S.A.	Toromocho	Junín, Yauli, Morococha	3,500
MINERA YANACOCCHA S.R.L.	Minas Conga	Cajamarca, Cajamarca, Baños del Inca	4,800
HUDBAY PERU S.A.C.	Constancia	Cusco, Chumbivilcas, Chamaca y Livitaca	1,800
LAS BAMBAS MINING COMPANY S.A.	Las Bambas (*)	Apurimac, Cotabambas, Chalhuanhuacho	10,000
MINERA SUYAMARCA S.A.C.	Inmaculada	Ayacucho Y Paucar Del Sara, Pacapausa	392
COMPAÑIA MINERA ARES S.A.	Crespo	Cuzco, Chumbivilcas, Santo Tomas	110
MINERA SHOUXIN PERU S.A.	Explotacion de relaves	Marcona, Nazca, Ica	239
SHAHUINDO S.A.C.	Shahuindo	Cajamarca, Cajamarca, Cachachi	132



EMPRESA	PROYECTO	REGIÓN/PROVINCIA/DISTRITO	INVERSIÓN (MM US\$)
INVICTA MINING CORP S.A.C.	Invicta	Lima, Huaura, Leoncio Prado	93
RELIANT VENTURES S.A.C.	San Luis	Ancash, Yungay, Shupluy	-
BEAR CREEK MINING COMPANY	Corani	Puno, Carabaya, Corani	600
MINERA KURI KULLU S.A.	Ollachea	Puno, Carabaya, Ollachea	170
FOSFATOS DEL PACIFICO S.A.- FOSPAC	Proyecto Fosfatos	Piura, Sechura, Sechura	500
ANABI S.A.C	Anama	Apurimac, Antabamba, Huaquirca	40
SPCC	Tia Maria	Arequipa, Islay, Cocachacra	1,400
AMPLIACIONES			
SPCC	Ampliación Toquepala	Tacna, Jorge Basadre, Ilabaya	1,200
COMPANIA MINERA MISKI MAYO S.R.L.	Ampliación Bayovar	Piura, Sechura, Sechura	520
SHOUGANG HIERRO PERU S.A.A.	Ampliación Marcona	Ica, Nazca, Marcona	1,500
SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.	Ampliación Cerro Verde	Arequipa, Arequipa, Yarabamba	4,600
MINERA CHINALCO PERÚ S.A.	Ampliación Toromocho	Junin, Yauli, Morococha	1,320
COMPAÑIA MINERA MILPO S.A.A.	Ampliación Cerro Lindo	Ica, Chincha, Chavin	40
CÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	Ampliación Uchucchacua	Lima, Oyon, Oyon	100
Total (MM US\$)			63,894

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Anexo n° II

Cartera de proyectos en hidrocarburos

PROYECTO	EMPRESA	ETAPA	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
EN EXPLORACIÓN				
108	Pluspetrol E&P S.A.	Exploración	Pasco, Junín, Ayacucho, Ucayali, Cusco	191
126	Petrominerales Perú S.A.	Exploración	Ucayali	188
95	Gran Tierra Energy Perú S.R.L.	Exploración	Loreto	150
138	Pacific Stratus Energy S.A., Sucursal del Perú	Exploración	Ucayali	142
174	Tecpetrol Lote 174 S.A.C.	Exploración	Ucayali	124
Z-33	Savia Perú S.A.	Exploración	Lima, Ica	108
131	Cepsa Perú S.A., Sucursal del Perú	Exploración	Ucayali, Huánuco, Pasco	107
123	Gran Tierra Energy Perú S.R.L.	Exploración	Loreto	102
107	Petrolifera Petroleum del Perú S.A.C.	Exploración	Huánuco, Pasco	99
76	Hunt Oil Exploration and Production Company of Peru, LLC., Sucursal del Peru	Exploración	Madre de Dios, Cusco, Puno	89
129	Gran Tierra Energy Perú S.R.L.	Exploración	Loreto	87
Z-38	KEI (PERU Z-38) PTY LTD., Sucursal del Perú	Exploración	Tumbes	83
114	Cepsa Perú S.A., Sucursal del Perú	Exploración	Ucayali	83
130	Cepsa Perú S.A., Sucursal del Perú	Exploración	Loreto	80
102	Pluspetrol E&P S.A.	Exploración	Loreto	67
Z-36	Savia Perú S.A.	Exploración	Ancash, Lima	55
Z-35	Savia Perú S.A.	Exploración	Lambayeque, La Libertad, Ancash	53



PROYECTO	EMPRESA	ETAPA	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
133	Petrolífera Petroleum del Perú S.A.C.	Exploración	Ucayali, Huánuco, Pasco	50
144	KEI (PERU 112) PTY LTD, Sucursal del Perú	Exploración	Loreto	40
Z-49	Savia Perú S.A.	Exploración	Ancash, Lima	33
Z-48	Savia Perú S.A.	Exploración	Ancash	32
XXIII	Bpz Exploración & Producción S.R.L.	Exploración	Tumbes-Piura	28
XIX	Bpz Exploración & Producción S.R.L.	Exploración	Tumbes	23
Z-51	Savia Perú S.A.	Exploración	Lima	20
Z-52	Savia Perú S.A.	Exploración	Lima	20
103	Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú	Exploración	San Martín	11
XXII	Bpz Exploración & Producción S.R.L.	Exploración	Piura	10
Z-45	Savia Perú S.A.	Exploración	Piura, Lambayeque	7
XXVI	Savia Perú S.A.	Exploración	Piura, Lambayeque	6
58	Petrobras Energía Perú S.A.	Exploración	Cusco	721
39	Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú	Exploración	Loreto	257
EN EXPLOTACIÓN				
I	G.M.P. S.A.	Explotación	Piura	177
V	G.M.P. S.A.	Explotación	Piura	13
88	Pluspetrol Perú Corporation S.A.	Explotación	Cusco	2,476
Z-2B	Savia Perú S.A.	Explotación	Piura	2,100
67	Perenco Perú Petroleum Limited, Sucursal del Perú	Explotación	Loreto	2,035
I	Pluspetrol Perú Corporation S.A.	Explotación	Cusco	1,725

PROYECTO	EMPRESA	ETAPA	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
8	Pluspetrol Norte S.A.	Explotación	Loreto	1,544
57	Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú	Explotación	Junín, Ucayali, Cusco	1,408
Z-1	Bpz Exploración & Producción S.R.L.	Explotación	Tumbes, Piura	1,283
X	Petrobras Energía Perú S.A.	Explotación	Tumbes, Piura	1,234
1-AB	Pluspetrol Norte S.A.	Explotación	Loreto	1,034
64	Petróleos del Perú - Petroperú S.A.	Explotación	Loreto	634
Z-6	Savia Perú S.A.	Explotación	Piura, Lambayeque	510
XIII	Olympic Perú Inc., Sucursal del Perú	Explotación	Piura	313
31-C	Aguaytia Energy del Perú S.R.L.	Explotación	Ucayali	209
VII_VI	Sapet Development Peru Inc., Sucursal del Perú	Explotación	Piura	206
Infraestructura				
Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano	Gasoducto Sur Peruano S.A.	En construcción	Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua	3,600
Masificación del Uso de Gas Natural a Nivel Nacional: Concesión Norte y Concesión Sur Oeste	Gases del Pacífico S.A.C. y Gas Natural Fenosa Perú S.A.	En construcción	Nacional	205
Derivación Ayacucho	Transportadora de Gas del Perú S.A. – TGP	En construcción	Ayacucho	21
Total (MM US\$)				23,793

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.



Anexo N° III

Cartera de proyectos en Electricidad

a. Generación eléctrica

PROYECTO	EMPRESA	FECHA DE POC	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Central Hidroeléctrica Chaglla	Generación Huallaga S.A.	31/07/2016	Huánuco	1,177
Central Hidroeléctrica Molloco	Corsan, Corviam, Enex y Engevix	17/03/2020	Arequipa	600
Central Hidroeléctrica Cerro del Águila	Cerro del Águila S.A.	30/06/2016	Huancavelica	514
Central Térmica Ilo (500 MW)	Enersur S.A.	01/03/2017	Moquegua	500
Central Térmica Mollendo (Puerto Bravo) (500 MW)	Samay I S.A.	01/05/2016	Arequipa	400
Central Hidroeléctrica Cheves	Empresa de Generación Eléctrica Cheves S.A.	01/01/2016	Lima	393
Central Hidroeléctrica Belo Horizonte (180 MW)	Compañía Energética del Centro S.A.C.	31/12/2017	Huánuco	389
Central Hidroeléctrica Quitaracsa I (112 MW)	Enersur S.A.	30/04/2015	Ancash	250
Central Eólica Tres Hermanas	Parque Eólico Tres Hermanas S.A.C.	31/12/2015	Ica	184
Central Térmica Santo Domingo de Los Olleros (2da Etapa) (99.96 MW)	Termochilca S.A.C.	18/03/2017 (2da. etapa)	Lima	170
Central Térmica Planta Eten Reserva Fría (230MW)	Planta de Reserva Fría de Generación de Eten S.A. (Consortio Cobra -Enersa (España))	12/06/2015	Lambayeque	158
Central Hidroeléctrica Santa Teresa I	Luz del Sur S.A.A.	25/02/2015	Cusco	156
Central Hidroeléctrica Pucará	Empresa de Generación Hidroeléctrica del Cuzco	15/12/2017	Cusco	150
Central Térmica Nueva Esperanza (163.2 MW)	Empresa Eléctrica Nueva Esperanza S.R.L.	31/12/2016	Tumbes	128

PROYECTO	EMPRESA	FECHA DE POC	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Central Térmica Iquitos Nueva Reserva Fría (18 MW)	Genrent del Perú S.A.C.	2017-02-17 (1ra Amp.), 2018-02-17 (2da Amp.)	Loreto	100
Olmos 1 (51 MW)	Sindicato Energético S.A.	31/12/2018	Lambayeque	91
Central Hidroeléctrica Machupicchu II (102 MW)	Empresa de Generación Eléctrica Machupicchu S.A.	14/09/2015	Cusco	89
Central Hidroeléctrica Marañón (96 MW)	Hidroeléctrica Marañón S.R.L.	12/05/2015	Junín	78
Central Hidroeléctrica La Virgen (64.7 MW)	La Virgen S.A.	31/01/2016	Junín	72
Central Hidroeléctrica Tarucani (49 MW)	Tarucani Generating Company S.A.	07/06/2015	Arequipa	71
Central Hidroeléctrica Cativen I y II (29 MW)	Compañía Minera Poderosa S.A.	31/03/2017	La Libertad	69
Central Hidroeléctrica Centauro I y III (25 MW)	Corporación Minera del Perú S.A.	I y II etapa junio del 2015.	Ancash	51
Central Hidroeléctrica Rucuy (20 MW)	Empresa de Generación Eléctrica Río Baños S.A.C.	24/09/2017		42
Central Térmica Planta Pucallpa Reserva Fría (40MW)	Infraestructuras y Energías del Perú S.A.C.	28/02/2015	Ucayali	40
Central Térmica Planta Puerto Maldonado Reserva Fría (18 MW)	Infraestructuras y Energías del Perú S.A.C.	28/02/2015	Ucayali	40
Central Hidroeléctrica 8 de Agosto (19 MW)	Generación Andina S.A.C.	12/02/2016	Huánuco	39
Central Hidroeléctrica Potrero (19.9 MW)	Empresa Eléctrica Agua Azul S.A.	31/12/2016	Cajamarca	32
Central Hidroeléctrica Chancay (19 MW)	Sindicato Energético S.A.	26/08/2015	Lima	31
Central Hidroeléctrica Angel III (19.95 MW)	Generadora de Energía del Perú S.A.	31/12/2016	Puno	27
Central Hidroeléctrica Carhuac (15.8 MW)	Andean Power S.A.	31/12/2016	Lima	27



PROYECTO	EMPRESA	FECHA DE POC	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Central Hidroeléctrica Angel I (19.95 MW)	Generadora de Energía del Perú S.A.	31/12/2016	Puno	26
Central Hidroeléctrica Angel II (19.95 MW)	Generadora de Energía del Perú S.A.	31/12/2016	Puno	24
Central Hidroeléctrica Huatziroki (19.2 MW)	Empresa Generacion Hidraulica Selva S.A	24/08/2016	Junín	23
Central Hidroeléctrica Zaña (13.2 MW)	Electro Zaña S.A.C.	30/09/2015	Cajamarca	23
Central Hidroeléctrica Viroc (Raura II) (12.2 MW)	Amazonas Generación S.A.	17/03/2017	Lima	21
Total				6,014

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

b. Trasmisión eléctrica

PROYECTO	EMPRESA	FECHA DE POC	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Línea de Transmisión Moyobamba - Iquitos 220 Kv	Consortio Isolux Transmisora Peruana	24 meses a partir de la firma del contrato	San Martín, Loreto	499
Línea de Transmisión Mantaro - Marcona - Socabaya - Montalvo y Subestaciones	Interconexión Eléctrica	26/11/2016	Huancavelica, Ica, Arequipa, Moquegua	278
Subestaciones San José - Cerro Verde	ATN 1 S.A.	04/10/2014	Arequipa	127
Línea de Transmisión Machupicchu - Quencoro - Onocora - Tintaya	ATN 3 S.A. - Abengoa Peru S.A.	13/08/2016	Cusco	114
Línea de Transmisión Carhuaquero - Cajamarca Norte - Cállic - Moyobamba	Concesionaria Línea Transmisión Ccncm	16/05/2016	Cajamarca, Amazonas, San Martín	107
Línea de Transmisión Machupicchu- Abancay-Cotaruse	Consortio Transmantaro S.A.	27/03/2015	Cusco, Apurímac	63
Línea de transmisión Central Hidroeléctrica Chaglla - Subestación Paragsha 2	Empresa de Generación Huallaga S.A.	31/07/2016	Huánuco	45
Línea de Transmisión La Planicie - Industriales 220 kV y Subestaciones Asociadas	SAC (COBRA PERÚ S.A.)	24 meses a partir de la firma del contrato	Lima	35
Línea de Transmisión y Subestaciones Cotaruse - Las Bambas	ATN 2 S.A.	01/04/2015	Cusco	33
Subestaciones Cerro del Águila - Campo Armiño	Cerro del Águila S.A.	20/01/2016	Huancavelica	27
SE Montalvo - SE Tía María	Abengoa Perú S.A.	31/03/2015	Arequipa, Moquegua	24
Total				1,352

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.



Anexo N° IV

Cartera de proyectos de transporte

PROYECTO	EMPRESA	SECTOR	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Aeropuertos				
Aeropuerto Internacional de Chinchero	Aeropuertos Andinos del Peru S.A.	Aeropuerto	Cusco	455
Primer Grupo de Aeropuertos Regionales	Aeropuertos del Peru S.A.	Aeropuerto	Ancash, Cajamarca, Loreto, Amazonas, Lambayeque, Piura, Tumbes, Ucayali, La Libertad, San Martin, Ica	108
Segundo Grupo de Aeropuertos Regionales	Aeropuertos Andinos del Perú S.A.	Aeropuerto	Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Puno, Madre de Dios, Tacna	79
Carreteras				
Red Vial 4: Tramos Viales Pativilca - Santa - Trujillo y Puerto Salaverry	Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C.	Vía	La Libertad, Ancash	286
Red Vial 5: Ancón - Huacho Pativilca y Ancón - Puente Chancay	Norvial S.A.	Vía	Lima	75
Red Vial 6: Puente Pucusana - Cerro Azul - Ica	Concesionaria Vial del Perú S.A.	Vía	-----	232
Autopista del Sol tramo Trujillo - Sullana	Concesionaria Vial del Sol S.A.	Vía	Piura, La Libertad	300
IIRSA Centro - Tramo 2	Desarrollo Vial de los Andes S.A.C.	Vía	Lima, Pasco, Junín	100

PROYECTO	EMPRESA	SECTOR	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Tramo Vial: Dv. Quilca - Dv. Arequipa, Dv. Matarani - Dv. Moquegua, Dv. Ilo - Tacna, Tacna - La Concordia (430km)	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S.A.C.	Vía	Arequipa, Moquegua y Tacna	160
Longitudinal de la Sierra (Tramo 2)	Consortio Consierra (Sacyr Concesiones SL y Constructora Málaga Hnos. S.A.) - España	Vía	-----	174
Rehabilitación y Mejoramiento de la Carretera Cañete-Lunahuana	Consortio Vial Lunahuana (Johe S.A - Constructores y Mineros Contratistas Generales SAC)	Vía	Lima	43
Carretera Chongoyape - Cochabamba - Cajamarca, Tr.: Chota - Bambamarca - Hualgayoc	Consortio Cajamarca II (Constructora Queiroz Galvao Sucursal Peru - Construccoes E Comercio Camargo Correa S.A. Sucursal Peru - E. Reyna C. Sac Contratistas Generales)	Vía	Cajamarca	113
Carretera Quinua - San Francisco, Tramo 2: km 78+500 - km 172+420 (San Francisco)	Consortio Vial Quinua (GyM S.A.-ICCGSA-EIVI SAC)	Vía	-----	204
Puesta a punto de la Calzada actual, conforme a los terminos del E.D. para la Rehabilitación de la Panamericana Norte, Tramo O-I y II: km 557+000 al km 886+600	Construccion y Administracion S.A.	Vía	-----	86



PROYECTO	EMPRESA	SECTOR	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Carretera Chamaya-Jaen-San Ignacio-Rio Canchis, Tramo: Pericos-San Ignacio (Via Evitamiento)	Consortio Pericos - San Ignacio (Conalvias S.A. Sucursal del Perú - Energoprojekt Niskogradnja S.A. Surusal Perú)	Vía	Cajamarca	73
Carretera Lima - Canta - La Viuda - Unish, Tramo: Lima - Canta	Consortio Vial Santa Rosa (Constructora OAS Ltda. Sucursal del Perú - Mota - Engil Perú S.A. - Constructora UPACA S.A.)	Vía	Lima	128
Corredor vial Lima-Canta-Huayllay-Dv. Cochamarca- Emp. PE 3N	Consortio Vial Huallay (Constructora Aterpa M. Martins S.A. Sucursal del Perú-Conalvias Construcciones S.A.S- Sucursal Perú y Johesa S.A.)	Vía	Lima, Pasco	139
Carretera Huaura - Sayan-Churin, Tramo: Huaura-Sayan-Puente Tingo	Consortio Vial Huaura (Constructora Andrade Gutierrez S.A. Sucursal del Perú y JJC Contratistas Generales S.A.)	Vía	Lima	202
Carretera Yauri - Negromayo - Oscollo - Imata, Tramo: Dv. Imata - Oscollo - Negromayo	Constructora Queiroz Galvao S.A. Sucursal del Perú	Vía	Ayacucho	85
Carretera Camaná - Dv. Quilca - Matarani - Ilo - Tacna, Tramo: Dv. Quilca - Matarani	Constructora OAS LTDA, Sucursal del Perú - Cosapi S.A. - Obras de Ingeniería S.A.	Vía	Arequipa, Moquegua y Tacna	219

PROYECTO	EMPRESA	SECTOR	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Carretera Satipo - Mazamari - Dv. Pangoa - Puerto Ocopa	Consortio Vial Junín (Ingenieros Civiles y Contratistas Generales SA. - JJC Contratistas Generales SA,-EIVI SAC y J.Alva Centurión Contratistas Sociedad Anónima Cerrada)	Vía	Junín	107
Carretera Ruta 10, Tr.: Huamachuco - Pte. Pallar - Juanjuí, Sector: Huamachuco - Sacsacocha - Pte. Pallar	Consortio Huamachuco I (Came Contratistas y Servicios Generales S.A. - Superconcreto del Perú sa.)	Vía	La Libertad	32
Carretera San Marcos - Cajabamba- Sausacocha, Tramo: San Marcos - Cajabamba	Consortio Vial San Marcos (Altesa Contratistas Generales S.A.-Obras de Ingeniería S.A.)	Vía	Cajamarca	102
Carretera Imperial - Mayocc - Ayacucho, Tramo: Mayocc - Huanta	Consortio Vial Mayocc (JOHESA y Constructores y Mineros Contratistas Generales SAC)	Vía	Ayacucho, Huancavelica	43
Carretera Tingo María- Aguaytía- Pucallpa; Puente Chino - Aguaytia Sectores Dañados	Ingenieros Civiles y Contratistas Generales	Vía	Ucayali	58
Tramo III - B del Proyecto Mejoramiento de la Av. Nestor Gambetta - Callao (Bajo la Modalidad de Concurso Oferta)	Consortio Tunel Callao (Andrade - Queiroz - ICCGSA)	Vía	Callao	272



PROYECTO	EMPRESA	SECTOR	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Ferrocarril				
Línea 2: Ramal Av. Faucett - Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	Consortio Nuevo Metro de Lima	Ferrocarril	Lima	5,346
Puertos				
Terminal Portuario General San Martín	Consortio Paracas	Puerto	Ica	215
Modernización del Terminal Norte Multipropósito	APM Terminals Callao S.A.	Puerto	Callao	883
Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales	Transportadora Callao S.A.	Puerto	Callao	120
Terminal Portuario de Paita	Terminales Portuarios Euroandinos Paita S.A.	Puerto	Piura	267
Nuevo Terminal Portuario de Yurimaguas - Nueva Reforma	Concesionario Puerto Amazonas S.A.	Puerto	Loreto	44
Total				10,751

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones,
Ministerio de Economía y Finanzas y ProInversión.

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR.

Anexo N° V

Cartera de proyectos de telecomunicaciones

PROYECTO	EMPRESA	REGIÓN	INVERSIÓN (MM US\$)
Banda 1710 - 1770 MHz y 2110 - 2170 MHz (Bloques A y B) a Nivel Nacional	Telefónica Móviles S.A., Americatel Perú S.A.	Nacional	1,018
Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica	Consorcio TV Azteca - Tendai	Nacional	276
Banda C de 1900 MHz (Cuarto Operador)	Viettel	Nacional	150
Integración Amazónica Loreto - San Martín a la Red Terrestre de Telecomunicaciones	Gilat to Home Perú	Loreto	25
Prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y asignación de las bandas 899-915 y 944-960 MHz en la Provincia de Lima y Callao y las Bandas 902-915 MHz, en el resto del país	Viettel Perú S.A.C	Lima, Callao	343
Conectividad Integral en Banda Ancha para el Desarrollo Social de la Zona Norte del País - Región Lambayeque	Telefónica del Perú S.A.A.	Lambayeque	32
Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de la Región Apurímac	Consorcio Gilat Perú	Apurímac	42
Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de la Región Ayacucho	Consorcio Gilat Perú	Ayacucho	55
Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social de la Región Huancavelica	Consorcio Gilat Perú	Huancavelica	49
Banda 698-806 MHz a nivel nacional	Por convocar	Nacional	---
Total			2,048

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones,
Ministerio de Economía y Finanzas y ProInversión

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR



Anexo N° VI

Sector Electricidad

Matriz Descriptiva del Macroproceso

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 1:	Consulta previa	MINEM	Se realizará en caso existan pueblos originarios o nativos en la zona del proyecto. Puede efectuarse a solicitud del inversionista, pero es implementado por el Estado antes de la concesión.	Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM
Paso 2:	Participación Ciudadana	MINEM		
FASE I: CONCESIONES Y AUTORIZACIONES				
Paso 3:	Concesiones y Autorizaciones			
3.1	Concesión Temporal	MINEM	Es el permiso o título de habilitante eléctrico y requiere que previamente se haya obtenido la aprobación del IGA (Paso 4) y del EPO (Paso 7). Es usual que los TUPA de las DREM en las zonas donde se desarrollará el proyecto, exijan requisitos y documentación adicional a la normada.	Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas/ D.S. N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas
3.2	Concesión Definitiva	MINEM		Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas/ D.S. N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas
3.3	Autorización	MINEM		Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas/ D.S. N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
FASE II: CERTIFICACION AMBIENTAL				
Paso 4:	Certificación ambiental			
4.1	Aprobación de Términos de Referencia (TDR) y Clasificación	DGAAE	Existen dos instrumentos de Gestión Ambiental (IGA): 1) Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para el caso de centrales térmicas e hidroeléctricas y líneas de transmisión y, 2) Planes de Manejo Ambiental (PMA) para líneas de transmisión con tensiones de media tensión	D.S. N° 029-94-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Eléctricas TDR Anticipados (R.M. 547-2013-MEM/DM).
4.2	Participación Ciudadana	DGAAE		
4.3	Aprobación de Certificación Ambiental	DGAAE		D.S. N° 029-94-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Eléctricas.
Paso 5:	Participación Ciudadana	MINEM		
FASE III: CONSTRUCCIÓN				
Paso 6:	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)			
6.1	Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos	MINCULT	Es el documento mediante el cual el Ministerio de Cultura se pronuncia oficial y técnicamente sobre la inexistencia de restos arqueológicos considerados como bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación, en una determinada área	D.S. N° 054-2013-PCM/ D.S. N° 060-2013-PCM del 24 de mayo 2013/ Resolución Ministerial N° 253-2014-MC del 01 agosto 2014.



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 7:	Certificado de Conformidad del Estudio de Pre - Operatividad (EPO)			
7.1	Certificado de Conformidad del Estudio de Pre-Operatividad	COES	Este estudio evalúa la compatibilidad técnica del proyecto de electricidad y su impacto respecto de las instalaciones existentes del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN)	Procedimiento Técnico COES PR-20. Ingreso, modificación y retiro de instalaciones en el SEIN. Aprobado mediante Res. N° 035-2013-OS/CD.
Paso 8:	Derecho de Servidumbres			
8.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	MINEM	Pueden obtenerse convencionalmente, a través de acuerdos con los propietarios de los predios, o forzosamente, solicitando su imposición al MINEM, lo cual implica un proceso de expropiación. La servidumbre en terrenos eriazos de propiedad del Estado, requiere de su valorización.	Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas D.S. N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas
Paso 9:	Licencia y permisos Municipales			

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
9.1	Zonificación	Municipalidades	La licencia de edificación tiene como pre requisito la licencia de habilitación urbana, la misma que se otorga respecto a áreas previamente zonificadas. Dado que no todos los componentes de las centrales de generación y/o líneas de transmisión califican como edificación, las municipalidades han implementado dentro de sus TUPA las licencias de obras civiles y la autorización de tendido de líneas. Su aplicación no es uniforme entre municipalidades.	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
9.2	Habilitación Urbana	Municipalidades		Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
9.3	Licencia de Edificación	Municipalidades		Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
9.4	Licencia de Obras civiles que no constituyen edificación	Municipalidades		Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
9.5	Autorización para el tendido de líneas de trasmisión	Municipalidades		Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 10:	Uso de Combustible			
10.1	Informe Técnico Favorable	OSINERGMIN	Es el resultado de la necesidad de almacenar combustible. Existen dos tipos de permisos: 1) instalaciones temporales menores de un año y, 2) instalaciones permanentes superiores a un año.	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos
10.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP	OSINERGMIN		D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 11:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			
11.1	Autorización de Uso de Explosivos	SUCAMEC	Las normas aplicables al uso y manejo de explosivos disponen que se requerirá del otorgamiento de diversas licencias, autorizaciones y/o permisos, según sea el caso, para la ejecución de actividades de almacenamiento, uso y/o transporte de explosivos. Como parte de los procedimientos seguidos ante SUCAMEC, se requiere la opinión favorable de las Fuerzas Armadas.	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
11.2	Autorización eventual para uso de explosivos, insumos y conexos (Por cuarenta y cinco (45) días	SUCAMEC		D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
11.3	Ampliación de uso de explosivos	SUCAMEC		D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
11.4	Licencia de manipulación de explosivos	SUCAMEC		D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
11.5	Licencia de funcionamiento de Polvorín	SUCAMEC		-----
11.6	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)	SUCAMEC		D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 12:	Autorizaciones para el Uso de Recursos Hídricos			
12.1	Autorización para uso de agua	ANA	Un proyecto eléctrico puede requerir usar agua tanto para la etapa de construcción, como para la realización de pruebas de sus instalaciones ya construidas y para la operación misma. Las licencias de uso de agua facultan a su titular el uso del agua para una actividad permanente en un lugar y fin determinado. Se otorga con plazo indeterminado. Las autorizaciones son exclusivas para la ejecución de estudios, obras o lavado de suelos. Se otorga por un máximo de 2 años y es posible prorrogar. Los permisos se brindan sobre los recursos hídricos excedentes en un sistema hídrico determinado.	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
12.2	Autorización de vertimientos de aguas residuales industriales, domésticas y municipales tratadas.	ANA		Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
12.3	Licencia de uso de Agua	ANA		
12.4	Autorización de Ejecución de Estudios de aprovechamiento hídrico	ANA		Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
12.5	Aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico	ANA		Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
12.6	Autorización de Ejecución de obras con fines de aprovechamiento hídrico	ANA		Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
12.7	Otorgamiento de licencia de uso de agua	ANA		Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
FASE IV: OPERACIÓN				
Paso 13:	Convenio para la conexión o Mandato de OSINERGMIN			
13.1	Convenio para la conexión	OSINERGMIN	Con la finalidad de poder comercializar la potencia y energía producida, o prestar el servicio con transmisión de terceros en el SEIN, el titular del proyecto requerirá suscribir un acuerdo de interconexión con el titular de la instalación eléctrica de transmisión donde se conectará con la red nacional. En caso no llegue a formalizarse dicho acuerdo, el inversionista tendrá derecho a solicitar a OSINERGMIN la emisión de un mandato de conexión, con la finalidad de obligar al titular de transmisión a que brinde acceso a sus redes.	R.S.D. N° 091 – 2013
13.2	Mandato de OSINERGMIN	OSINERGMIN		
Paso 14:	Certificado de Operatividad del COES	COES	-----	-----

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
14.1	Certificado de Conformidad del Estudio de Operatividad		Se deberá solicitar al COES la nomenclatura de las nuevas instalaciones.	Procedimiento Técnico COES PR-20. Ingreso, modificación y retiro de instalaciones en el SEIN. Aprobado mediante Res. N° 035-2013-OS/CD.
Paso 15:	Ingreso o puesta en operación de instalaciones eléctricas			
15.1	Aprobación de pruebas de Puesta en Servicios	COES	Implica la aprobación para realizar las pruebas de servicio, coordinar su ejecución e informar los resultados.	Procedimiento Técnico COES PR-20. Ingreso, modificación y retiro de instalaciones en el SEIN. Aprobado mediante Res. N° 035-2013-OS/CD.
Paso 16:	Certificado de Integración o de Puesta en operación comercial			
16.1	Certificado de inicio de la operación comercial de las unidades de generación en el COES	COES	Se requiere haber realizado previamente y haber obtenido resultados positivos en la prueba de puesta en servicio y rendimiento de potencia efectiva. Asimismo, se requiere ser miembro registrado del COES.	Procedimiento Técnico COES PR-20. Ingreso, modificación y retiro de instalaciones en el SEIN. Aprobado mediante Res. N° 035-2013-OS/CD.
Paso 17:	Permisos Municipales			
17.1	Licencia de funcionamiento	Municipalidades	Solo es aplicable a obras que califiquen como edificación: Oficinas, centros de control vigilancia, almacenes y depósitos.	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



Anexo VII

Sector Minería

Matriz Descriptiva del Macroproceso

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 1:	Consulta previa	El derecho a la consulta puede ser definido como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevea la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. Dicha consulta debe ser efectuada con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos indígenas.	DGM	Resolución Ministerial N° 350-2012-MEM/DM
FASE I: CONCESIÓN MINERA				
Paso 2:	Concesión Minera: Exploración y Explotación de Minerales			
2.1	Petitorio de Concesión Minera	Es el título otorgado por el INGEMMET. No autoriza el desarrollo de actividades mineras y, por lo tanto, no requiere de Certificación Ambiental ni Consulta Previa.	INGEMMET	D.S. N° 014-94-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería/ D.S. N° 018-92-EM, Reglamento de Procedimientos Mineros/ D.S. N° 03-94-EM, Aprueban el Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería/ D.S. N° 042-2003-EM, Establecen compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 3:	Participación Ciudadana		DGM	
FASE II: CERTIFICACIÓN AMBIENTAL				
Paso 4:	Certificación Ambiental			
4.1	Aprobación de TdR y Clasificación	En la etapa de exploración minera existen 2 alternativas: 1) Declaración de Impacto Ambiental (DIA): cuando se tiene un máximo de 20 plataformas de perforación, un área menor a 10 hectáreas, la construcción de túneles de hasta 50 metros de longitud.	DGAAM	D.S. N° 040-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Mineras TDR Anticipados: R.M. N° 116-2015-MEM/DM, que aprueba TDRs para EIA-d y EIA-sd de todas las actividades mineras.
4.2	Participación Ciudadana	2) Estudio de Impacto Ambiental Semi Detallado (EIA sd): Más de 20 plataformas de exploración, más de 10 hectáreas y la construcción de túneles de más de 50 metros de longitud	DGM	-----
4.3	Aprobación de Certificación Ambiental	El procedimiento de aprobación de la DIA no contempla la opinión de la ANA, lo que sí se da en el caso del EIA sd.	DGAAM	D.S. N° 040-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Mineras
Paso 5:	Participación Ciudadana	-----	DGM	-----
FASE III: EXPLORACIÓN				
Paso 6:	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos			



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
6.1	Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos	Se aplica el procedimiento simplificado previsto en el D.S. N° 054 - 2013 - PCM que permite la aprobación directa del CIRA y la posterior presentación del PMA a cargo de un arqueólogo responsable.	MINCULT	D.S. N° 054-2013-PCM
6.2	Presentación de un Plan de Monitoreo Arqueológico - PMA		MINCULT	-----
Paso 7:	Derecho de servidumbres			
7.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	Para la etapa de exploración se considera la adquisición de una servidumbre temporal, en tanto la fase de operación aún no es segura. Otorgamiento de servidumbre bajo el D.S. N° 054 - 2013 PCM.	DGM	TUO de la Ley General de Minería Ley N° 27798/ D.S. N° 054 - 2013 - PCM
Paso 8:	Permisos Municipales			
8.1	Licencia de Construcción (caminos, campamentos, Plantas de tratamiento de aguas residuales domesticas)	Construcción de instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
8.2	Licencia de Funcionamiento	Funcionamiento de las Instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 9:	Derecho de Uso de Agua			
9.1	Autorización de Uso de Agua	Se requiere contar con la certificación ambiental de la actividad a la cual se destinará el recurso hídrico. Asimismo, se son necesarios los derechos superficiales sobre los terrenos en los que utilizará el agua y por aquellos en los que se construirá infraestructura necesaria para el aprovechamiento del recurso. Se estima que el inversionista podría solicitar acreditar la disponibilidad hídrica mediante la opinión de la AAA obtenida en la certificación ambiental	ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
9.2	Autorización de Vertimientos		ANA	-----
9.2.1	Opinión Técnica Favorable del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Domésticas para Vertimiento.		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos/ D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
9.2.2	Opinión Técnica Favorable - DIGESA		DIGESA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud/ Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
9.3	Autorización para Planta de Tratamiento de Agua Potable		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos/ D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 10:	Permisos para caminos de acceso			
10.1	Apertura de trocha	Las normas legales aplicables no contemplan una autorización para la construcción de un camino de acceso. En la práctica, se construyen en terrenos respecto a los cuales el inversionista cuenta con derechos de servidumbre, por lo que no requiere de autorización gubernamental. Sin embargo, si es necesaria la autorización para el empalme del camino de acceso privado del proyecto con la infraestructura vial pública, la misma que es brindada por la Autoridad de Caminos competente.	MTC, GR,GL	-----
10.2	Concesión Minera no metálica (Cantera)		DREM	-----
Paso 11:	Permisos Forestales			
11.1	Autorización de Desbosque a titulares de actividades distinta a la forestal	Requieren de la previa certificación ambiental.	MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
11.2	Actividades de Forestación y Reforestación		MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 12:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			
12.1	Certificado de Operación Minera (COM)	Se solicitará para la ejecución de actividades de almacenamiento, uso y/o transporte de explosivos.	-----	-----
12.2	Autorización de Uso de Explosivos		-----	-----
12.2.1	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Primer Semestre		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
12.2.2	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Segundo Semestre.		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
12.2.3	Ampliación de uso de explosivos		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
12.3	Licencia de manipulación de explosivos		SUCAMEC	D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
12.4	Licencia de funcionamiento de Polvorín		SUCAMEC	-----
12.5	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil. D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos.



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 13:	Uso de Combustible			
13.1	Informe Técnico Favorable	Requerido para el caso de almacenamiento de combustible. Se solicita el registro de SUNAT y el permiso para la utilización de bienes fiscalizados por esta institución.	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos.
13.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP		OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos.
Paso 14:	Autorización para Exploración			
14.1	Autorización de Inicio de Actividades de Exploración	Faculta el inicio de las actividades mineras exploratorias.	DGM	D.S. N° 018-92-EM, Reglamento de Procedimientos Mineros.
FASE IV: ESTUDIOS, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN				
Paso 15:	Certificación Ambiental			
15.1	Aprobación de TdR y Clasificación	Se consideran las siguientes certificaciones: a) Estudio de impacto ambiental, b) aprobación del plan de cierre de minas, c) IGA para las actividades de electricidad. Este último en caso que el componente eléctrico no haya sido incorporado en la evaluación ambiental	DGAAM	D.S. N° 040-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Mineras/ TDR Anticipados: R.M. N° 116-2015-MEM/DM, que aprueba TDRs para EIA-d y EIA-sd de todas las actividades mineras.
15.2	Participación Ciudadana		DGM	-----

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
15.3	Aprobación de Certificación Ambiental		DGAAM	D.S. N° 040-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Mineras.
Paso 16:	Participación Ciudadana		DGM	
Paso 17:	Derecho de servidumbres			
17.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	Consiste en la adquisición de derechos definitivos sobre las tierras. En el caso del trato con privados no califica como un permiso. En cuanto al Estado, este se realiza mediante trámite a través de la SBN y/o el respectivo Gobierno Regional. Se tienen dos casos: a) Adquisición por venta directa b) Adquisición por subasta pública	DGM	TUO de la Ley General de Minería Ley N° 27798
Paso 18:	Permisos Municipales			
18.1	Licencia de Construcción (camino, campamentos, Plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas)	Construcción de instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
18.2	Licencia de Funcionamiento	Funcionamiento de las Instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 19:	Derecho de Uso de Agua			
19.1	Imposición de Servidumbres Hídricas	Por la naturaleza duradera de las actividades de explotación, en esta etapa los permisos en materia hídrica giran en torno a la obtención de la licencia de uso de agua, la que tiene carácter definitivo y estará vigente en tanto duren las actividades mineras para las que se utiliza el agua. Dado que incluirá beneficio minero, existe el D.S. N° 014-2011 – EM impide la aplicación de los mecanismos de simplificación administrativa del D.S. N° 023-2014– MINAGRI.	ANA	
19.2	Licencia de uso de Agua		ANA	
19.2.1	Autorización de Ejecución de Estudios de aprovechamiento hídrico		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos/ D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (RH)
19.2.2	Aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos/ D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de RH
19.2.3	Autorización de Ejecución de obras con fines de aprovechamiento hídrico		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
19.2.4	Otorgamiento de licencia de uso de agua		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
19.3	Autorización de Vertimientos		ANA	-----
19.3.1	Opinión Técnica Favorable del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Domésticas para Vertimiento.		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
19.3.2	Opinión Técnica Favorable - DIGESA		DIGESA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
19.4	Autorización para Planta de Tratamiento de Agua Potable		ANA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
Paso 20:	Permisos para caminos de acceso			
20.1	Apertura de trocha	La Autoridad de Caminos competente será según se trate de vías públicas de carácter nacional, regional, provincial o vecinal	MTC, GR,GL	-----
20.2	Concesión Minera no metálica (Cantera)		DREM	-----
Paso 21:	Permisos Forestales			
21.1	Autorización de Desbosque a titulares de actividades distinta a la forestal	Actualización y renovación de permisos obtenidos en exploración.	MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
21.2	Actividades de Forestación y Reforestación		MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 22:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			
22.1	Certificado de Operación Minera (COM)	Renovación de permisos obtenidos en la etapa de exploración.	-----	-----
22.2	Autorización de Uso de Explosivos		-----	-----
22.2.1	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Primer Semestre		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
22.2.2	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Segundo Semestre.		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
22.2.3	Ampliación de uso de explosivos		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
22.3	Licencia de manipulación de explosivos		SUCAMEC	D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
22.4	Licencia de funcionamiento de Polvorín		SUCAMEC	-----
22.5	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 23:	Uso de Combustible			
23.1	Informe Técnico Favorable	La demanda de combustibles en la zona del proyecto minero sufrirá cambios importantes entre la etapa de exploración y explotación, por esta razón los permisos deberán ser obtenidos nuevamente o modificados.	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos
23.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP		OSINERGMIN	
Paso 24:	Plan de Cierre			
24.1	Aprobación del Plan de Cierre de Minas	-----	DGM	-----
Paso 25:	Concesiones			
25.1	Concesión de Beneficio	Es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico - químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales	DGM	D.S. N° 014-92-EM
25.2	Concesión de Transporte Minero	Todo sistema utilizado para el transporte masivo continuo de productos minerales por métodos no convencionales.	DGM	D.S. N° 014-92-EM
Paso 26:	Autorización de Inicio de Actividades de Desarrollo, Preparación			
26.1	Aprobación del Plan de Minado y Autorización de Actividades de Desarrollo y Preparación	Está subdividida en 1) Aprobación del Plan de Minado y autorización de actividades de desarrollo y preparación, y 2) Autorización del inicio de actividades de explotación.	DGM	-----



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
FASE V: EXPLOTACIÓN				
Paso 27:	Autorización de inicio de Actividades de Explotación	-----	DGM	D.S. N° 018-92-EM D.S. N° 033-2005-EM
Paso 28:	Permiso de Telecomunicaciones	Autorización del teleservicio privado. Puede ser obtenido en cualquier momento.	MTC	-----
Paso 29:	Permisos para Actividades Eléctricas	Requieren de la certificación ambiental y son: 1) Central de generación termoeléctrica (autoconsumo y sin conexión al SEIN) cuando la potencia es superior a 250 KW. Requiere del EPO y la autorización de generación. 2) Línea de transmisión eléctrica para la conexión al SEIN del proyecto minero. En este caso se requiere del EPO, la concesión definitiva de transmisión, el establecimiento de servidumbres sectoriales eléctricas, contrato o mandato de OSINERGMIN para la conexión al SEIN del proyecto minero, certificado de operatividad, autorización y acciones para la ejecución de pruebas de puesta en servicio, y certificado de integración de instalaciones eléctricas.	COES	-----

Anexo VIII

Sectro Hidrocarburos

Matriz Descriptiva del Macroproceso

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 1:	Consulta previa	PERUPETRO deberá llevar a cabo un proceso de consulta previa antes de la emisión del decreto supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.	PERUPETRO S.A.	Resolución Ministerial N°350-2012-MEM/DM
Paso 2:	Participación Ciudadana	Es una exigencia adicional a ser cumplida por PERUPETRO, quien debe de informar a las poblaciones locales la futura negociación de un contrato de hidrocarburos, así como la presentación del operador petrolero.	PERUPETRO S.A.	
FASE I: CONTRATACIÓN POR HIDROCARBUROS				
Paso 3:	Contrato de Licencia para la Exploración y/o Explotación de Lotes		PERUPETRO S.A.	
3.1	Calificación de Empresas Petroleras	El inversionista puede ser calificado como una empresa con experiencia o una empresa sin experiencia, en cuyo caso se le exigirá la suscripción de un acuerdo de operación con una empresa petrolera con experiencia. Con la constancia de calificación, la empresa estará habilitada para negociar contratos de hidrocarburos e inscribirse en registros públicos de hidrocarburos.	PERUPETRO S.A.	TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (D.S. N° 042-2005-EM) y el D.S. N° 030-2004-EM
3.2	Expedición de Decreto Supremo autorizando la suscripción del contrato	Autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado. Existen dos modalidades: 1. Negociación Directa y, 2. Convocatoria o Licitación	PERUPETRO S.A. MINEM	TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (D.S. N° 042-2005-EM) y el D.S. N° 030-2004-EM



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
FASE II: CERTIFICACIÓN AMBIENTAL				
Paso 4:	Certificación Ambiental Lote			
4.1	Aprobación de TDR y Clasificación	Tiene dos etapas: (i) la clasificación del IGA (en los casos de actividades que no cuentan con una clasificación ambiental anticipada); y, (ii) la evaluación del IGA (en los casos de actividades ya clasificadas ambientalmente). Son certificaciones ambientales: 1. Declaración de Impacto Ambiental para Actividades de Exploración en áreas que no son: Áreas Naturales Protegidas (ANP), incluyendo su Zona de Amortiguamiento, Ecosistemas frágiles (bahías, puntas e islas) o, en su caso, hábitats críticos de importancia para la reproducción y desarrollo de especies endémicas, amenazadas o de importancia económica, Zonas de banco naturales de recursos bentónicos, arrecifes o áreas de desove ubicadas en el área de influencia del proyecto o en relación con determinadas especies endémicas y/o amenazadas. Las líneas sísmicas se encuentren a distancias menores a las 5 millas desde la línea costera. 2. Estudio de Impacto Ambiental Detallado (aplicable principalmente en lotes on-shore en la Selva) y Semi-Detallado (aplicable en lotes on-shore y off-shore de la Costa y Sierra). 3. Procedimiento de Clasificación y Evaluación Preliminar: La falta de clasificación de una determinada actividad en el listado del D.S. N° 039-2014-EM, puede ser superada con la presentación por parte del inversionista de un informe de clasificación de estudio ambiental	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos TDR Anticipados (R.M. N° 546-2012-MEM/DM) Clasificación anticipada (Anexo I D.S. N° 039-2014-EM)
4.2	Participación Ciudadana		DGAEE	D.S. N° 012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para Actividades de Hidrocarburos. R.M. N° 571-2008- MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.
4.3	Aprobación de Certificación Ambiental		DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 5:	Participación Ciudadana	Etapas posteriores a la aprobación del EIA	PERUPETRO S.A.	D.S. N° 012-2008-EM, R.M. N° 571-2008-MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.
FASE III: EXPLORACIÓN				
Paso 6:	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos			
6.1	Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos	Aprobación directa del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRA y la posterior presentación de un Plan de Monitoreo Arqueológico - PMA a cargo de un arqueólogo responsable. Se aplica silencio administrativo positivo.	MINCULT	D.S. N° 054-2013-PCM
Paso 7:	Derecho de servidumbres			
7.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	Podría ser bajo las siguientes modalidades: 1. Servidumbre impuesta por el MINEM siempre que se hayan cumplido con acreditar que se agotaron las gestiones realizadas frente a los titulares del predio afectar o, en caso de ser un propietario desconocido. 2. Servidumbre al amparo de lo establecido en el D.S. N° 054-2013-PCM (onerosa).	DGH	D.S. N° 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos/ D.S. N° 017-96-AG, Reglamento del Artículo 7 de la Ley N° 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos.



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
III.1 SISMICA				
Paso 8:	Certificación Ambiental Áreas			
8.1	Aprobación de TDR y Clasificación	Ver paso 4	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos/ TDR Anticipados (R.M. N° 546-2012-MEM/DM)/ Clasificación anticipada (Anexo I D.S. N° 039-2014-EM)
8.2	Participación Ciudadana	Ver paso 4	DGAEE	D.S. N° 012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para Actividades de Hidrocarburos. R.M. 5 N° 71-2008-MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.
8.3	Aprobación de Certificación Ambiental	Ver paso 4	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 9:	Participación Ciudadana	Ver paso 5	PERUPETRO S.A.	D.S. N° 012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para Actividades de Hidrocarburos. R.M. N° 571-2008- MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.
III.1.1 INSTALACIÓN DE CAMPAMENTOS				
Paso 10	Permisos Municipales			
10.1	Licencia de Construcción (camino, campamentos, Plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas)	Construcción de instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
10.2	Licencia de Funcionamiento	Funcionamiento de las Instalaciones del campamento	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 11:	Derecho de Uso de Agua			
11.1	Autorización de Vertimientos	Se requiere contar con la Certificación Ambiental de la actividad a la cual se destinará el recurso hídrico. Asimismo, se requiere contar con derechos superficiales sobre los terrenos en los que se utilizará el agua y por aquellos en los que se construirá la infraestructura necesaria, de ser el caso, para el aprovechamiento del recurso. Se estima que lo más razonable es que el inversionista acredite la disponibilidad hídrica para esta etapa a través de la opinión de la AAA en la etapa de consulta de la Certificación Ambiental	ANA	-----
11.1.1	Opinión Técnica Favorable del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Domésticas para Vertimiento.		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
11.1.2	Opinión Técnica Favorable - DIGESA		DIGESA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
11.3	Autorización para Planta de Tratamiento de Agua Potable		ANA	



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
III.1.2 ACTIVIDADES DE SÍSMICA				
Paso 12:	Permisos para caminos de acceso	Las normas legales aplicables no contemplan una autorización para la construcción de un camino de acceso. En la práctica, los caminos de acceso se construyen en terrenos respecto de los cuales el inversionista cuenta con los derechos superficiales necesarios y sin autorización gubernamental. Lo que sí requiere autorización de la Autoridad de Caminos competente es la realización del empalme o conexión que el camino de acceso privado realice con la infraestructura vial pública.	-----	-----
12.1	Apertura de trocha para línea sísmica		MTC, GR, GL	-----
12.2	Concesión Minera no metálica (Cantera)		DREM	-----
Paso 13:	Permisos Forestales			
13.1	Autorización de Desbosque a titulares de actividades distinta a la forestal	Requieren de la certificación ambiental	MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
13.2	Actividades de Forestación y Reforestación		MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 14:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			
14.1	Autorización de Uso de Explosivos	1. Se requerirá del otorgamiento de diversas licencias, autorizaciones y/o permisos, según sea el caso, para la ejecución de actividades de almacenamiento, uso y/o transporte de explosivos. 2. Permiso para la Utilización de Bienes Fiscalizados por SUNAT, las actividades de extracción de hidrocarburos suelen requerir el uso de los Bienes Fiscalizados listados en el artículo 1° del Decreto Supremo 024-2013-EF, Decreto Supremo que especifica insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control a que se refiere el Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas	SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
14.1.1	Autorización eventual para uso de explosivos, insumos y conexos (Por cuarenta y cinco (45) días			
14.1.2	Ampliación de uso de explosivos		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
14.2	Licencia de manipulación de explosivos	en el artículo 1° del Decreto Supremo 024-2013-EF, Decreto Supremo que especifica insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control a que se refiere el Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas	SUCAMEC	D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
14.3	Licencia de funcionamiento de Polvorín		SUCAMEC	
14.4	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil D. Ley N° 25707.
Paso 15:	Uso de Combustible			
15.1	Informe Técnico Favorable	Suelen emplearse combustibles que son almacenados en el site.	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos
15.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP		OSINERGMIN	



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 16:	Instrumentos de Gestión de Seguridad			
16.1	Aprobación de Estudios de Riesgos (EERR) para actividades de exploración	De conformidad con las normas de seguridad materia de supervisión de OSINERGMIN, será necesario obtener una serie de permisos para nuevas actividades de hidrocarburos. En todos los casos, para el inicio de las actividades de construcción o instalación, la empresa petrolera deberá contar con los instrumentos de gestión de seguridad. Se consideran los siguientes permisos:	OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
16.2	Aprobación de Plan de Contingencias para actividades de Exploración	1. Estudio de Riesgos: Estos instrumentos de seguridad evalúan los riesgos y su probabilidad de ocurrencia en el desarrollo de las actividades. 2. Plan de Contingencias	OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
III.2 PERFORACIÓN Y COMPLETACIÓN DE POZOS				
Paso 17:	Certificación Ambiental Yacimientos			
171	Aprobación de TDR y Clasificación	El Inversionista podrá presentar el IGA que resulta aplicable a la fase de explotación, únicamente, luego de aprobados los Términos de Referencia (en los casos de actividades que no cuenten con templates aprobados) y realizados el primer (explicando los Términos de Referencia aprobados) y segundo (explicando la Línea Base del IGA) de los talleres informativos del Plan de Participación Ciudadana aprobado para esta fase de explotación. El permiso ambiental que corresponde en este caso es el Estudio de Impacto Ambiental Detallado	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos/ TDR Anticipados (R.M. N° 546-2012-MEM/DM)/ Clasificación anticipada (Anexo I D.S. N° 039-2014-EM)
172	Participación Ciudadana		DGAEE	D.S. N° 012-2008-EM, RM 571-2008-MEM-DM.
173	Aprobación de Certificación Ambiental		DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 18:	Participación Ciudadana	Esta etapa del proceso de participación ciudadana está a cargo de DGAAE y se realiza de acuerdo a un Plan de Participación Ciudadana propuesto por el titular del proyecto	DGAAE	D.S. N° 012-2008-EM. RM 571-2008-MEM-DM
Paso 19:	Derecho de servidumbres			
19.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	Ver paso 7	DGH	D.S. N° 032-2004-EM, D.S. N° 017-96-AG, Reglamento del Artículo 7 de la Ley N° 26505
III.2.1 INSTALACIÓN DE CAMPAMENTOS (PERFORACIÓN)				
Paso 20:	Permisos Municipales			
20.1	Licencia de Construcción (Campamento, Caminos, Planta de Tratamiento de residuales domésticos e industriales, Instalaciones de Perforación)	Ver paso 10	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
20.2	Licencia de Funcionamiento		Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 21:	Derecho de Uso de Agua			

Pasos	Etap	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
21.1	Autorización de Vertimientos de aguas residuales industriales, domésticas y municipales tratadas	Ver paso 11	-----	-----
21.1.1	Opinión Técnica Favorable del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Domésticas para Vertimiento. Industriales		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
21.1.2	Opinión Técnica Favorable - DIGESA		DIGESA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
21.2	Autorización para Planta de Tratamiento de Agua Potable		ANA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
III.2.2 ACTIVIDADES DE PERFORACIÓN				
Paso 22:	Permisos para caminos de acceso			
22.1	Apertura de trocha	Ver paso 12	MTC, GR, GL	-----
22.2	Concesión Minera no metálica (Cantera)		DREM	-----
Paso 23:	Permisos Forestales			
23.1	Autorización de Desbosque a titulares de actividades distinta a la forestal	Ver paso 13	MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
23.2	Actividades de Forestación y Reforestación		MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Paso 24:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
24.1	Autorización de Uso de Explosivos	Ver paso 14	-----	-----
24.1.1	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Primer Semestre		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
24.1.2	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Segundo Semestre.		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
24.1.3	Ampliación de uso de explosivos		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
24.2	Licencia de manipulación de explosivos		SUCAMEC	D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
24.3	Licencia de funcionamiento de Polvorín		SUCAMEC	-----
24.4	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 25:	Uso de Combustible			
25.1	Informe Técnico Favorable	Ver paso 15	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos
25.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP	Ver paso 15	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM
Paso 26:	Permiso de Telecomunicaciones	Se considera la Autorización de Teleservicio Privado. Lo más común es que se trate de servicio móvil terrestre (radios portátiles o instaladas en vehículos). Esta autorización tiene un plazo de 5 años renovable. No tiene permiso predecesor de modo que puede ser obtenida en cualquier momento	MTC	D.S. N° 13-93-TCC. TUO de la Ley de Telecomunicaciones. D.S. N° 020-2007-MTC. TUO del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones
Paso 27:	Permisos para Actividades Eléctricas	Requieren de la certificación ambiental. En este paso se aplican los procedimientos administrativos propios de un proyecto de inversión eléctrica y que ya han sido revisados.	COES	-----
Paso 28:	Instrumentos de Gestión de Seguridad			

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
28.1	Aprobación de Estudio de Riesgos para actividades de exploración	Ver paso 16	OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
28.2	Aprobación de Plan de Contingencias para actividades de Exploración		OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
Paso 29:	Autorización de uso de Material Radioactivo		SUCAMEC	
Paso 30:	Quema de Gas		DGH	D.S. N° 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
FASE IV EXPLOTACIÓN				
Paso 31:	Certificación Ambiental			
31.1	Aprobación de TDR y Clasificación	Ver paso 17	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM TDR Anticipados (R.M. N° 546-2012-MEM/DM) Clasificación anticipada (Anexo I D.S. N° 039-2014-EM)
31.2	Participación Ciudadana	Ver paso 17	DGAEE	D.S. N° 012-2008-EM/ R.M. N° 571-2008-MEM-DM
31.3	Aprobación de Certificación Ambiental	Ver paso 17	DGAEE	D.S. N° 039-2014-EM

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 32:	Participación Ciudadana	Esta etapa del proceso de participación ciudadana está a cargo de DGAAE y se realiza de acuerdo a un Plan de Participación Ciudadana	DGAAE	D.S. N° 012-2008-EM. R.M. N° 571-2008-MEM-DM,
Paso 33:	Derecho de servidumbres			
33.1	Solicitud de ocupación de bienes públicos o privados (Servidumbre)	Ver paso 7	DGH	D.S. N° 032-2004-EM/ D.S. N° 017-96-AG, Reglamento del Artículo 7 de la Ley N° 26505
IV.1 INSTALACIÓN DE CAMPAMENTOS				
Paso 34:	Permisos Municipales			
34.1	Licencia de Construcción	Licencias de edificación y obras civiles	Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
34.2	Licencia de Funcionamiento		Municipalidades	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Paso 35:	Derecho de Uso de Agua			

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
35.1	Autorización de Uso de Agua	Ver paso 11	ANA	-----
35.2	Autorización de Vertimientos de aguas residuales industriales, domésticas y municipales tratadas		-----	-----
35.2.1	Opinión Técnica Favorable del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Domésticas para Vertimiento. Industriales		ANA	Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos D.S. N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
35.2.2	Opinión Técnica Favorable - DIGESA		DIGESA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
35.3	Autorización para Planta de Tratamiento de Agua Potable		ANA	Ley N° 26842, Ley General de la Salud Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos
IV.2 ACTIVIDADES DE PERFORACIÓN				
Paso 36:	Permisos para caminos de acceso			
36.1	Apertura de trocha	Ver paso 12	MTC, GR,GL	-----
36.2	Concesión Minera no metálica (Cantera)		DREM	-----
Paso 37:	Permisos Forestales			
37.1	Autorización de Desbosque a titulares de actividades distinta a la forestal	Ver paso 13	MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
37.2	Actividades de Forestación y Reforestación		MINAG	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 38:	Licencias y Autorizaciones para uso de explosivos			
38.1	Autorización de Uso de Explosivos	Ver paso 14	-----	-----
38.1.1	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Primer Semestre		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
38.1.2	Autorización Global para uso de explosivos, insumos y conexos - Segundo Semestre.		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
38.1.3	Ampliación de uso de explosivos autorizado		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil
38.2	Licencia de manipulación de explosivos		SUCAMEC	D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos
38.3	Licencia de funcionamiento de Polvorín		SUCAMEC	-----
38.4	Guía de tránsito para el transporte de explosivos (por cuarenta y cinco (45) días)		SUCAMEC	D.S. N° 019-71-IN, Reglamento de Control de Explosivos de Uso Civil D. Ley N° 25707, Declaran de Emergencia la Utilización de Explosivos de Uso Civil y Conexos

Pasos	Etap	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 39:	Uso de Combustible			
39.1	Informe Técnico Favorable	Ver paso 15	OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM, Reglamento para la comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos
39.2	Registro de Consumidor Directo Fijo y otorgamiento clave SCOP		OSINERGMIN	D.S. N° 045-2001-EM
Paso 40:	Permiso de Telecomunicaciones	Ver Paso 26	MTC	-----
Paso 41:	Permisos para Actividades Eléctricas	Ver Paso 27	COES	-----
Paso 42:	Instrumentos de Gestión de Seguridad			
42.1	Aprobación de Estudio de Riesgos para actividades de explotación	Ver paso 26	OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
42.2	Aprobación de Plan de Contingencias para actividades de Exploración		OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
Paso 43:	Autorización de Transporte de Material Radioactivo o Nuclear			
Paso 44:	Quema de Gas		DGH	D.S. N° 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
Paso 45:	Derecho de servidumbres			
45.1	Establecimiento de servidumbre para transporte de hidrocarburos por ductos (Servidumbre)	Ver paso 7	DGH	D.S. N° 081-2007-MEM



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 46:	Ducto Principal			
46.1	Aprobación de Estudio de Riesgos para actividades de exploración	Permisos para la instalación y operación de facilidades de producción y desarrollo de hidrocarburos	OSINERGMIN	D.S. N° 043-2007-EM.
46.2	Aprobación de Plan de Contingencias para actividades de Exploración		OSINERGMIN	D.S. N° 43-2007-EM, Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
46.3	Informe Técnico Favorable Manual de Diseño		OSINERGMIN	D.S. N° 081 - 2007-MEM Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos.
46.4	Autorización Inicio de Construcción		OSINERGMIN	D.S. N° 081 - 2007-MEM Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos.
46.5	Autorización de Inicio de Obras		MINEM	D.S. N° 081 - 2007-MEM Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos.
46.6	Informe Técnico Inicio de Operación		OSINERGMIN	D.S. N° 081 - 2007-MEM Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos.
46.7	Autorización de Inicio de Operación		MINEM	D.S. N° 081 - 2007-MEM Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos.

Anexo IX

Sector Transportes (Puertos) Matriz Descriptiva del Macroproceso

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 1:	Viabilidad Técnica Temporal Portuaria			
1.1	Solicitud de viabilidad Técnica Temporal Portuaria	Se trata de una declaración de viabilidad del proyecto que permite al inversionista realizar los estudios necesarios para la preparación del proyecto de inversión y solicitar ante la DICAPI la Reserva de Uso de Área Acuática	APN	Ley N° 27943 Ley del Sistema Portuario Nacional D.S. N° 003-2004-MTC D.S. N° 002-2012 TUPA de la Marina de Guerra Decreto Legislativo N° 1147 D.S. N° 015 - 2014 DE
Paso 2:	Reserva de Uso de Área Acuática			
2.1	Solicitud de Otorgamiento de reserva de uso de área acuática	Se otorga previamente a la obtención del derecho de uso de área acuática, mediante Resolución Directoral expedida por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, por dos años, renovables por un año, cuando existan razones debidamente justificadas. Garantiza al titular del proyecto que se no producirá la ocupación por terceros, del área acuática reservada a su favor.	DICAPI	D.S. N° 002-2012 TUPA de la Marina de Guerra Decreto Legislativo N° 1147 D.S. N° 015 - 2014 DE
Paso 3:	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos			
3.1	Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos	No es propiamente de naturaleza portuaria. Se considera aplicable el procedimiento simplificado previsto en el Decreto Supremo 054-2013-PCM Es posible iniciar este procedimiento una vez que se ha obtenido la declaratoria de Viabilidad Técnica Temporal Portuaria. Se aplica silencio administrativo positivo.	MINCULT	D.S. N° 054-2013-PCM



Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 4:	Certificación Ambiental			
4.1	Aprobación de Certificación Ambiental	Se considera aplicable el procedimiento de Estudio Ambiental detallado. No obstante, la autoridad ambiental competente y el procedimiento aplicable deberán ser determinados en cada caso de acuerdo con los criterios previstos en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y su Reglamento. De acuerdo con lo previsto en el TUPA del MTC, para el inicio del procedimiento de aprobación del EIA se requiere presentar el comprobante de inicio del trámite del CIRA. Adicionalmente, se considera necesario contar con la Viabilidad Técnica Portuaria Temporal y la Reserva de Uso de Área Acuática.	MTC (Dirección de General de Asuntos Socio Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones)	Ley N° 27446 D.S. N° 019-2009-MINAM Ley N° 28611
Paso 5:	Viabilidad Técnica Portuaria			
5.1	Solicitud de viabilidad Técnica Portuaria	Presupone la ejecución exitosa de los estudios vinculados al proyecto de inversión y es requisito para obtener ante una autoridad distinta (DICAPI) el Derecho de Uso de Área Acuática	APN	Ley N° 27943 D.S. N° 003-2004-MTC D.S. N° 002-2012 TUPA de la Marina de Guerra D.L. N° 1147 D.S. N° 015-2014-DE

Pasos	Etapas	Entidad Responsable	Descripción	Normativa
Paso 6:	Derechos sobre los terrenos del área de dominio restringido			
6.1	Desafectación del Área de Dominio Restringido	Las autoridades que otorgan estos derechos son la SBN y los gobiernos regionales. De acuerdo con lo previsto en la Ley N° 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido; y su reglamento, aprobado por D.S. N° 050-2006-EF, si el proyecto requiere terrenos ubicados más allá de los 50 metros desde la línea de más alta marea del litoral y dentro de los 200 metros siguientes, se requerirá que la SBN realice primero un procedimiento de desafectación para luego proceder a transferir la propiedad al inversionista.	SBN/GR	Ley N° 29151 Ley N° 29618 Ley N° 26856 D.S. N° 050-2006-EF Ley N° 27867 Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú RS 126-2007-VIVIENDA Directiva 003-2011/SBN Resolución 020-2011/SBN
6.2	Venta Directa (si proyecto califica)		SBN/GR	
6.3	Subasta Pública		SBN/GR	
Paso 7:	Derecho de Uso de Área Acuática			
7.1	Autorización derecho de uso de área acuática	Se requiere de la certificación ambiental del proyecto y la reserva de uso de área acuática.	DICAPI	D.S. N° 002-2012 del TUPA de la Marina de Guerra D.L. N° 1147 D.S. N° 015-2014-DE
Paso 8:	Habilitación Portuaria			
8.1	Otorgamiento de Habilitación Portuaria	Este permiso portuario es emitido por la ANA. La habilitación portuaria faculta al administrado para iniciar la ejecución de obras de construcción, ampliación o modificación de la infraestructura de un terminal portuario, dentro del área previamente autorizada.	ANA	Ley N° 27943 D.S. N° 003-2004-MTC D.S. N° 002-2012 TUPA de la Marina de Guerra D.L. N° 1147 D.S. N° 015-2014-DE
Paso 9:	Licencia Portuaria			
9.1	Obtención de Licencia Portuaria	Este permiso es emitido por la APN. Una vez aprobadas las obras autorizadas en la Habilitación Portuaria, que autoriza al Administrador Portuario de un puerto o terminal portuario a operarlo. Opera el silencio administrativo positivo.	APN	Ley N° 27943 D.S. N° 003-2004-MTC D.S. N° 002-2012 TUPA de la Marina de Guerra D.L. N° 1147 D.S. N° 015-2014-DE



Anexo X

Problemas identificados en los procedimientos administrativo críticos

Procedimiento Administrativo	Problema identificado	Causa	Efecto de las últimas modificaciones normativas
Certificación Ambiental	Observaciones y re observaciones que en algunos casos llegan a contradecirse. Asimismo, se han dado situaciones en que la opinión del sector es opuesta al del organismo público supervisor.	Ausencia de criterios de evaluación estandarizados y de definiciones previamente discutidas y consensuadas con los actores involucrados.	No se ha abordado, se considera que la solución debería darse en la implementación de protocolos y herramientas que faciliten el trabajo de los funcionarios.
	En el estudio de impacto ambiental se requiere información que eventualmente es solicitada nuevamente al momento de solicitar permisos forestales y de uso de agua. Asimismo, se han dado casos donde aspectos aprobados en el EIA son posteriormente rechazados cuando se vuelve a revisar la información para la obtención de permisos de uso de agua.	No se ha realizado una investigación de aquella documentación y requisitos que se ven duplicados en distintos procedimientos administrativos.	Es mejorado en la Ley N° 30327 a través de la Certificación Ambiental Global. Sin embargo, las empresas observan un potencial riesgo en esta fusión puesto que el EIA es un estudio de factibilidad, mientras que la información presentada para las autorizaciones de uso del recurso hídrico, corresponden al nivel de ingeniería de detalle. Ello implicaría elevar el nivel de exigencia del EIA y eventualmente arriesgarse a no obtener la opinión favorable debido a objeciones generadas por las autorizaciones forestales y de uso de agua.
	Los gobiernos locales entienden que la competencia de velar por el ambiente implica su participación en la evaluación del EIA, razón por la cual solicitan dicho estudio como condicionante de licencias municipales y aprovechan las circunstancias para emitir opinión.	El problema está vinculado a la capacidad rectora del poder ejecutivo. La competencia en la evaluación de instrumentos de gestión ambiental la tiene el respectivo sector.	No se ha abordado el tema. Un elemento clave es la heterogeneidad en los TUPAs que permiten a los gobiernos locales discrecionalidad en los requisitos que exigen y en la forma como es concebido el flujo de los procedimientos administrativos bajo su competencia.

Procedimiento Administrativo	Problema identificado	Causa	Efecto de las últimas modificaciones normativas
Certificación Ambiental	La información requerida como parte de la línea de base del EIA puede llegar a ser demasiado detallada y poco útil para determinar el impacto sobre el ambiente y definir los planes de manejo ambiental.	El enfoque en materia de protección ambiental prioriza la evaluación por sobre la fiscalización, y la descripción por encima de la prevención y manejo del impacto. Además, a nivel del sector público, no se cuenta con información suficiente lo cual encarece la línea de base que puede llegar a costar hasta un millón de dólares.	La escasez de información ha sido abordada mediante la Ley N° 30327 en forma parcial mediante la autorización para el uso compartido de líneas de base hasta un máximo de antigüedad de hasta tres años. Sin embargo, de acuerdo a lo mencionado por los expertos y empresas esta es una solución limitada en tanto: (1) la naturaleza del proyecto y la zona de operación llevan a la necesidad de levantar información específica, (2) la concentración de la empresa debe estar en el manejo del impacto, por lo que es el Estado quien debería emplear esta información para la formulación de bases de datos.
Certificaciones Ambientales	En el caso específico del ITS, hay un máximo de tres oportunidades en que se puede emplear este recurso para tramitar modificaciones en el proyecto de inversión, siempre que se trate de un impacto ambiental no significativo.	Este límite fue impuesto debido a que algunas empresas intentaron emplear el mecanismo en casos en que se trataba de inversiones con impacto ambiental significativo. Ello se debió a que en la práctica se carece de instrumentos y metodologías que permitan determinar cuándo un impacto es no significativo.	No es abordado por la Ley N° 30327
	La opinión favorable al estudio de impacto ambiental se ve afectada por demoras en el proceso de participación ciudadana, que si bien cuenta con su propio reglamento, es presentado el plan correspondiente como parte del EIA.	Se debe trabajar con los evaluadores el entendimiento de la participación ciudadana como un proceso continuo, antes, durante y después de la aprobación del EIA y que la opinión técnica sobre este estudio no equivale a una autorización de operación.	No es abordado por la Ley N° 30327
	Certificación condicionada a tres años	A la fecha el EIA tiene una validez de tres años, sin embargo, el cumplir con los procedimientos administrativos supera dicho lapso, siendo las razones ajenas al control de la empresa (conflictos sociales, etc.)	No es abordado por la Ley N° 30327



Procedimiento Administrativo	Problema identificado	Causa	Efecto de las últimas modificaciones normativas
Certificaciones Ambientales	Espera de opiniones no vinculantes.	Los períodos de tiempo se dilatan por la espera de opiniones no vinculantes. En este caso se aduce una "extrema diligencia" producto de la protección insuficiente al funcionario público, quien puede terminar en un proceso administrativo.	No es abordado por la Ley N° 30327
	Mandar observaciones sin filtrar	La ventanilla única debe permitir que el sector al frente del procedimiento administrativo gestione no sólo que se cumplan con los tiempos, sino que debe dirigir el debate y la discusión alrededor del proyecto, lo cual implica además un buen conocimiento y experiencia en inversión privada	No es abordado por la Ley N° 30327
	Modernización periódica de la norma que permita además su adecuación a los cambios tecnológicos	A la fecha, proponer una tecnología no probada en Perú, puede llevar a la dilatación del procedimiento administrativo, incluso si se trata de una mejora que permitiría una mejor gestión ambiental. Ello es un elemento de desincentivo para las empresas.	No hay cambios normativos que la afecten
Consulta Previa	Base de datos de comunidades nativas e indígenas organizadas por ubicación	No se cuenta con los sistemas y la información suficiente para la adecuada implementación de la ley.	No hay cambios normativos que la afecten
	Variaciones en la ruta dificulta definir a quién consultar	Matrices e instrumentos	No hay cambios normativos que la afecten

Procedimiento Administrativo	Problema identificado	Causa	Efecto de las últimas modificaciones normativas
Servidumbres	Tiempos dilatados para la obtención de la servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad del Estado	Dificultades en el proceso de valorización de los terrenos	La Ley N° 30327 reduce de los tiempos en los pasos del procedimiento administrativo, pero no se establecen los parámetros para la valorización.
Expropiaciones	Expropiación a terrenos de los denominados "propietarios precarios"	Existe población que no cuentan con la propiedad del terreno ni con documentos que lo identifiquen como posesionario del mismo. Por ello no se le aplica la ley y su caso es visto mediante el trato directo con el inversionista.	La Ley N° 30327 establece que las disposiciones propias de la expropiación se aplican también al ocupante precario. Aquí surge la incógnita de cómo se va a lograr implementar siempre que el Estado ha sido reacio a asumir esta responsabilidad.
Interferencias	El Estado deja al sector privado la responsabilidad por el trato con las empresas con infraestructura dentro del área de operación del proyecto.	Capacidad del Estado para gestionar y solucionar las interferencias. No cuenta además con información que le indique cuáles son las obras dentro de un área.	No hay normativa actual que aborde este problema.
Explosivos	El plazo para este trámite es de 60 días hábiles y el permiso tiene una validez de 45 días.	Poco entendimiento de cómo funciona la operación de los proyectos de inversión mineros, eléctricos y de hidrocarburos	No hay normativa actual que aborde dicha problemática.
Licencias Municipales	Se solicitan licencias propias de áreas con zonificación urbana en zonas no urbanas	-----	No hay normativa actual que aborde dicha problemática.
Instalación de Antenas	Algunas municipalidades niegan la instalación de antenas y han declarado abiertamente que no van a permitir nuevas antenas en sus distritos	Tales declaraciones atenta contra la Ley N° 29022 de promoción de la infraestructura en telecomunicaciones	El Decreto Supremo N° 003-2015-MTC modifica el Reglamento de la Ley N° 29022 y establece la autorización automática. Sin embargo, incluye la certificación ambiental como requisito, generando con ello un cuello de botella

Elaboración: Departamentos de Estudios – CGR.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

ENERO 2016 LIMA - PERÚ

