



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN



EGP

ESCUELA
DE GESTIÓN
PÚBLICA
—
UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



2018
AGENDA

Propuestas para mejorar la descentralización

**Temas urgentes
para el desarrollo
regional y local
del Perú**

agenda2018.pe

Agenda 2018: Temas urgentes para el desarrollo regional y local

Eliminación de barreras burocráticas subnacionales a través de procedimientos administrativos estandarizados y el análisis de calidad regulatoria

Andrés Calderón*

* Master en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Yale. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor a tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad del Pacífico e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. El autor agradece la colaboración en la investigación de la señorita Adriana Ascue. El texto y las opiniones vertidas, sin embargo, son de entera responsabilidad del autor y no compromete a ninguna de las instituciones a las que él se encuentra afiliado.



Índice

Resumen Ejecutivo	4
Planteamiento del problema.....	5
Alternativas de políticas	19
Recomendaciones de políticas	21
Bibliografía.....	25

1. Resumen ejecutivo

Uno de los principales cuestionamientos al proceso de descentralización en el Perú radica en las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que han implementado los Gobiernos subnacionales, y que contravienen políticas de Estado de alcance nacional.

Diversos estudios de instituciones nacionales (Defensoría del Pueblo, Indecopi) e internacionales (Corporación Financiera Internacional, IFC) ponen en evidencia la proliferación de regulaciones, procedimientos, requisitos y cobros que las municipalidades imponen a las personas y empresas para el desarrollo de actividades económicas, que (i) contravienen alguna norma del Gobierno central, y/o (ii) resultan dispares en relación con el tratamiento que otorga otro municipio respecto de una misma actividad económica. Esto genera incertidumbre en los actores económicos y millonarios costos administrativos que ya han sido cuantificados (Indecopi).

Frente a este problema, dos soluciones que se han implementado, pero con limitada efectividad son: 1) La aprobación de normas de alcance nacional (leyes y decretos legislativos) que establecen el marco regulatorio general aplicable a ciertas actividades económicas y que restringen el campo de acción de los municipios; y, 2) El fortalecimiento del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas a cargo de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi (CEB). Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes frente a la gran cantidad de municipios (más de 1,800) a nivel nacional, que sea por desconocimiento o por abierto desacato, han continuado imponiendo barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.

En este contexto, el presente documento propone avanzar y profundizar con el control *ex ante* de las regulaciones y procedimientos municipales, un esfuerzo que se ha iniciado con la reciente emisión de las normas que crean el Sistema Único de Trámites (Decreto Legislativo 1203 y su Reglamento) y permiten la aprobación de procedimientos administrativos estandarizados (Decreto Legislativo 1272). Para ello, se plantean dos políticas públicas adicionales y complementarias: 1) Incentivar la sujeción voluntaria de los Gobiernos locales al procedimiento de análisis de calidad regulatoria (Decreto Legislativo 1310) de sus procedimientos administrativos; y 2) Iniciar el proceso de estandarización de otros procedimientos administrativos, cuya regulación y diseño responde a las políticas y marco regulatorio del Gobierno central.

2. Planteamiento del problema

La descentralización en el Perú ha sido objeto de múltiples estudios. Las críticas que este proceso ha experimentado se encuentran relacionadas con diversos aspectos, como la transferencia de recursos, la gestión fiscal, el desarrollo de capacidades, los tiempos y retrasos, la (falta de) delimitación de competencias y duplicidades¹, entre otros². La mayoría de observaciones ha estado relacionada con el cumplimiento de la función pública encomendada a los Gobiernos subnacionales. Sin embargo, han sido pocos los estudios enfocados en el impacto que ha tenido el proyecto descentralizador respecto de la actividad económica privada.

Existen diversas competencias a cargo de los Gobiernos subnacionales que impactan directamente en el mantenimiento y desarrollo de la actividad empresarial. Quizá las dos potestades de los Gobiernos subnacionales con mayor incidencia en la actividad económica privada son la regulatoria y la de habilitación o autorización (esta última como manifestación del poder de policía).

Nos referimos, esencialmente, a las ordenanzas y decretos que señalan las obligaciones y prohibiciones aplicables a determinadas actividades económicas, por un lado, y a los procedimientos, requisitos y cobros exigidos como paso previo para contar con una autorización municipal, por el otro.

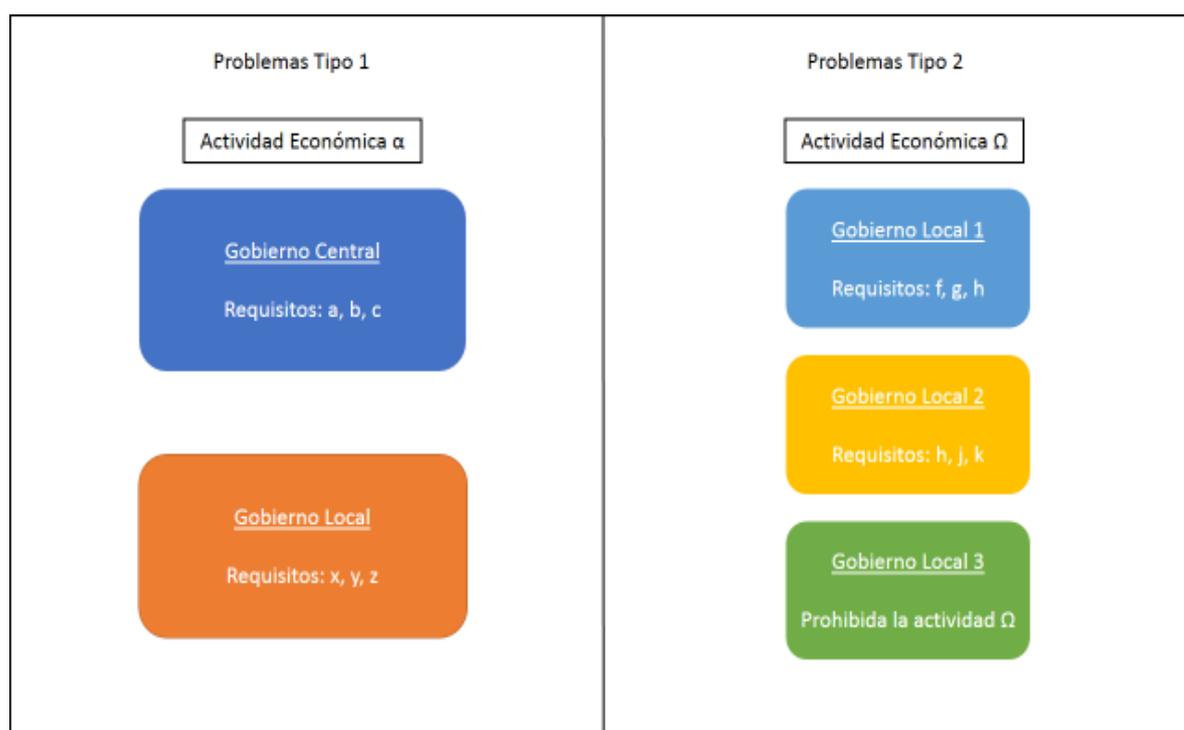
Una particularidad del esquema de descentralización peruano es que existe un importante número de actividades económicas cuya regulación ha sido establecida por el Gobierno central. Sin embargo, la tarea de otorgamiento de títulos habilitantes ha sido conferida los Gobiernos locales

¹ La Defensoría del Pueblo encuentra el origen del problema en la generalidad y ambigüedad del reparto de competencias a los municipios previsto en la Constitución, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de Descentralización, según la Contraloría General de la República. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Informe Defensorial N° 133. 2008, p. 108.

² Ver entre otros: ABANTO, Cinthia. Descentralización fiscal y gestión local en el Perú. Paper presentado en la 21 Conferencia Anual de la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Derecho y Economía, Lima, 2017. BUSTAMANTE, Claudia. Descentralización y desarrollo económico local: ¿puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú?, en: Apunte 65, Universidad del Pacífico, 2014. CASAS, Carlos. Avances y Perspectivas del Proceso de Descentralización en el Perú. Universidad del Pacífico – CIES, Lima, 2005. CASAS, Carlos. Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú. Documento Preliminar de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2015. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Estudio del proceso de descentralización en el Perú, 2014.

(de nivel distrital o provincial). Esto último ha motivado que diversos municipios adopten regulaciones que van más allá de lo establecido en las normas del Gobierno central. Como se puede anticipar, esto ha dado lugar a una serie de problemas, entre los que nos interesa resaltar dos: (i) La existencia de regulación distrital y/o provincial de una actividad económica que resulta incoherente con la regulación establecida a nivel del Gobierno central; y (ii) Los procedimientos y requisitos para obtener el título habilitante para realizar una misma actividad económica que varían dependiendo del tipo de Gobierno local ante el cual se tramite, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 1
Tipología de problemas de barreras burocráticas municipales



Ambas circunstancias resultan preocupantes pues generan incertidumbre, toda vez que es posible que una empresa se encuentre frente a exigencias y criterios estatales disímiles para desarrollar una misma actividad económica en dos o más localidades, requisitos que además pueden entrar en contradicción con la regulación con carácter general establecida en la normativa del Gobierno central.

La mayoría de estudios de esta problemática proviene de actores institucionales nacionales e internacionales.

Un informe de la Defensoría del Pueblo en el 2008 se sirvió de 56 casos seleccionados por las Oficinas Defensoriales para identificar las prácticas más frecuentes de mal uso de la autonomía municipal, mediante el alejamiento o incumplimiento de los municipios de lo previsto en el ordenamiento jurídico general³. Entre ellas, se destacan:

- El incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico nacional y de normativa sectorial.

Casos reportados: cobro retroactivo de tasas por concepto de revisiones técnicas a vehículos menores, revocación general de licencias de funcionamiento pese a que según la normativa general estas tienen vigencia indeterminada, cobro de derechos de tramitación sin que el procedimiento se encontrara establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del municipio, cobro de peajes no autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

- La inadecuada incorporación de tasas administrativas y procedimientos en el TUPA de las municipalidades.

Casos reportados: cobros efectuados por parqueo vehicular sin que la tasa se haya aprobado por ordenanza municipal, cobro de una tasa especial por tramitación de expedición de licencia de funcionamiento de un local comercial nocturno sin sustento en ley del Congreso y sin ratificación de la municipalidad provincial.

- El cobro de tasas que carecen de base legal.

Casos reportados: cobro de tasas por la entrega de formularios, cobro de derechos de tramitación por la actualización del beneficio al pago del impuesto del impuesto predial para pensionistas y por formato de declaración jurada, cobro de derechos por la presentación de

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit., p. 112 – 180.

recursos administrativos, cobro de derechos por la rotura de pistas y veredas para la instalación del servicio de agua potable a pesar de la ausencia de pistas y veredas en la localidad.

- El cobro de tasas cuyos montos no responden al costo del servicio efectivamente prestado

Casos reportados: cobros adicionales por emitir un recibo de pago, cobros diferenciados y adicionales al valor real del costo del servicio de expedición de copias certificadas, cobro de tasas por la autorización de obras en áreas de uso público basados no en los costos de verificación y evaluación de las solicitudes sino en función del número de elementos a instalarse.

- La exigencia de requisitos ilegales

Casos reportados: exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el Reglamento Nacional de Inscripciones del RENIEC, e imposición de tasas por la inscripción de nacimientos y por la rectificación de errores atribuibles al registrador.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), por su parte, publica periódicamente las estadísticas sobre las barreras burocráticas denunciadas y tramitadas ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB). Como se sabe, desde el año 1992, se otorgó competencia al Indecopi para revisar aquellos actos y disposiciones estatales que impusieran exigencias, requisitos, cobros, obligaciones o prohibiciones que impidieran el acceso de competidores al mercado o que limitaran su normal desarrollo.

Así, los órganos resolutivos del Indecopi (la CEB y la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocrática) pueden inaplicar y, en algunos casos, eliminar con carácter general aquellas barreras burocráticas –siempre que no se encuentren previstas en una norma de rango legal (con la excepción de ordenanzas regionales y locales) o en la Constitución– que resulten ilegales o carentes de razonabilidad. Las primeras, por contravenir una norma de mayor jerarquía, o por haber sido impuestas por una autoridad sin competencia para hacerlo, o por no haberse respetado el procedimiento previsto legalmente para su aprobación. Y las segundas, por no ser idóneas para

tutelar un interés público, por no ser proporcionales (costo-beneficio) con relación a los fines que se quiere alcanzar, o por no haberse descartado opciones menos restrictivas⁴.

El mayor número de barreras burocráticas declaradas ilegales o carentes de razonabilidad por el Indecopi provienen, precisamente, de los Gobiernos subnacionales. El 52.7% de las denuncias declaradas fundadas por el Indecopi en el año 2016 correspondieron a barreras burocráticas de Gobiernos locales y regionales⁵.

Dos informes de la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi⁶ hacen una estimación de los ahorros efectivos y potenciales que se han logrado a favor de los agentes económicos a partir de la intervención de la CEB. Es decir, los costos que las barreras burocráticas ilegales e irracionales venían ocasionando a los ciudadanos y empresas, y que fueron eliminadas gracias a la acción del Indecopi.

A continuación se muestran los ahorros estimados por el Indecopi respecto de su intervención en casos de barreras burocráticas costeables impuestas por los municipios distritales y provinciales en el 2014 y 2015:

Tabla 1
Ahorro efectivo y potencial por barreras burocráticas inaplicadas por el Indecopi
(denuncias de parte) - Año 2014

Nivel de gobierno	N° de barreras	Ahorro efectivo (S/)	Ahorro potencial (S/)
Municipios distritales	112	1,733,128.21	121,422,572.71
Municipios provinciales	30	1,548,839.53	29,859,262.66

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Elaboración propia.

⁴ La metodología del análisis de legalidad y racionalidad de las barreras burocráticas a cargo del Indecopi se estableció mediante un precedente de observancia obligatoria aprobado por Resolución 182-97-TDC del 16 de julio de 1997; y luego fue incorporado en el Decreto Legislativo 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2016.

⁵ INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales 2016, p. 115.

⁶ INDECOPI. Gerencia de Estudios Económicos. Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2015. Observatorio de Mercados Año 10, N° 28, Marzo 2016. INDECOPI. Gerencia de Estudios Económicos. Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2014. Observatorio de Mercados Año 9, N° 21, Marzo 2015.

Tabla 2
Ahorro efectivo y potencial por barreras burocráticas inaplicadas por el Indecopi
(denuncias de parte) - Año 2015

Nivel de gobierno	N° de barreras	Ahorro efectivo (S/)	Ahorro potencial (S/)
Municipios distritales	59	871,462.94	80,185,428.59
Municipios provinciales	30	3,791,678.46	25,181,207.34

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Elaboración propia.

Tabla 3
Ahorro potencial por barreras burocráticas voluntariamente eliminadas e
identificadas de oficio por el Indecopi - Año 2014⁷

Tipo de eliminación	N° de barreras	Ahorro potencial (S/)
Voluntaria (distritales + provinciales)	97	15,742,416.74
De oficio (distritales + provinciales)	30	9,475,900.18

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Elaboración propia.

Los informes del Indecopi dan cuenta de la magnitud del costo económico que soportan ciudadanos y empresas por la imposición de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.

Por su parte, estudios conducidos por la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial ponen de relieve la amplia disparidad en la tramitación de procedimientos entre los distintos

⁷ La información del informe del Indecopi para el año 2015 no permite desagregar por completo a municipios distritales y provinciales del resto de entidades públicas, por lo que no se incluye en este documento.

municipios del país⁸. El análisis regional comparado realizado en los años 2007 y 2008 mostraba resultados desalentadores para el Perú en cuanto al papel que desempeñaban los Gobiernos locales para el desarrollo de negocios, en particular, los procedimientos para obtener licencias de funcionamiento y permisos de construcción.

Estos estudios, denominados Municipal Scorecards, solo se practicaron durante dos años (2007 y 2008). Ellos miden la performance de un número de municipalidades en el Perú en la facilitación de negocios, en comparación con sus pares de otras regiones, a partir de factores de desempeño como tiempo, costo, número visitas, número de rechazos para obtener una licencia, e indicadores de proceso como claridad de la información, complejidad de los formularios, consistencia del proceso con la información recibida, herramientas tecnológicas para el trámite, auditorías, infraestructura, capacitación, entre otras. Estos elementos fueron relevados gracias a encuestas realizadas a empresarios que obtuvieron permisos municipales y empleados municipales involucrados en el procesamiento y emisión de los títulos habilitantes.

La disparidad de estándares entre los municipios peruanos se hizo notorio al revisar el ránking del 2007. Así, por ejemplo, mientras la municipalidad metropolitana de Lima tuvo una buena performance en el ranking de licencia de funcionamiento (1 de 12 en el Perú, y 1 de 65 en la región), la municipalidad de Ica no solo fue la última del país (12 de 12) sino la penúltima de la región (64 de 65). La situación se agrava en el ránking del permiso de construcción. Ninguna municipalidad peruana estuvo entre las 30 mejores, y 7 de ellas se encontraron entre las últimas 10 de la región⁹. La descripción que realiza el IFC del panorama municipal peruano es tan preocupantes como esclarecedora: “en Perú, hay evidencias significativas de una burocracia excesiva en lo que respecta a los procesos para obtener Licencias de Funcionamiento y Permisos de Construcción. A diferencia de otros países, Perú tiene grandes dificultades, de acuerdo a los resultados obtenidos en desempeño y gestión de procesos. (...) Las municipalidades peruanas ocuparon con mucha frecuencia los peores lugares del Ranking Regional en el Municipal Scorecard 2007”¹⁰.

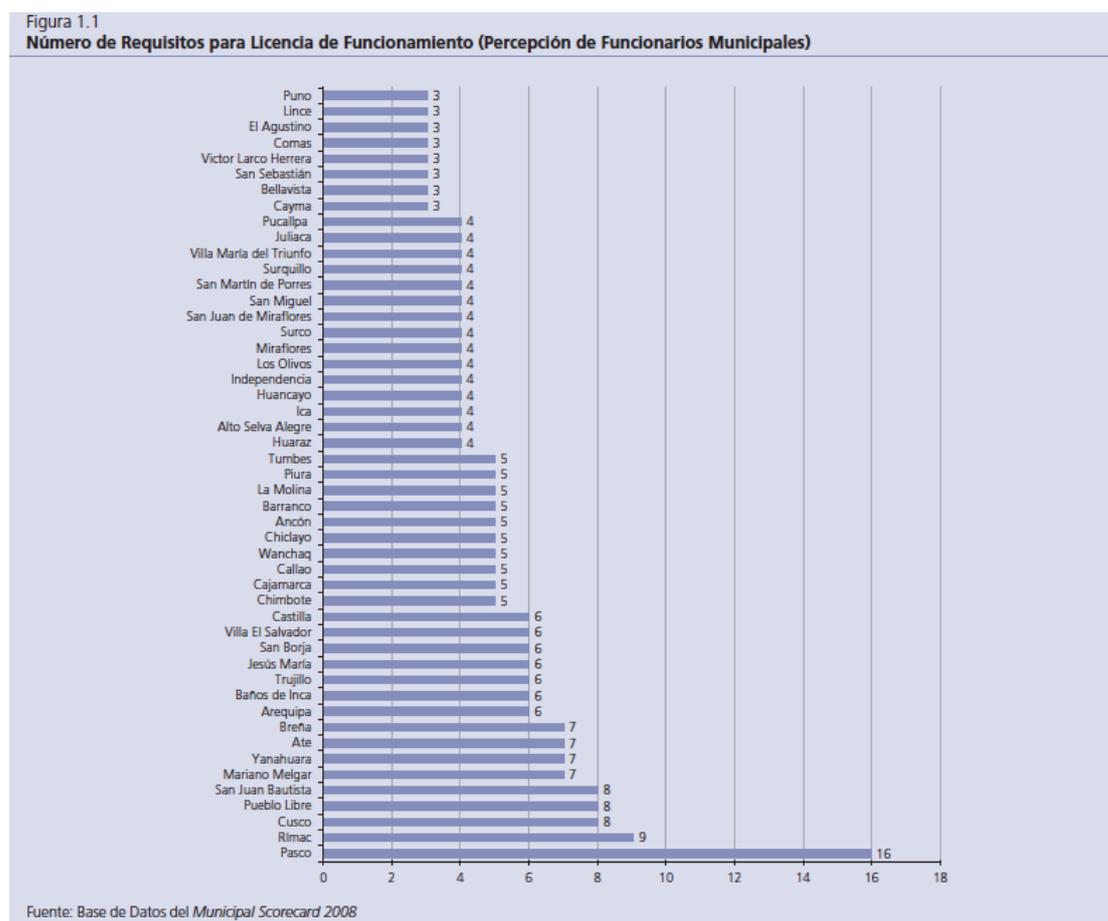
⁸ IFC. Municipal Scorecard 2007. Midiendo las Barreras Burocráticas a Nivel Municipal. Reporte Perú, 2007. IFC. Municipal Scorecard 2008. Midiendo las Barreras Burocráticas a Nivel Municipal. Reporte Perú, 2008.

⁹ IFC. Op. Cit., 2007, p. 5-6.

¹⁰ Ibid., p. 2-3.

El Municipal Scorecard del año 2008 incluyó un número bastante mayor de municipalidades evaluadas (143 municipalidades en total para la licencia de funcionamiento, 49 de ellas peruanas; 131 municipios para el permiso de construcción, 33 de ellas peruanas; y, 159 municipios evaluados en el pago del impuesto predial, 50 de ellos peruanos).

Algunos datos muy elocuentes provienen del contraste en los tiempos y costos reportados por los empresarios entre las distintas municipalidades. Así, conforme se ve en los gráficos de la IFC reproducidos a continuación, el número de requisitos para obtener la licencia de funcionamiento podía ir desde 3 hasta 15 dependiendo del Gobierno local, el tiempo para la tramitación de una licencia de funcionamiento ante una municipalidad peruana podía variar desde 10 días hasta 130, mientras que los costos del trámite pasar de 0.6% del PBI per cápita a un 6% del PBI per cápita¹¹.

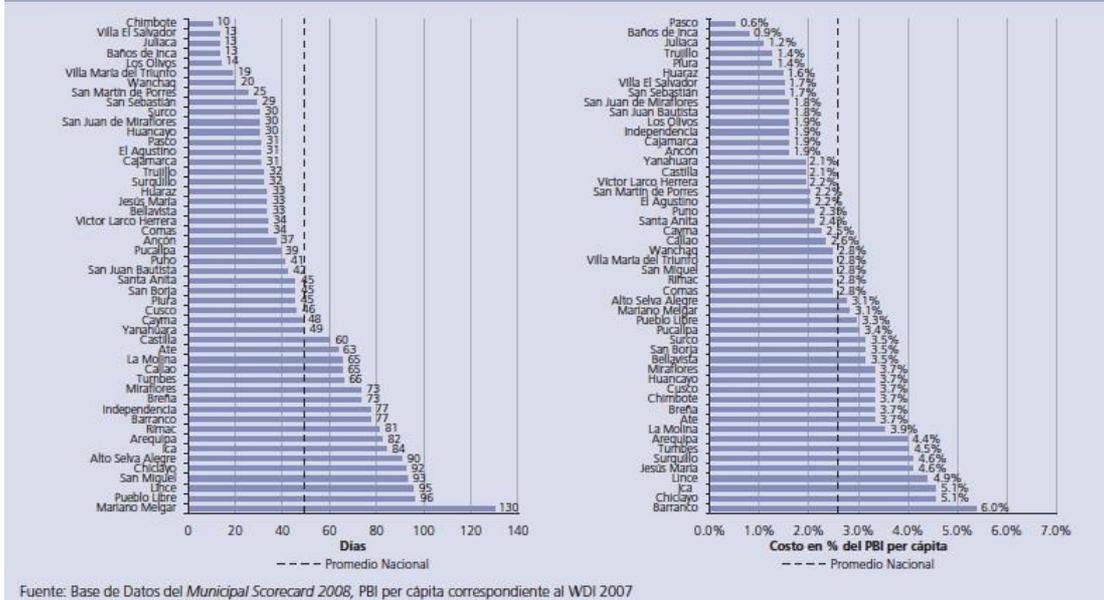


Fuente: IFC, Municipal Scorecard 2008.

¹¹ IFC. Op. Cit., 2008, p. 8, 10.

Figura 1.5

Tiempo y Costo del Proceso de Licencia de Funcionamiento (Percepción del Empresario)



Fuente: IFC, Municipal Scorecard 2008.

A nivel comparado, los resultados de las municipalidades peruanas se encuentran, en su mayoría, ubicados en la mitad inferior del ranking regional tanto para la licencia de funcionamiento como para el procedimiento del permiso de construcción.

No obstante, el marco regulatorio nacional para el otorgamiento de licencias de funcionamiento y permisos de construcción ha variado significativamente desde la fecha del último estudio del IFC (2008). Sin embargo, no se cuenta con algún reporte sobre el nivel de adaptación y cumplimiento del ordenamiento nacional por parte de los Gobiernos locales.

Un trabajo comparativo más reciente, focalizado en el sector de las telecomunicaciones, también pone de manifiesto la problemática recurrente de Gobiernos locales que contravienen la normativa sectorial en la tramitación de procedimientos administrativos. Además, al alejarse de la legislación de alcance nacional, cada una de las municipalidades establece sus propias exigencias o prohibiciones. El estudio denominado “Análisis de procedimientos municipales para la emisión de licencias para instalación de infraestructura de telecomunicaciones”, elaborado por la Asociación Contribuyentes por Respeto presenta un *ranking* de 42 municipios distritales de Lima

Metropolitana, en los que una misma actividad económica recibe un tratamiento dispar y, en muchas ocasiones, violatorio de las normas generales aplicables al sector telecomunicaciones¹².

Entre los problemas más frecuentes se encuentran los municipios que no han cumplido con regular y contemplar en sus TUPA los procedimientos de autorización, de adecuación y de ampliación del plazo de vigencia de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, el contar con un TUPA desactualizado, que el TUPA no esté disponible en el portal electrónico de la municipalidad, el desconocimiento del trámite de aprobación automático previsto legalmente, entre otros¹³.

TUPA municipales: distintos y contradictorios

Con la finalidad de constatar si la problemática municipal antes identificada (1. Regulación contradictoria con el ordenamiento nacional; y, 2. Procedimientos administrativos municipales disímiles entre sí) se seguía presentando, realizamos un breve estudio adicional que buscaba comparar los requisitos y cobros exigidos por tres municipios distintos en procedimientos administrativos normados por leyes y reglamentos emitidos por el Gobierno central y que, por lo tanto, deberían ser idénticos en cuanto a los requisitos y hasta similares en costos¹⁴.

Para dicho fin, tomamos de manera aleatoria tres municipios distritales pertenecientes a tres regiones distintas y que correspondieran a tres niveles distintos de competitividad (alta, media y baja), de acuerdo con el Índice de Competitividad Regional 2017 del Instituto Peruano de

¹² CONTRIBUYENTES POR RESPETO. Análisis de procedimientos municipales para la emisión de licencias para instalación de infraestructura de telecomunicaciones - Ranking Lima. 2016.

¹³ Ibid., p. 2.

¹⁴ Si bien las municipalidades cuentan con autonomía para determinar el monto de las tasas a cobrar por el trámite de procedimientos administrativos y prestación de servicios públicos, esta potestad tiene límites. La Ley del Procedimiento Administrativo General –modificada por el Decreto Legislativo 1272– establece en su artículo 45 que el monto de la tasa debe estar en función a los costos administrativos en que incurrió la entidad pública durante todo el procedimiento o al costo real de producción de documentos emitidos por la entidad administrativa. Asimismo, en caso la tasa supere a una (1) UIT, se necesitará la autorización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, las entidades públicas deben seguir una metodología en base a los criterios precisados en el Decreto Supremo 064-2010-PCM. Esta norma establece los lineamientos para calcular el costo de los procedimientos administrativos y los servicios prestados en exclusividad.

Esta metodología ha sido recogida y codificada en la Guía de Simplificación Administrativa y Determinación de Costos de Procedimientos Administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad elaborada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta guía resume la metodología en ocho pasos, en los cuales se necesitará registrar los costos fijos, costos directos identificables, costos de depreciación, entre otros. Finalmente, la fórmula final dará como resultado el costo unitario del procedimiento administrativo.

Economía¹⁵. Los distritos seleccionados fueron Jesús María (perteneciente al departamento de Lima, competitividad alta), Yarinacocha (perteneciente al departamento de Ucayali, competitividad media) y Yanacancha (perteneciente al departamento de Pasco, competitividad baja).

Las siguientes tablas resumen los hallazgos de la revisión comparada de los TUPA de los tres municipios, en los que se puede apreciar una disparidad en el número de requisitos exigidos (pese a que estos se encuentran establecidos en las normas sectoriales o generales), así como la incorporación de exigencias añadidas por decisión del Gobierno local o, en el peor de los casos, la imposición de requisitos sin base legal o apoyados en normas ya derogadas.

Tabla 4

Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento (establecimiento con un área de hasta 100m² y con ITSE básica *ex post*)¹⁶

Licencia de funcionamiento: establecimiento con un área de hasta 100m² (<i>ex post</i>)	Total	N° de requisitos adicionales a los previstos en norma nacional	N° de requisitos sin base legal	N° de requisitos en base a norma derogada	Monto de tasa
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Jesús María	8*	5	0	5	S/41.9
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Yarinacocha	8*	6	2	4	n.d.
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Yanacancha	7*	4	0	4	S/86.3

* Incluyen 4 requisitos exigibles solo en casos especiales (representante de persona natural, representante de persona jurídica, licencia para servicios de salud y autorización sectorial), según el TUPA.

Fuente: TUPA de Municipalidad de Jesús María, Yarinacocha y Yanacancha

Elaboración propia.

¹⁵ IPE. Índice de Competitividad Regional 2017. Lima, 2017.

¹⁶ Procedimiento normado por la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento.

Tabla 5

Procedimiento de inspección técnica de seguridad en edificaciones básica (*ex ante*)¹⁷

Inspección técnica de seguridad en edificaciones básica (<i>ex ante</i>)	Total	N° de requisitos adicionales a los previstos en norma nacional	N° de requisitos sin base legal	N° de requisitos en base a norma derogada	Monto de tasa
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Jesús María	7	0	0	0	S/161.85
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Coronel Portillo*	7	0	0	0	S/170.15
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Pasco**	8	6	6***	0	n.d

* Este procedimiento no se encontró en el TUPA distrital de Yarinacocha, por lo que se acudió al TUPA de la municipalidad provincial respectiva.

** Este procedimiento no se encontró en el TUPA distrital de Yanacancha, por lo que se acudió al TUPA de la municipalidad provincial respectiva.

*** Incluye 2 requisitos exigibles solo en casos especiales (plano de evacuación y plano de señalización de segundo piso), según el TUPA.

Fuente: TUPA de Municipalidad de Jesús María, Coronel Portillo y Pasco.

Elaboración propia.

¹⁷ Procedimiento normado por el Decreto Supremo 058-2014-PCM, Reglamento de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones.

Tabla 6

Procedimiento para el otorgamiento de la licencia para edificaciones para fines de vivienda unifamiliar y/o multifamiliar no mayores a 5 pisos, y que no superen los 3000m² de área construida¹⁸

Licencia para las edificaciones para fines de vivienda unifamiliar y/o multifamiliar no mayores a 5 pisos, y que no superen los 3000m² de área construida	Total	N° de requisitos adicionales a los previstos en norma nacional	N° de requisitos sin base legal	N° de requisitos en base a norma derogada	Monto de tasa
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Jesús María	10	0	0	0	S/207.5
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Coronel Portillo*	12	5	0	5	S/305.8**
					S/122.4***
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Yanacancha	11	2	0	2	S/440.3

* Este procedimiento no se encontró en el TUPA distrital de Yarinacocha, por lo que se acudió al TUPA de la municipalidad provincial respectiva.

** Tasa aplicable para la verificación administrativa.

*** Tasa aplicable para la verificación técnica.

Fuente: TUPA de Municipalidad de Jesús María, Coronel Portillo y Yanacancha

Elaboración propia.

¹⁸ Procedimiento normado por el Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA, Texto Único Ordenado de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y el Decreto Supremo 011-2017-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.

Tabla 7

Procedimiento para la autorización de instalación de infraestructura de telecomunicaciones¹⁹

Autorización para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones	Total	N° de requisitos adicionales a los previstos en norma nacional	N° de requisitos sin base legal	N° de requisitos en base a norma derogada	Monto de tasa
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Jesús María	6*	0	0	0	S/6.60
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Yarinacocha**	5	3	2	1	S/39.4
					S/22.8
					S/0.41
Número de requisitos exigidos en TUPA de la Municipalidad de Yanacancha***	14	12	12	0	S/173 - S/2,386.2

* Son 5 requisitos y 1 adicional cuando la instalación se realiza en un área o bien protegidos por leyes especiales. Uno de los requisitos (Plan de Obras) incluye la presentación de 7 documentos.

** La primera tasa es por el trámite del procedimiento, la segunda por la inspección ocular, y la tercera es la tasa por metro lineal de redes aéreas, según el TUPA de la municipalidad.

*** La municipalidad no contaba con un solo procedimiento, por lo que se han tomado en consideración todos los requisitos previstos en los procedimientos 155, 156, 157 y 158 del TUPA. Los montos de las tasas correspondientes oscilan entre los S/173 y los S/2,386.2.

Fuente: TUPA de Municipalidad de Jesús María, Yarinacocha y Yanacancha

Elaboración propia.

¹⁹ Procedimiento normado por la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura de Telecomunicaciones y el Decreto Supremo 003-2015-MTC, Reglamento de la Ley 29022.

3. Alternativas de política: el control ex ante

El problema de las barreras burocráticas de alcance municipal, aunque muy difundido, ha sido abordado mediante iniciativas normativas aisladas y de limitada efectividad.

Una de ellas ha sido la **emisión de leyes y decretos legislativos (Gobierno Central) que establecen el marco regulatorio general** para el desarrollo de ciertas actividades, y que limitan el accionar de los Gobiernos locales, estableciendo los requisitos aplicables para el otorgamiento de licencias y autorizaciones, el plazo de duración de los procedimientos administrativos, el tipo de aprobación aplicable (normalmente aprobación automática o silencio administrativo positivo) y, en algunos casos, topes en cuanto al cobro de tasas que podían requerir las municipalidades.

Así, a modo de ejemplo, podemos mencionar las siguientes normas (y sus respectivas modificaciones):

- Decreto Legislativo 668, Ley sobre Garantías de Comercio Interior y Exterior.
- Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Legislativo 1014, Ley que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.
- Decreto Legislativo 1059, Ley General de Sanidad Agraria.
- Ley 25035, Ley de Simplificación Administrativa.
- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Ley 29022, Ley para Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.
- Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
- Ley 30477, Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público.

El problema, sin embargo, no ha cesado. Sea por desconocimiento o frontal desacato a las normas generales, muchos municipios han continuado creando procedimientos o estableciendo requisitos

o cobros que contravienen el marco regulatorio sectorial, cuando no prohibir ciertas actividades económicas permitidas por el ordenamiento nacional.

Ello ha motivado el segundo tipo de política pública adoptada en el país: **el fortalecimiento del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.**

Luego de algunos años en los que se limitó legalmente el alcance y la eficacia que podían tener los pronunciamientos de los órganos del Indecopi encargados de la eliminación de las barreras burocráticas, ha surgido desde el año 2007 una tendencia sostenida para reforzar la labor de estas instancias administrativas.

Muestra de ello son la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, el Decreto Legislativo 1033, que aprobó una nueva ley de organización y funciones del Indecopi, y finalmente el Decreto Legislativo 1256, que aprobó la actual Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

En virtud de este fortalecimiento normativo, el Indecopi cuenta con facultades no solo para declarar la inaplicabilidad de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad en casos concretos, y sancionar con multas a los funcionarios que impongan dichas barreras, sino también para declarar la ilegalidad de las barreras con efectos generales en todo tipo de procedimientos (por denuncia de parte e iniciados de oficio), y la carencia de razonabilidad con efectos generales en procedimientos iniciados de oficio. Es decir, ya no hay la necesidad de que una persona o empresa denuncie la barrera burocrática impuesta para que este deje de serle aplicable por mandato del Indecopi. Así, hasta la fecha, el Indecopi ya ha emitido cerca de veinte (20) resoluciones de eliminación de barreras burocráticas con efectos generales.

La labor de eliminación de barreras burocráticas del Indecopi, sin embargo, enfrenta las mismas limitaciones que cualquier tipo de control *ex post*. No es mucho lo que puede hacer el Indecopi frente a más de 1,800 municipios en todo el país, tanto para el inicio de procedimientos de eliminación de barreras burocráticas como para el monitoreo del cumplimiento de sus resoluciones.

En paralelo, entonces, a las acciones de eliminación *ex post* de barreras burocráticas, se ha planteado ya una especie de **control *ex ante* de las regulaciones y procedimientos municipales**. Nos referimos a dos instrumentos en concreto impulsados por el Poder Ejecutivo. El primero de ellos es el **Sistema Único de Trámites (SUT)** ²⁰, aprobado por Decreto Legislativo 1203 en el 2005, y recientemente reglamentado en este año²¹.

El SUT consiste en una herramienta informática a ser utilizada por todas las entidades públicas para crear sus procedimientos administrativos, así como para registrarlos, simplificarlos y optimizarlos en el TUPA. El propósito del SUT es que los funcionarios de las entidades públicas puedan elaborar mejores TUPA, que sean fáciles de entender por los administrados.

El segundo instrumento de control *ex ante* al que hacíamos referencia es el de los **procedimientos administrativos estandarizados**, una posibilidad incorporada recientemente en la Ley del Procedimiento Administrativo General y que faculta al Poder Ejecutivo a aprobar, vía decretos supremos, procedimientos administrativos uniformes y que deberán ser incorporados obligatoriamente por las entidades públicas en sus respectivos TUPA ²². Así, las entidades competentes para tramitarlos no podrán modificar dichos procedimientos y solo podrán variar el contenido del TUPA en lo que refiere a la identificación de la instancia o autoridad competente para resolver el procedimiento administrativo respectivo, la unidad orgánica a la que pertenece y la autoridad encargada de resolver los recursos administrativos²³.

4. Recomendaciones de política

Consideramos que la aproximación *ex ante* es la mejor política pública disponible para luchar contra las barreras burocráticas impuestas por los Gobiernos municipales.

Como hemos advertido anteriormente, los problemas que viene generando un malentendido y abusivo ejercicio de la autonomía municipal son dos: la contradicción con las normas generales y

²⁰ Aprobado por Decreto Legislativo 1203, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 23 de setiembre del 2015.

²¹ Decreto Supremo 031-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1203, que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 23 de marzo del 2018.

²² Aprobado por Decreto Legislativo 1272, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de diciembre del 2016.

²³ Artículo 36-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

sectoriales aprobadas por el Gobierno central, y la disparidad de estándares entre los distintos Gobiernos locales.

Si bien el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas a cargo del Indecopi ha ayudado en la reducción de este tipo de prácticas, el gran número de Gobiernos locales y la gran diversidad de regulaciones que emiten limitan la efectividad de la tarea del Indecopi. Además, mientras se produce la intervención del Indecopi, las barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad de las municipalidades ocasionan millonarios costos a las personas y empresas que desean realizar negocios en el país.

Por ello, resulta importante contar con una herramienta preventiva, que implique una supervisión de los procedimientos administrativos y los requisitos exigidos por las municipalidades en sus respectivos TUPA. Ello sucede así con el SUT, toda vez que los trámites y requisitos que quieran ser aprobados por cualquier entidad pública (de todo nivel de gobierno) serán fácilmente revisables en línea por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el órgano al que se le ha encargado la supervisión de las normas de simplificación administrativa.

Ello no supone que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM apruebe cada procedimiento o requisitos que una municipalidad pretenda incorporar en su TUPA, pero sí podrá asesorar y ayudar a corregir a los municipios que, en este proceso, impongan barreras burocráticas que contravengan alguna norma de alcance nacional dentro del ordenamiento jurídico o que no sigan la metodología correcta para el cobro de tasas administrativas. Por ello, se entiende, el Reglamento del Decreto Legislativo 1203 ha dispuesto que el SUT incluya el “sustento técnico legal de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad” y el “sustento de costos vinculados a cada uno de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad”²⁴.

Además, se ha previsto también en el Reglamento que la Secretaría de Gestión Pública pueda identificar aquellos procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad similares o equivalentes en una multiplicidad de entidades públicas y que, por consiguiente, sean susceptibles de estandarización²⁵. Justamente en este aspecto el Reglamento del Decreto Legislativo 1203

²⁴ Artículo 5, literales a) y b) del Reglamento del Decreto Legislativo 1203.

²⁵ Artículo 4.2, literal 6), artículo 6.5 y artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo 1203.

empata con el Decreto Legislativo 1272 que recogió por primera vez la posibilidad de aprobar procedimientos estandarizados de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la Administración Pública.

Pese a que el SUT y la estandarización de procedimientos administrativos son herramientas esencialmente preventivas (*ex ante*), sí resulta pertinente que se haya establecido que las entidades públicas que no cumplan con la incorporación de dichos procedimientos estándares en sus respectivos TUPA quedarán impedidas de exigir la tramitación del procedimiento administrativo, la presentación de requisitos o el pago del derecho de tramitación a los administrados²⁶. Asimismo, en caso la Secretaría de Gestión Pública detecte alguna ilegalidad en los procedimientos administrativos y exigencias registrados por las entidades públicas, podrá advertírseles para que subsanen el incumplimiento y, en caso no lo hagan, comunicar a la CEB para que esta inicie de oficio el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas²⁷.

Sin perjuicio de lo ya desarrollado en el Decreto Legislativo 1203 y su Reglamento, así como en el Decreto Legislativo 1272, consideramos importante plantear las siguientes recomendaciones complementarias:

- 1) **Establecer e incentivar la sujeción voluntaria de los Gobiernos locales al procedimiento de análisis de calidad regulatoria** que viene conduciendo la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria con apoyo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), recogido en el Decreto Legislativo 1310 y desarrollado por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 075-2017-PCM, busca que todas las entidades públicas revisen sus procedimientos administrativos y los requisitos exigidos al interior de ellos, para evaluar si resulta pertinentes mantenerlos, y descartar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General, o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento.

²⁶ Artículo 14.5 del Reglamento del Decreto Legislativo 1203, y artículo 56 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

²⁷ Artículo 18 del Reglamento del Decreto Legislativo 1203.

Si bien originalmente se aprobó que solo las entidades del Poder Ejecutivo debían someter sus procedimientos actuales y futuros al ACR, no existe impedimento para que las entidades sub-nacionales sigan el mismo camino que ayudaría a corregir y descartar las barreras burocráticas que se generan a nivel municipal.

Para ello, se podría establecer una primera etapa de sujeción voluntaria al ACR, durante la cual se suspendan los procedimientos y las multas impuestas a la entidad pública por la imposición de barreras burocráticas, y las sanciones sean condonadas una vez que se supere el ACR y se registren los procedimientos revisados en el SUT.

- 2) Avanzar en la **estandarización de los procedimientos administrativos en lo que concierne a ciertas peticiones administrativas, cuya regulación y diseño responde a políticas y legislación del Gobierno central.**

Los cuatro procedimientos administrativos identificados en el segundo acápite de este documento (licencia de funcionamiento, inspección técnica de seguridad en defensa civil, licencia para edificaciones y autorización para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones), en los que se ha evidenciado una disparidad de criterios y exigencias entre distintas municipalidades, pese a la existencia de una norma de alcance nacional que uniformiza dichos procedimientos, pueden servir como grupo de estudio inicial, de cara a la aprobación de sendos procedimientos administrativos estandarizados.

5. Bibliografía

ABANTO, Cinthia. Descentralización fiscal y gestión local en el Perú. Paper presentado en la 21 Conferencia Anual de la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Derecho y Economía. Lima, 2017.

BUSTAMANTE, Claudia. Descentralización y desarrollo económico local: ¿puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú?, en: Apunte 65, Universidad del Pacífico. Lima, 2014.

CASAS, Carlos. Avances y Perspectivas del Proceso de Descentralización en el Perú. Universidad del Pacífico – CIES. Lima, 2005.

CASAS, Carlos. Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú. Documento Preliminar de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 2015.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, 2014.

CONTRIBUYENTES POR RESPETO. Análisis de procedimientos municipales para la emisión de licencias para instalación de infraestructura de telecomunicaciones - Ranking Lima. Lima, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Informe Defensorial N° 133. Lima, 2008.

INDECOPI. Gerencia de Estudios Económicos. Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2014. Observatorio de Mercados Año 9, N° 21. Lima, 2015.

INDECOPI. Gerencia de Estudios Económicos. Midiendo el ahorro económico de los agentes económicos por la eliminación de barreras burocráticas en el Perú en el 2015. Observatorio de Mercados Año 10, N° 28. Lima, 2016.

INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales 2016. Lima, 2016.

IFC. Municipal Scorecard 2007. Midiendo las Barreras Burocráticas a Nivel Municipal. Reporte Perú, 2007.

IFC. Municipal Scorecard 2008. Midiendo las Barreras Burocráticas a Nivel Municipal. Reporte Perú, 2008.

IPE. Índice de Competitividad Regional 2017. Lima, 2017.