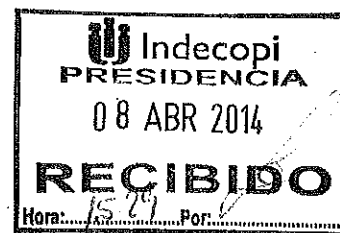




PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas  
Anexo 2701**INFORME N° 013-2014/INDECOPI-CEB**

**A :** **HEBERT EDUARDO TASSANO VELA OCHAGA**  
Presidente del Consejo Directivo del Indecopi

**DE :** **DELIA FARJE PALMA**  
Secretaría Técnica  
Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

**ALFREDO LINDLEY RUSSO**  
Ejecutivo 2  
Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

**ASUNTO :** **Hoja de Trámite N° 41990**  
(Oficio N° 634-2013-2014-CISPD/CR).

**FECHA :** 4 de abril de 2014

De acuerdo a lo solicitado mediante Hoja de Trámite N° 41990, se remite el presente informe que atiende el Oficio N° 634-2013-2014-CISPD/CR, presentado por el señor Teófilo Gamarra Saldivar, en su condición de Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1913/2012-CR, que propone la Ley que regula la actividad de los trabajadores y las trabajadoras en la venta de golosinas, gaseosas y afines.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficio N° 634-2013-2014-CISPD/CR, presentado por el señor Teófilo Gamarra Saldivar, en su condición de Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, se solicitó al Indecopi opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1913/2012-CR, que propone la Ley que regula la actividad de los trabajadores y las trabajadoras en la venta de golosinas, gaseosas y afines (en adelante, el Proyecto).
2. Mediante Hoja de Trámite N° 41990 del 28 de marzo de 2014, recepcionado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas el 1 de abril de 2014, se le encargó preparar un informe técnico en un plazo de cinco (5) días hábiles.

**II. ANÁLISIS****II.1. Facultades de la Secretaría Técnica para emitir informes:**

3. Lo primero a tener en cuenta es que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26°BIS



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

- del Decreto Ley N° 25868<sup>1</sup>, el artículo 2° de la Ley N° 28996<sup>2</sup> y el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la CEB)<sup>3</sup> es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades administrativas del Estado que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad a fin de propender a su eliminación. Conforme a dichas normas legales, las barreras burocráticas son actos o disposiciones emitidos por entidades de la Administración Pública en el ejercicio de su función administrativa que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que restringen el acceso o permanencia de los agentes económicos al mercado formal o que contravienen las normas y principios de simplificación administrativa.
4. En ese sentido, no obstante que en la práctica algunas leyes pueden tener el mismo efecto o impacto que una barrera burocrática, la CEB no es competente para pronunciarse sobre ellas, toda vez que no se tratan de actos o disposiciones emitidas en ejercicio de una función administrativa sino de disposiciones emitidas en ejercicio de una función legislativa.
  5. Por tanto, de aprobarse el Proyecto, la CEB no sería competente para declarar que dicha norma constituya una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.
  6. Sin embargo, ello no impide que la Secretaría Técnica pueda emitir opinión mediante informes técnicos no vinculantes a la función resolutoria, respecto de un proyecto de ley cuando así lo disponga el Presidente del Consejo Directivo del Indecopi<sup>4</sup>, en atención al impacto o efecto que el mismo puede representar para el adecuado funcionamiento del mercado y/o en las normas de simplificación administrativa, motivo por el cual a continuación se emite el presente informe.
  7. Finalmente, cabe dejar constancia que el presente documento plasma la opinión técnica de esta secretaría y no vincula de modo alguno a la Comisión a la cual le presta su apoyo<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Decreto Ley N° 25868

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada

<sup>2</sup>

Artículo 2°.- Definición de barreras burocráticas

Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

<sup>3</sup>

Antes denominada "Comisión de Acceso al Mercado".

<sup>4</sup>

Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi

Artículo 44°.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:

(...)

e) Emitir informes técnicos no vinculantes a la función resolutoria, cuando así lo disponga la ley de la materia, la respectiva Comisión o el Presidente del Consejo Directivo.

(...)

<sup>5</sup>

Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi

Artículo 44°.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

## II.2 Análisis del Proyecto de Ley N° 01913/2012-CR:

### 8. El proyecto establece en su artículo 1° lo siguiente:

*"Artículo 1°.- Del objeto de la Ley*

*La presente ley tiene por objeto establecer normas de protección, capacitación, promoción y de adecuado desarrollo cultural, social y laboral de la actividad de los trabajadores y las trabajadoras dedicados a la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines.*

*La actividad de la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines se desarrolla en pequeña escala, cuyo capital de trabajo no excede en más de una U.I.T."*

### 9. No obstante, de los documentos remitidos con el Oficio N° 634-2013-2014-CISPD/CR, no se evidencia la presencia de algún elemento técnico u objetivo que permita discriminar entre los vendedores que cuenten con un capital de trabajo mayor respecto de los que cuentan con un contrato de trabajo menor a una UIT. En efecto, de la Exposición de Motivos del Proyecto no se advierte la existencia del algún análisis en virtud del cual se haya considerado que dicho monto es el adecuado.

### 10. Por otro lado, los artículos 3°, 5° y 7° del Proyecto señalan lo siguiente:

*"Artículo 3°.- De la Regulación*

*Los Gobiernos Locales regulan la actividad de los trabajadores de la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines, en coordinación con otras entidades del Estado y con su organización de base, a través de normas de promoción.*

*Las autorizaciones concedidas por los Gobiernos Locales para el desempeño de la actividad de la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines deberán cumplir las normas de protección al menor, las personas con discapacidad y a la tercera edad, bajo responsabilidad.*

(...)

*Artículo 5°.- De la capacitación*

*Los gobiernos locales, en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo e Comercio Exterior y Turismo, desarrollarán programas de capacitación, promoción y desarrollo, tendientes a mejorar el ornato de las ciudades, que coadyuven al incremento del turismo interno y externo.*

*Los programas de capacitación incluirán educación en valores nacionales, cultural y turística; educación sanitaria, higiene y saneamiento; educación ambiental; educación en contabilidad y administración, y educación para atención y venta al público con el objeto de orientar al desarrollo de las capacidades empresariales y productivas de acuerdo al potencial de sus recursos materiales y humanos.*

(...)

*Artículo 7°.- De la autorización*

*Los gobiernos locales otorgarán autorizaciones a los trabajadores de la actividad de la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines en coordinación con su organización de base." (sic)*

### 11. Dichas disposiciones concuerdan con lo establecido en los siguientes artículos de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

a) Prestar a las Comisiones el apoyo que requieran para el normal funcionamiento de sus actividades, realizando para el efecto las coordinaciones necesarias con los demás órganos de línea y de administración interna del INDECOPI;



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

**Artículo 83°.- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios**

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

(...)

1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio.

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

(...)

2.2. Realizar programas de apoyo a los productores y pequeños empresarios a nivel de la provincia, en coordinación con las municipalidades distritales y las entidades públicas y privadas de nivel regional y nacional.

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.2. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial.

(Énfasis añadido)

12. Específicamente, con relación al artículo 7°, cabe indicar que el exigir a los agentes económicos contar con una autorización para desarrollar la actividad de venta de golosinas, gaseosas y afines en zonas de la vía pública, constituye una condición necesaria para poder acceder al mercado.
13. Sin embargo, dicha exigencia no podría constituir una barrera burocrática debido a que no se ajusta al concepto establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996<sup>6</sup> en la medida que, conforme ha sido mencionado, dicha exigencia no habría sido emitida en ejercicio de una función administrativa sino en ejercicio de una función legislativa.
14. Sin perjuicio de ello, y aun cuando esta exigencia haya sido establecida por una autoridad en ejercicio de su función administrativa, tampoco podría constituir una barrera burocrática ilegal, por cuanto encontraría su sustento en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, conforme ha sido previamente expuesto.
15. No obstante lo anteriormente expuesto, merece la pena observar el hecho de que los gobiernos locales tengan que otorgar la autorización a los trabajadores de la actividad de la venta de Golosinas, Gaseosas y Afines en coordinación con su organización de base (artículo 7° del Proyecto), en la medida que dicha coordinación podría materializarse en determinadas obligaciones que afectarían el derecho a la libre iniciativa privada de los agentes económicos (reconocido en el artículo 58° de la Constitución Política del Perú concordado con los artículos 3° y 5° del Decreto Legislativo N° 757<sup>7</sup>) y eventualmente sus derechos fundamentales (específicamente

<sup>6</sup> Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada

Artículo 2°.- Definición de barreras burocráticas

Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

<sup>7</sup> Constitución Política del Perú

Artículo 58°.- 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.

Decreto Legislativo N° 757, Dictan Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada

Artículo 3°.- Se entiende por libre iniciativa privada el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, en concordancia con lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las Leyes.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

- los consagrados en los numerales 13 y 17 del artículos 2° de la Constitución Política del Perú<sup>8</sup>). En efecto, la organización de base podría coordinar con los gobiernos locales para que únicamente se otorguen autorizaciones a aquellos vendedores que formen parte de una asociación y que se encuentren al día en el pago de sus cuotas de membresía, aun cuando el agente económico no quiera pertenecer a dicha organización; con lo cual se podría vulnerar las disposiciones previamente indicadas.
16. Ninguna de las demás disposiciones que contiene el Proyecto involucra la imposición de alguna exigencia, requisito, prohibición o cobro que restrinja el acceso o permanencia de los agentes económicos al mercado formal o que contravengan las normas y principios de simplificación administrativa.
17. No obstante, cabe advertir que el Proyecto se establece lo siguiente:

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

(...)

**SEGUNDA.- De la norma reglamentaria**

*El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, expedirá el reglamento de la presente Ley en un plazo que no excederá de los 60 días de entrada en vigencia de la presente ley."*

18. Sobre el particular, se debe mencionar que al momento de ejecutar dicha obligación, en caso se sancione la ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo deberá cuidar que el reglamento a emitir no restrinja de manera ilegal o irracional el acceso o la permanencia de los agentes económicos del mercado o que contravenga las normas y principios de simplificación administrativa. De ser el caso, dicha disposición podría constituir una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que podría ser eliminada por la CEB quien, eventualmente, podrá imponer las sanciones que correspondan conforme a ley.

**II.3. Observaciones adicionales a tener en cuenta:**

19. Finalmente, se ha verificado que el Proyecto no acompaña un análisis costo-beneficio debidamente sustentado con criterios técnicos que permitan identificar cuantitativamente el modo de cubrir los costos de implementar dicha disposición; conforme lo dispone el numeral 3.1) del artículo 3° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS<sup>9</sup>.

Artículo 5°.- El Estado garantiza el pluralismo económico. Toda empresa tiene el derecho de organizarse bajo cualquier forma empresarial en la legislación nacional.

No puede limitarse el acceso directo o indirecto de los inversionistas o las empresas en que estos participen a actividades económicas específicas, en función a la forma empresarial que adopten. (...)

<sup>8</sup> Constitución Política del Perú

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

<sup>9</sup> Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS

Artículo 3°.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

20. Cabe precisar que de conformidad con la referida disposición, el análisis costo beneficio sirve para identificar los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan también a los actores y la sociedad, siendo que en el presente caso, no se han considerado los impactos y efectos que generaría la norma sobre los agentes económicos sujetos a su cumplimiento.

### III. CONCLUSIONES

21. La CEB carece de facultades para pronunciarse sobre lo dispuesto en el Proyecto, ya que este no podría constituir una barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad al contener disposiciones emitidas en ejercicio de la función legislativa.

22. Sin embargo, la Secretaría Técnica tiene las siguientes observaciones:

- De los documentos remitidos con el Oficio N° 634-2013-2014-CISPD/CR, no se evidencia la presencia de algún elemento técnico u objetivo que permita discriminar entre los vendedores que cuenten con un capital de trabajo mayor con los que cuentan con un contrato de trabajo menor a una UIT.
- El exigir contar con una autorización para desarrollar la actividad de venta de golosinas, gaseosas y afines en zonas de la vía pública, si bien constituye una condición indispensable para acceder al mercado, no podría calificarse como una barrera burocrática ilegal debido a que no se ajusta al concepto establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996 y encuentra su sustento en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- El hecho de que los gobiernos locales tengan que otorgar la autorización a los trabajadores de la actividad de la venta de golosinas, gaseosas y afines en coordinación con su organización de base (artículo 7° del Proyecto) podría materializarse en determinadas obligaciones que podrían afectar el derecho a la libre iniciativa privada de los agentes económicos<sup>10</sup> y eventualmente sus derechos fundamentales<sup>11</sup>.
- Las demás disposiciones que contiene el Proyecto no involucran la imposición de alguna exigencia, requisito, prohibición o cobro que restrinja el acceso o permanencia de los agentes económicos al mercado formal o que contravengan las normas y principios de simplificación administrativa.
- De sancionarse la ley, se deberá cuidar que el reglamento que emita el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no restrinja de manera ilegal o irracional el acceso o la permanencia de los agentes económicos del mercado o que

general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

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

<sup>10</sup> Reconocido en el artículo 58° de la Constitución Política del Perú concordado con los artículos 3° y 5° del Decreto Legislativo N° 757.

<sup>11</sup> Específicamente los consagrados en los numerales 13) y 17) del artículos 2° de la Constitución Política del Perú.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

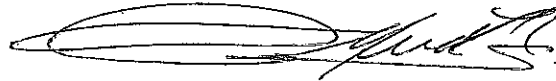
INDECOPI

contravenga las normas y principios de simplificación administrativa. En caso contrario, dicha disposición podría constituir una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que podría ser eliminada por la CEB quien, eventualmente, podrá imponer las sanciones que correspondan conforme a ley.

- El Proyecto de Ley N° 1913/2012-CR no acompaña un análisis costo-beneficio de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.1) del artículo 3° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

Es todo cuanto tenemos que informar.

  
**DELIA FARJE PALMA**  
Secretaría Técnica



**ALFREDO LINDLEY RUSSO**  
Ejecutivo 2