

Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional

(Contrato de Préstamo N°4399/OC-PE)

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Servicio de elaboración del estudio y propuesta del marco legal e institucional para fortalecer las capacidades de supervisión y fiscalización

**Lima - Perú
Agosto 2021**

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Servicio de elaboración del estudio y propuesta del marco legal e institucional para fortalecer las capacidades de supervisión y fiscalización

1. Antecedentes

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública¹, tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios, propiciar la simplificación administrativa, promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, el gobierno abierto, la coordinación interinstitucional, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado, y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos, la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados al servicio del ciudadano.

El “Estudio sobre Política Regulatoria en el Perú” elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco del Programa País, recomienda al gobierno peruano la implementación de una política explícita de calidad regulatoria con objetivos claros y definidos. Así también, implementar el análisis de impacto regulatorio y realizar una revisión del stock normativo como parte de los esfuerzos de simplificación administrativa, los cuales deben incluir la identificación y medición de cargas administrativas con la finalidad de establecer una línea de base y metas de reducción de las cargas que el cumplimiento de la regulación y trámites impone a los ciudadanos y empresas.

La Secretaría de Gestión Pública (SGP), a través de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, es la encargada de coordinar el proceso de Calidad Regulatoria el cual comprende la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR y del Análisis de Impacto Regulatorio - RIA en el Poder Ejecutivo. Asimismo, ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria encargada de validar el análisis de calidad regulatoria realizado por las entidades del Poder Ejecutivo.

El Decreto Legislativo N° 1310 establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos². Las entidades deben realizar el ACR del stock de los procedimientos administrativos establecidos en disposiciones normativas vigentes a la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1310, también deben realizar el ACR ex ante que consiste en evaluar los procedimientos administrativos establecidos en proyectos de disposiciones normativas de alcance general antes de su aprobación.

La finalidad del Análisis de Calidad Regulatoria es identificar, reducir y/o eliminar aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento, permitiendo la reducción de las cargas administrativas.

El Decreto Legislativo N° 1448, que modifica el Decreto Legislativo N° 1310, establece que la mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por la cual la Administración Pública decide usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social.

De acuerdo al documento “Política Regulatoria en el Perú” – Aspectos clave elaborado por la OCDE en nuestro país distintos ministerios, entidades públicas y agencias independientes, así como gobiernos

¹ Artículo 5-A del Decreto Legislativo 1446 que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

² Artículo 2 del Decreto Legislativo 1310 que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa.



regionales y locales tienen entre sus funciones labores de vigilancia, control y ejecución de la regulación que se emite. Sin embargo, estas instituciones no cuentan con una política general de cumplimiento y ejecución transversal. Cada institución cuenta con su propio marco legal y sus propias técnicas de ejecución de la regulación e inspección, teniendo en común únicamente la Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual solo se refiere a estos temas de manera general a través de principios y estándares.

El estudio afirma que un problema recurrente de las áreas de inspección de los ministerios en el país es la falta de cooperación, coordinación, intercambio de información y experiencias – incluso cuando en un mismo ministerio hay varias áreas encargadas de llevar a cabo inspecciones. Por otra parte, indica que las actividades de implementación de la regulación no solo crean cargas para los ciudadanos y empresas, sino que generan costos administrativos para el gobierno pues mantener estos costos al mínimo requiere una ejecución eficiente y efectiva por parte de las agencias, lo que a su vez requiere un mínimo de recursos humanos, materiales y capacidad para implementar inspecciones.

Otro aspecto relevante es que muchas de las oficinas que implementan la regulación dentro de los ministerios no utilizan las TIC durante el proceso de ejecución e inspección. Y en contraste, las oficinas independientes cuentan con mejor equipamiento, aunque no existe una evaluación del funcionamiento de sus sistemas. Asimismo, se evidencia que las inspecciones basadas en riesgos no son una práctica común entre las agencias ejecutoras, especialmente de los ministerios.

Dado lo anterior, con la finalidad de delimitar y definir las acciones que deben seguirse para incrementar la eficiencia y eficacia en la verificación de las obligaciones derivadas del cumplimiento de las regulaciones en el Perú, la SGP a través de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio requirió del apoyo y asesoría el estado situacional del proceso de fiscalización de actividades ejecutadas por las autoridades administrativas dada la problemática existente como la falta de criterios técnicos y coordinación, falta de razonabilidad y gradualidad en la aplicación de sanciones, la no utilización de evidencia / enfoque de riesgo para el desarrollo de sus actividades.

Como resultado, y para definir una propuesta de intervención y una estrategia aplicable a las entidades públicas, se cuenta con una hoja de ruta para la incorporación de mejoras en el proceso de fiscalización, para tales efectos, se brindan recomendaciones a ser implementados a corto, mediano y largo plazo. Se considera como la más factible a corto plazo la aprobación de una guía o manual para orientar a las entidades públicas en el ejercicio de sus acciones de monitoreo, seguimiento y cumplimiento regulatorio.

Ello, como parte de las acciones que apoyen la implementación del AIR, en particular, el cumplimiento de la meta “55 entidades del Poder Ejecutivo que aplican la metodología de revisión de impacto regulatorio ex ante”.

Señalado lo anterior, con la finalidad de incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones de implementación de la mejora regulatoria en el Perú, la SGP, a través de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio requiere del **Servicio de Diagnóstico de la Metodología de Simplificación Administrativa**.

Finalmente, es preciso señalar que en el marco del proyecto “Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas, a Nivel Nacional” y el **código POA correspondiente a esta consultoría es 1.1.3.3.1** y contribuye al cumplimiento de las metas “8 Evaluaciones RIA ex post en sectores vinculados con actividades económicas y productivas” y “55 entidades del Poder Ejecutivo que aplican la metodología de revisión de impacto regulatorio ex ante”.

2. Objetivo general

Desarrollar las acciones necesarias para la implementación de algunos componentes de las recomendaciones previstas en la hoja de ruta y las herramientas que resulten factibles de ser adoptadas por las autoridades administrativas a cargo de los procesos de fiscalización de actividades a corto y mediano plazo.

3. Objetivos específicos

- Contribuir con la mejora de los procesos internos de las autoridades administrativas que coadyuve en una mejor gestión del proceso de fiscalización de las actividades económicas.
- Contar con una propuesta de marco legal que proponga mejoras sustanciales para optimizar el desarrollo de los procesos de fiscalización.
- Contribuir en la implementación de acciones que permitan optimizar las distintas fases de ejecución del proceso de fiscalización.

4. Actividades

El servicio de consultoría deberá comprender al menos las siguientes actividades:

- 4.1. Revisión del benchmarking, diagnóstico situacional de la implementación del proceso de fiscalización ejecutado por las autoridades administrativas y la propuesta de hoja de ruta y estrategia de implementación de las principales acciones requeridas para la mejora del proceso de fiscalización de actividades, a ser proporcionado por la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio.
- 4.2. Revisión del marco normativo, como mínimo:
 - Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y el Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
 - Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de manera específica, los capítulos II y III del Título IV denominado “Del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización.
 - Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Decreto Supremo que Aprueba la Política de Modernización de la Gestión Pública y su proyecto de actualización, el cual será proporcionado por la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio
 - Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante
 - Sentencias del Tribunal Constitucional (vinculantes o no vinculantes) hayan establecido criterios jurisprudenciales en materia de fiscalización de las actividades.
 - Legislación específica en materia de fiscalización de actividades sectoriales. A continuación, se detalla una lista enunciativa más no limitativa:
 - a. Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
 - b. Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 - c. Ley N° 28868, Ley que faculta al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y calificación de establecimientos de hospedaje y establece las sanciones aplicables.
- 4.3. Propuesta de marco legal de carácter general (borrador del proyecto de ley) dirigido a revisar, consolidar y organizar el marco legal sobre la materia en un solo cuerpo normativo, distinto al previsto en la Ley N° 27444, siendo aspectos a considerar:
 - a. El desarrollo de acciones educativas e informativas por parte de la autoridad para reducir el inicio de procedimientos sancionadores.
 - b. Sanciones no pecuniarias.
 - c. Aplicación de un enfoque de riesgo para priorizar la persecución de las acciones más lesivas al interés público.

- d. Determinación de sanciones en base a una metodología que haga predecibles y proporcionales las sanciones a aplicar.
 - e. La aprobación de protocolos interinstitucionales de actuación para que se produzca la participación de 2 o más autoridades en simultáneo.
 - f. El perfil con las competencias específicas con las que debe contar el fiscalizador / supervisor.
- 4.4. Realizar dos (2) talleres con servidores públicos de entidades de los 3 niveles de gobierno, mediante los cuales se relevará las distintas problemáticas en sus procesos internos que vienen limitando la gestión del proceso de fiscalización en sus respectivos sectores. Estos talleres serán coordinados con la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio.
- 4.5. Propuesta de manual o guía para orientar a las entidades públicas en el ejercicio de sus acciones de fiscalización que permitirá fortalecer la “cultura de cumplimiento”, fundamental para el desarrollo de la fiscalización orientativa, dado que las entidades no cuentan con guías o instrumentos que les ayuden a orientar sus acciones de fiscalización, considerando la alta rotación de personal que poseen. El contenido mínimo que puede tener esta guía se detalla a continuación:
- Pautas para la elaboración de planes de fiscalización detallados, que contemplen:
 - Objetivos generales y específicos claros
 - Metas alcanzables y problemas que se buscan mejorar
 - Herramientas disponibles para alcanzar el cumplimiento normativo, considerando el tiempo y el presupuesto que poseen
 - Pautas para el desarrollo de las fiscalizaciones que contemple:
 - Orientación para la aplicación del enfoque de riesgos y la construcción de matrices de riesgo u otra herramienta para la aplicación de este enfoque.
 - Orientación para la identificación de las características de los sujetos fiscalizados y desarrollo de perfiles que permitan la aplicación de estrategias de cumplimiento regulatorio.
 - Orientación para el desarrollo y aplicación de estrategias para el cumplimiento regulatorio como inspecciones orientativas, regulación responsiva, herramientas de información y educación, entre otras. Las guías o manuales deben contemplar:
 - Componentes de estas herramientas
 - Alcances
 - Formas de aplicación.
 - Mecanismo para medir el resultado de la aplicación de estas herramientas
 - Aun cuando se desarrollen pautas generales, se reconoce que cada entidad podrá diseñar sus estrategias considerando la materia específica a su cargo.
 - Desarrollo de mecanismos que permitan la medición de los resultados generados por estas estrategias y su grado de efectividad para lograr el cumplimiento normativo, a fin de propiciar una retroalimentación periódica que permita identificar oportunidades de mejora.
- 4.6. Mantener reuniones virtuales y/o presenciales constantes, cuando corresponda, con la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio.

5. Productos a entregar

Producto	Contenidos	Plazo ³	Plazo para otorgar conformidad y/u observaciones	Plazo para subsanar observaciones
Producto 1	Plan de trabajo que contenga las actividades a desarrollar.	Hasta los 10 días calendario contados a partir del día siguiente hábil de la suscripción del contrato.	Hasta 5 días calendario desde el día siguiente hábil de su recepción en la Unidad Ejecutora 018.	Hasta 5 días calendario desde el día siguiente hábil de notificado el consultor.
Producto 2	Informe con el resultado del proceso de análisis del marco normativo acompañado de la propuesta de marco legal de carácter general (borrador del proyecto de ley) dirigido a revisar, consolidar y organizar el marco legal sobre la materia en un solo cuerpo normativo.	Hasta los 40 días calendario contados a partir del día siguiente hábil de la suscripción del contrato.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de su recepción en la Unidad Ejecutora 018.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de notificado al consultor.
Producto 3	Informe con el resultado de los dos (2) talleres con la información relevada de las distintas problemáticas en los procesos internos que vienen limitando la gestión del proceso de fiscalización en sus respectivos sectores acompañado de las recomendaciones y oportunidades de mejora	Hasta los 80 días calendario contados a partir del día siguiente hábil de la suscripción del contrato.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de su recepción en la Unidad Ejecutora 018.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de notificado el consultor.
Producto 4	Informe con la propuesta de manual o guía para orientar a las entidades públicas conforme a lo previsto en el numeral 4.5.	Hasta los 120 días calendario contados a partir del día siguiente hábil de la suscripción del contrato.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de su recepción en la Unidad Ejecutora 018.	Hasta 10 días calendario desde el día siguiente hábil de notificado el consultor.

Para la conformidad técnica, el consultor presentará los productos y los documentos de pago respectivos mediante carta dirigida a la UE 018 a cargo del Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional (PROMSACE), con atención al Área Usuaria correspondiente, haciendo referencia al número de documento contractual, servicio contratado y al Proyecto, de forma electrónica a la mesa de partes virtual: tramitevirtual@promsace.gob.pe, hasta el levantamiento del estado de emergencia sanitaria y/o hasta cuando establezca el estado peruano y/o hasta cuando lo establezca el Proyecto, luego del término de lo

³ El plazo de la consultoría de 120 d.c. efectivos del servicio, no incluyen el tiempo de revisión, aprobación ni subsanación de los productos.

establecido por el estado peruano y/o el Proyecto el Área Usuaría comunicará vía correo electrónico la fecha a partir de la cual la presentación se realizará a través de la Mesa de Partes del PROMSACE, sito en la Calle Las Flores 375, San Isidro, Lima en horario comprendido entre las 8:30 a.m. y las 4:30 p.m, de Lunes a Viernes

6. Lugar de prestación del servicio

Los servicios de consultoría serán prestados en Lima, no implica viajes. Para ello se programarán reuniones virtuales y/o presenciales cuando corresponda, de acuerdo a la normatividad vigente en el marco de la emergencia sanitaria nacional.

7. Supervisión de la Consultoría

La supervisión de la consultoría estará a cargo de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio. La conformidad de los productos es otorgada previo informe técnico de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio remitido a través de la Secretaría de Gestión Pública.

8. Plazo

El plazo de la consultoría es de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente hábil de suscrito el contrato y según se detalla en el numeral 5 de los mencionados TDR.

9. Presupuesto de la consultoría

El costo total de la consultoría será de S/. 90 0000 (noventa mil con 00/100 Soles) el mismo que incluye todos los impuestos de ley; los pagos del servicio se efectuarán según se detalla en el numeral 11 del presente TDR.

La consultoría es a todo costo.

10. Perfil

Experiencia académica

- Título profesional en Derecho, Ciencia Política, Gestión, Economía, Administración, Ingeniería o afines.
- Maestría concluida en Derecho Administrativo, Gestión Pública, Políticas Públicas.

Experiencia laboral

- Experiencia general mínima de ocho (8) años en el sector público y/o privado vinculados a su especialidad
- Experiencia específica mínima de seis (6) años de funciones relacionadas al Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y de ser posible, calidad regulatoria.

11. Cronograma de Pagos

La forma de pago se efectuará contra la entrega de los productos con las aprobaciones del caso, según lo siguiente:

Pago	Concepto	% del pago
Primer Pago	A la entrega y aprobación del Producto N° 1	10%
Segundo Pago	A la entrega y aprobación del Producto N° 2	25%
Tercer Pago	A la entrega y aprobación del Producto N° 3	25%

Pago	Concepto	% del pago
Cuarto Pago	A la entrega y aprobación del Producto N° 4	40%
Total		100%

12. Confidencialidad de la Información/Propiedad Intelectual

El consultor no debe divulgar, revelar, entregar o poner a disposición de terceros, la información generada por la consultoría y, en general, toda información a la que tenga acceso con ocasión de la consultoría que presta, durante y después de concluida la vigencia del contrato respectivo.

La información y material producido bajo los términos de este servicio, tales como escritos, gráficos, medios magnéticos, digitales, y demás documentación generada por el consultor en el desempeño de sus funciones, pasará a propiedad de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien tendrá los derechos exclusivos para publicar o difundir el producto que se originen en esta consultoría.

13. Seguros

El consultor será responsable de contratar los seguros pertinentes, los mismos que deberán mantener vigencia desde el inicio hasta la finalización de la consultoría; estando eximido el Contratante de cualquier responsabilidad en caso de accidentes, daños, mutilaciones o muerte que pudieran ocurrir durante el desarrollo de la consultoría.

Asimismo, el consultor está obligado a implementar a todo costo, durante toda la ejecución de la contratación, los protocolos sanitarios vigentes que correspondan.

14. Penalidad

Aplican las penalidades por mora en la ejecución del servicio. En caso de retraso injustificado del Proveedor en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato, el Contratante le aplica automáticamente una penalidad por mora por cada día de atraso. La penalidad se aplicará hasta por un monto máximo equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato vigente o, de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse.

La penalidad se aplica, automáticamente y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$Penalidad\ diaria = \frac{0.10 \times Monto\ vigente}{F \times Plazo\ vigente\ en\ días}$$

Donde F tiene los siguientes valores:

- a) Para plazos menores o iguales a sesenta (60) días, para bienes, servicios en general, consultorías y ejecución de obras: F = 0.40.
- b) Para plazos mayores a sesenta (60) días:
 - b.1) Para bienes, servicios en general y consultorías: F = 0.25
 - b.2) Para obras: F = 0.15

Tanto el monto como el plazo se refieren, según corresponda, al monto vigente del contrato o ítem que debió ejecutarse o, en caso que estos involucraran obligaciones de ejecución periódica o entregas parciales, a la prestación individual que fuera materia de retraso.

El retraso se justifica a través de la solicitud de ampliación de plazo debidamente aprobada. Adicionalmente, se considera justificado el retraso y en consecuencia no se aplica penalidad, cuando el proveedor acredite, de modo objetivamente sustentado, que el mayor tiempo transcurrido no le

resulta imputable. En ese último caso, la calificación del retraso como justificado por parte del Contratante no da lugar al pago de gastos generales ni costos directos de ningún tipo

Esta penalidad será deducida de los pagos a cuenta, del pago final o en la liquidación final.

Asimismo, de existir retraso injustificado en el levantamiento de observaciones, se aplicará la penalidad por los días de atraso conforme al presente numeral de los términos de referencia.