



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

LEY MARCO DE CALIDAD REGULATORIA

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto facilitar las transacciones en el mercado, reducir los costos y riesgos asociados a las actividades económicas, promover la competencia, y beneficiar a los consumidores y usuarios respecto de los bienes y servicios que se ofrecen en un mercado libre, innovador y justo.

Artículo 2°.- Fines. La presente ley perseguirá los siguientes fines:

- a) Establecer estándares de calidad para la prestación del servicio de regulación económica por parte de la Administración Pública Nacional;
- b) Organizar, simplificar y modernizar toda normativa regulatoria en materia económica a los efectos de promover mercados libres, innovadores y justos;
- c) Promover un mercado más competitivo e innovador, donde se preserve la seguridad y calidad de los bienes y servicios;
- d) Contribuir con la previsibilidad regulatoria a los agentes que desarrollan actividades económicas;
- e) Promover las actividades innovadoras, simplificando el proceso de habilitación para el ejercicio de la actividad y otorgando certezas respecto del marco regulatorio que las afecta.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a la actividad de regulación económica de los organismos, entes y jurisdicciones que conforman el Sector Público Nacional conforme el Artículo 8° de la Ley N° 24.156.

En lo que respecta a la actividad de regulación económica del Honorable Congreso de la Nación, así como de los organismos, entes y jurisdicciones provinciales y municipales en todo el territorio de la República Argentina, solo será aplicable el Capítulo I de la presente.

Artículo 4°.- Definiciones. A los fines de la presente ley, se entenderá por:

- a) Norma de regulación económica: toda disposición jurídica establecida por la autoridad competente, con el objeto de orientar, controlar, promover y supervisar las actividades económicas dentro de sus respectivas competencias.



H. Cámara de Diputados de la Nación

- b) Barrera burocrática: toda exigencia, requisito, limitación, prohibición y/u obligación tributaria dictada por cualquier entidad estatal que condicione el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado, o que afecte a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos.
- c) Barrera burocrática ilícita: toda barrera burocrática de jerarquía infralegal cuando esta sea contraria a la ley, carente de razonabilidad, produzca concentraciones artificiales o agrave concentraciones económicas en su respectivo mercado, y/o vulneren los principios que garantizan la presente ley.
- d) Particular interesado: toda persona humana o jurídica con un interés directo o indirecto en los procesos y resultados de la regulación económica.
- e) Actividad económica disruptiva: aquella en la que una innovación tecnológica, producto o servicio introduce cambios significativos que transforman las dinámicas en un mercado y no se encuentran contempladas en los marcos normativos vigentes.
- f) Banco de pruebas: la elaboración de un plexo de deberes y restricciones por un período de vigencia supervisada para determinada actividad económica disruptiva.

Artículo 5°.- Principios rectores. Toda actividad de regulación económica quedará sujeta a los siguientes principios rectores de calidad regulatoria:

- a) Principio de libertad de mercado. Consistente en la promoción de la libre entrada y salida de los mercados, la remoción de barreras burocráticas, y la fijación de precios conforme la oferta y demanda de los bienes a valores de mercado;
- b) Principio de estabilidad regulatoria. Consistente en no alterar en forma irrazonable e intempestiva las condiciones básicas del equilibrio económico de las normas de regulación económica y evitar modificaciones que no resulten estrictamente necesarias u optimizaciones de la misma;
- c) Principio de desarrollo de la innovación. Consistente en el establecimiento de reglas flexibles de toda norma de regulación económica, conforme los análisis de riesgo intrínsecos de la actividad, admitiendo la innovación por parte de los agentes económicos y la adaptación de las normas regulatorias a tales cambios;
- d) Principio de proporcionalidad. Consistente en sostener una relación lógica del grado de intervención y/o prohibición de la norma de regulación económica, respecto del riesgo intrínsecos de la actividad y asegurando el menor grado de intervención necesaria para la protección del bien jurídico tutelado, sustentado en evidencia;
- e) Principio de participación. Consistente en la consulta técnica, pública y transparente a los particulares interesados en el proceso de formulación o modificación de las normas de regulación económica;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- f) Principio de mejora de la experiencia. Consistente en la reducción permanente de la cantidad de trámites, los requerimientos y los tiempos de espera a los efectos de mejorar la experiencia de los regulados;
- g) Principio de revisión. Consistente en la revisión periódica de las normas de regulación económica, procurando la simplificación y modernización de los sistemas regulatorios;
- h) Principio de diseño basado en la definición del problema. Las normas de regulación económica propuestas deben ser producto del proceso previsto de la presente ley, en el que se identifique y defina claramente la situación problemática a modificar, basándose en métricas y evidencia sin partir de soluciones preconcebidas; y
- i) Principio de preferencia de alternativas no restrictivas. Las autoridades deben priorizar alternativas de regulación económica no restrictivas y/o de mínima restricción para solucionar problemas públicos, evitando costos innecesarios de cumplimiento para los agentes económicos y ciudadanos.

Artículo 6°.- Prohibición. En el ejercicio de la actividad regulatoria, los sujetos comprendidos por el artículo 3° de la presente ley no podrán imponer barreras burocráticas ilícitas y deberán remover las existentes.

Las barreras burocráticas con jerarquía de ley serán susceptibles de la impugnación prevista en la presente ley.

Capítulo II

Agencia de Mercados y Competencia

Artículo 7°.- Agencia. Crease en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Agencia de Mercados y Competencia.

La Agencia estará a cargo de un titular con rango y jerarquía de secretario de la Nación designado conforme el procedimiento que se establece en la presente ley.

Artículo 8°.- Atribuciones de la Agencia. La Agencia de Mercados y Competencia contará con las siguientes atribuciones:

- a) Resolver, en plazo no superior a los treinta (30) días, todo requerimiento interpretativo respecto de los alcances de la presente ley para el Sector Público Nacional;
- b) Auspiciar de órgano rector del Procedimiento de Calidad Regulatoria del Sector Público Nacional previsto en el Capítulo III de la presente ley, disponiendo de la coordinación de la planificación común y la auditoría del cumplimiento de los objetivos establecidos por la presente ley;
- c) Prestar colaboración técnica a los órganos del Sector Público Nacional y al Congreso de la Nación, a requerimiento de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Nación o de la Presidencia de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, a los efectos de elaborar la evaluación del impacto regulatorio, presupuestario y de costo-beneficio-efectividad de los marcos regulatorios en materia económica, la regulación de servicios públicos y los regímenes de promoción fiscal;

- d) Colaborar, en cuanto los organismos lo requieran, con el Plan Permanente de Simplificación Normativa en los términos y los alcances establecidos en el Capítulo IV de la presente ley;
- e) Llevar adelante auditorías integrales para verificar el cumplimiento por parte de los sujetos alcanzados por el Artículo 3° inciso a) de la presente ley, de los principios rectores de calidad regulatoria y la implementación adecuada de los estándares del procedimiento de calidad regulatoria;
- f) Desarrollar el Plan de Promoción de la Competencia procediendo a la revisión integral de los mercados relevantes en los términos y con los alcances previstos en el Capítulo V de la presente ley;
- g) Proponer la modificación o derogación de las barreras burocráticas ilícitas para su remoción;
- h) Requerir la intervención de la Autoridad Nacional de la Competencia en los términos y con los alcances previstos en el inciso u) del Artículo 28 de la Ley N° 27.442, pudiendo acompañar el requerimiento con la solicitud de imposición de medidas cautelares con el objetivo de suspender los efectos jurídicos de las normas y prevenir el daño distorsivo;
- i) Recepcionar denuncias de particulares o proceder de oficio a la identificación de incumplimientos de las leyes N° 24.240, la Ley N° 27.442, y el Decreto 274/2019 que afecten el desarrollo de los mercados regulados, pudiendo iniciar las acciones antes las autoridades competentes para la imposición de sanciones y/o el requiriendo de medidas cautelares a los fines de hacer cesar en la continuidad del daño producto de la conducta ilícita;
- j) Reglamentar los alcances y criterios interpretativos comunes dirigidos a las autoridades provinciales respecto de las normas de la Ley N° 24.240 y el Decreto 274/2019, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los mercados y promover una mejor defensa de los intereses de los usuarios y consumidores;
- k) Proponer al Defensor del Pueblo la intervención en defensa de derechos de incidencia colectiva en defensa y protección de los usuarios y consumidores; y
- l) Dirigir el Sistema de Coordinación para la Innovación Económica previsto en el Capítulo VI de la presente ley y la creación de bancos de prueba con los alcances previstos en dicho Capítulo.

Artículo 9°.- Titular. El titular a cargo de la Agencia de Mercados y Competencia será designado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el procedimiento previsto en la presente ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El candidato deberá tener formación académica en derecho y/o economía, así como contar con probada idoneidad en la materia.

Artículo 10.- Designación. El Poder Ejecutivo propondrá el candidato para la designación que será publicado en el Boletín Oficial con sus antecedentes y un dictamen respecto de los conflictos de interés potenciales, elaborado por la Oficina Anticorrupción. Con la publicación se inicia un período de QUINCE (15) días para la recepción de observaciones ciudadanas e impugnaciones al candidato. El mérito, los antecedentes, las impugnaciones y observaciones recepcionadas serán evaluadas por el jurado previsto en la presente ley.

El dictamen del jurado será vinculante a los efectos de proceder a la designación del titular de la Agencia de Mercados y Competencia.

Artículo 11.- Jurado. El jurado de designación y de remoción del titular de la Agencia de Mercados y Competencia, será una comisión del Honorable Congreso de la Nación. La misma será presidida por el presidente de la Cámara de Senadores e integrada por los presidentes de las comisiones de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia de la Honorable Cámara de Diputados y de Industria y Comercio del Honorable Senado de la Nación.

La resolución del jurado, en ambos casos, deberá realizarse en un plazo no mayor a los TREINTA (30) días desde su convocatoria. En caso de empate, desempata el voto del Presidente del jurado.

Artículo 12.- Remoción causada. Por impulso del Poder Ejecutivo Nacional se llevará adelante el procedimiento de remoción del titular de la Agencia de Mercados y Competencia, debiendo contar para ello con el previo dictamen vinculante del jurado respecto de la existencia de alguna de las causales:

- a) Mal desempeño en sus funciones;
- b) Negligencia reiterada que dilate la sustanciación de los procesos;
- c) Incapacidad sobreviniente;
- d) Condena por delito doloso;
- e) Violaciones de las normas sobre incompatibilidad.

Artículo 13.- Sustitución. El titular de la Agencia de Mercados y Competencia será sustituido a través del mismo procedimiento previsto para su designación en caso de cese por finalización del mandato, renuncia, muerte o remoción conforme las causas previstas en la presente ley.

Capítulo III

Calidad Regulatoria - Procedimiento

Artículo 14.- Alcances. Los sujetos alcanzados en los términos del Artículo 3° de la presente ley, deben desarrollar la actividad de regulación económica conforme el procedimiento de calidad regulatoria establecido en el presente Capítulo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La implementación del presente procedimiento será obligatoria respecto de toda modificación o creación de normas de regulación económica con impacto significativo. A los efectos de la presente ley, se entenderá por modificación de normas de regulación económica con impacto significativo a cualquier normativa que altere la relación costo-beneficio del marco regulatorio, afectando de manera sustancial la conducta económica de los sujetos regulados o la eficacia de la regulación.

Conforme la sana crítica del sujeto obligado, podrá resolver la excepción de aplicación del procedimiento de calidad regulatoria fundando dicha resolución en la ausencia de impacto significativo de la reforma, que la modificación suponga una reducción de cargas regulatorias o motivos de urgencia por los que realizar el procedimiento pudiera condicionar o reducir el impacto esperado de la norma. Dicha resolución será susceptible del recurso previsto en el Artículo 15 de la presente ley.

Artículo 15.- Recurso. Los particulares interesados podrán presentar recurso ante la Agencia de Mercados y Competencia frente la resolución que exceptúa del procedimiento de calidad regulatoria. El recurso será concedido con efectos devolutivos y deberá ser resuelto por la Agencia en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles administrativos, en caso de silencio de la Agencia se entenderá la ineficacia de la norma.

La resolución del recurso será revisable por los jueces competentes.

Artículo 16.- Procedimiento. El procedimiento de elaboración de normas regulatorias de calidad está constituido por:

- a) La confección previa de una evaluación de impacto regulatorio, que utilice evidencia para determinar la necesidad de la creación o modificación de la norma de regulación económica. Se evaluarán los costos asociados, la efectividad y la necesidad y razonabilidad de la regulación teniendo en cuenta los efectos a producirse;
- b) El requerimiento previo de un análisis de impacto competitivo a la Autoridad Nacional de la Competencia en los términos del Artículo 77 de la Ley N° 27.442, así como una evaluación por parte de los entes reguladores y/u organismos con impacto regulatorio en el mercado en el que se evalúe realizar la modificación o creación de una norma regulatoria;
- c) La convocatoria a los particulares interesados a la participación de procedimientos de gestión participativa de normas en los términos de la presente;
- d) La evaluación periódica de los resultados del marco regulatorio creado o modificado. La temporalidad de dicha evaluación debe ser determinada conforme los lineamientos de calidad regulatoria establecidos por la Agencia de Mercados y Competencia respecto del Sector Público Nacional, y su análisis debe estar basado en evidencia;
- e) La elaboración de un mapa de riesgo del mercado relevante, estableciendo la probabilidad de generación del riesgo a los efectos de determinar la proporcionalidad de las medidas regulatorias establecidas para su prevención; y



H. Cámara de Diputados de la Nación

- f) La creación de sistemas de encuesta permanente a los regulados respecto de la experiencia con el servicio de regulación, a los efectos de obtener resultados sobre la eficacia de las normas.

Artículo 17.- Sistemas de gestión participativa de normas. Todos los particulares interesados tienen el derecho a ser informados, consultados, a expresar sus puntos de vista y a presentar formal observación respecto de aquellas decisiones de modificación significativa de la regulación económica, que puedan afectar sus intereses. La consulta participativa podrá ser efectuada en cualquier etapa del proceso de elaboración de la norma.

La Agencia de Mercados y Competencia debe elaborar lineamientos claros para la organización de los sistemas de gestión participativa de las normas. El sistema será utilizado por los organismos reguladores en estricto cumplimiento de los lineamientos.

Los lineamientos elaborados se regirán por los siguientes principios:

- a) **Máxima publicidad:** Los funcionarios a cargo de la convocatoria lo harán de forma pública y con registro formal de la participación de particulares interesados.
- b) **Honestidad e integridad:** Los funcionarios conducirán y promoverán relaciones íntegras donde la actuación de las partes deberá regirse por la buena fe, honradez, rectitud, austeridad, y rechazando todo provecho indebido o ventaja personal por parte de los funcionarios públicos.
- c) **Transparencia:** Los funcionarios proveerán información transparente y fidedigna sobre las convocatorias que se celebren, con la única excepción de aquella información que deba permanecer confidencial para resguardar los intereses del cliente o los gestores por interés propio conforme los usos y costumbres de confidencialidad comercial.
- d) **Integridad:** Los particulares interesados harán pública su calidad de tales en las relaciones profesionales, procurando no convertir los intereses particulares en el interés general de la comunidad.
- e) **Compatibilidad de intereses privados y el interés público:** Los particulares interesados promoverán, defenderán o representarán los intereses particulares procurando no controvertir el interés público.

La convocatoria se iniciará con la publicidad del proyecto de reforma, lineamientos o borradores con un período para la recepción de observaciones ciudadanas en plazos que no podrán ser menores a los quince (15) días corridos desde su publicación.

Artículo 18.- Evaluación periódica. Los sujetos alcanzados en los términos del Artículo 3° deberán iniciar un proceso de evaluación periódica del impacto regulatorio de los marcos regulatorios vigentes.

La fijación de la periodicidad será determinada conforme los lineamientos establecidos por la Agencia de Mercados y Competencia.

El proceso de evaluación periódica del impacto debe contemplar:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- a) La captación y análisis objetivo de la evidencia producida en el mercado relevante;
- b) La revisión de indicadores de cumplimiento de los objetivos públicos de la regulación;
- c) La convocatoria a otras agencias de regulación de similares características a los efectos de contrastar sus respectivos marcos regulatorios;
- d) La convocatoria a cualquiera de los medios disponibles para la intervención y participación por parte de los particulares interesados a los efectos de recabar la percepción del regulado respecto del impacto del marco regulatorio vigente.

Capítulo IV

Plan Permanente de Simplificación Normativa

Artículo 19.- Planificación. Crease el Plan Permanente de Simplificación Normativa, consistente en la evaluación de las normas de regulación económica y los trámites requeridos para dar cumplimiento a la misma con el exclusivo objetivo de mejorar la experiencia de los regulados por los sujetos alcanzados en los términos del Artículo 3°.

Artículo 20.- Simplificación. Los sujetos obligados por el Artículo 3° de la presente ley, deben planificar una revisión permanente de las normas de regulación económica con el objeto de:

- a) Una reducción de la proliferación normativa, a partir de la derogación de normas que resulten contradictorias o superpuestas;
- b) La derogación o sustitución de toda barrera burocrática ilícita;
- c) La sustitución de modelos de habilitación previa de actividades lícitas, sustituyendo los mismos por modelos basados en procesos de habilitación a partir de la presentación de declaraciones juradas bajo responsabilidad del regulado, o la imposición de plazos de autorización razonables con aprobación tácita ante el silencio de la administración;
- d) La automatización en la remisión o recepción de certificados, documentación o cualquier otro que sea provisto por el Sector Público Nacional, respecto de otros organismos del Sector Público Nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y viceversa, a los efectos evitar su requerimiento a los regulados y reducir los tiempos de tramitación;
- e) La coordinación con las jurisdicciones provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de la creación de sistemas integrados de ventanilla única a los efectos de recibir los trámites requeridos para la habilitación y desarrollo de la actividad; y
- f) La publicación de textos ordenados respecto de la totalidad de las normas modificadas durante períodos temporales no mayores a un (1) año, a tales efectos podrá restablecer la numeración del articulado y adecuar las referencias normativas.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 21.- Digestos de regulación. Los sujetos alcanzados en los términos del Artículo 3° de la presente ley con competencia especial para la regulación de una actividad económica específica, deberá elaborar un digesto de las normas que regulan dicha actividad y mantenerlo actualizado en forma permanente.

Dicho digesto debe estar publicado en el sitio del regulador y ser remitido para su publicación actualizado por parte de la Agencia de Mercados y Competencia.

Artículo 22.- Coordinación. La Agencia de Mercados y Competencia auspiciará de órgano rector a los efectos de promover la homogeneización de los objetivos del Plan de Simplificación Normativa y los estándares empleados del procedimiento de calidad regulatoria.

Capítulo V

Plan de Promoción de la Competencia

Artículo 23.- Planificación. Créase en el ámbito de la Agencia de Mercados y Competencia el Plan de Promoción de la Competencia, el cual tendrá como objetivo la revisión integral de mercados específicos para identificar y evaluar el impacto regulatorio sobre el régimen de competencia.

Este análisis se enfocará en la identificación de barreras burocráticas, ya sea en los marcos regulatorios a nivel federal, provincial y municipal, respecto de mercados considerados prioritarios por la Agencia.

Artículo 24.- Priorización de revisión integral. La Agencia de Mercados y Competencia determinará un cronograma anual de mercados para el proceso de revisión integral del Plan de Promoción de la Competencia.

Los procedimientos de revisión integral desarrollados por la Agencia de Mercados y Competencia incluirán la colaboración de todos los sujetos con competencias regulatorias en el mercado seleccionado.

A tales efectos, la Agencia deberá:

- a) Redactar lineamientos para la evaluación de la eficacia y eficiencia regulatoria que serán utilizados en el mercado seleccionado;
- b) Convocar a procedimientos participativos a los particulares interesados del impacto regulatorio;
- c) Detectar potenciales efectos distorsivos, obstrucciones a la innovación y/o barreras burocráticas en el mercado;
- d) Requerir a la Autoridad Nacional de la Competencia que elabore los estudios de mercado pertinentes a los efectos de analizar los efectos pro-competitivos y distorsivos de normas de regulación económica.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 25.- Alcances de la revisión integral. El proceso de revisión integral abarca la identificación de barreras burocráticas con el objetivo de mitigar impactos negativos relacionados con la concentración de mercado, la pérdida de eficiencia y/o la reducción de incentivos a la innovación.

Artículo 26.- Adecuación normativa. La Agencia de Mercados y Competencia y los sujetos alcanzados en los términos del Artículo 3° de la presente promoverán la modificación o derogación de barreras burocráticas que sean contrarias a la competencia.

En el caso de tratarse de barreras burocráticas ilícitas, deberán remitir un dictamen técnico al Jefe de Gabinete de Ministros que motive la necesidad de su adecuación.

Cuando se tratare de barreras burocráticas de jerarquía de ley y/o de extraña jurisdicción, la Agencia podrá proponer reformas al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación para el envío de una iniciativa parlamentaria al Honorable Congreso de la Nación o al organismo de extraña jurisdicción que corresponda.

En todos los casos, podrá requerir la intervención de la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia, conforme a lo previsto en el Artículo 76 de la Ley N° 27.442, incluyendo las medidas cautelares necesarias para la prevención del daño.

Capítulo VI

Sistema de Coordinación para la Innovación Económica

Artículo 27.- Creación. Crease el Sistema de Coordinación para la Innovación Económica, que estará a cargo de la Agencia de Mercados y Competencia a través de un Comité Técnico Permanente.

El sistema tendrá por finalidad, a requerimiento de parte interesada, resolver opiniones consultivas vinculantes respecto del encuadre regulatorio y fiscal de una determinada actividad económica o emprendimiento.

Artículo 28.- Comité. El Comité Técnico Permanente se integrará por representantes del Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Autoridad Nacional de la Competencia (ANC) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), así como por los organismos con competencia regulatoria de la respectiva actividad.

Artículo 29.- Procedimiento y plazos. Los requerimientos de opinión consultiva serán presentados por cualquier persona humana o jurídica que acredite interés legítimo, ante la Agencia de Mercados y Competencia. El requerimiento debe:

- a) Incluir los elementos y documentación contenida en la reglamentación y demás elementos que se consideren necesarios para el caso concreto; y
- b) La recomendación de su encuadre dentro de un marco regulatorio y/o fiscal existente al momento de la presentación, que será el marco aplicable en forma subsidiaria ante la ausencia de uno más adecuado.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El requerimiento se hará por los medios digitales que se dispongan a tales efectos, y será respondido en hasta cuarenta y cinco (45) días hábiles administrativos. Cuando la complejidad de la consulta así lo amerite, la Agencia podrá disponer una prórroga en forma expresa de hasta noventa (90) días adicionales.

Artículo 30.- Aprobación tácita. Cumplido los plazos establecidos, el requirente deberá interponer solicitud de pronto despacho para su resolución dentro del plazo perentorio de diez (10) días hábiles administrativos desde su presentación sin posibilidad de prórroga. Transcurrido el plazo sin mediar resolución por parte de la Agencia, procederá la aprobación tácita del marco regulatorio recomendado.

La resolución tácita prevista en el párrafo precedente será exclusivamente aplicable respecto de los marcos regulatorios vigentes al momento de la interposición de la opinión consultiva y siempre que el particular no haya iniciado el desarrollo de la actividad objeto del requerimiento.

En caso de aprobación tácita, el particular deberá publicar en el Boletín Oficial de la República Argentina una comunicación consistente en la identificación del servicio o producto que será ofrecido, y el marco regulatorio y/o fiscal al que adherirá. Por un período de treinta (30) días hábiles improrrogables, la aprobación tácita podrá ser impugnada por quien acredite interés legítimo y/o por la Autoridad competente ante juez federal contencioso administrativo con efectos suspensivos.

Artículo 31.- Actividades económicas disruptivas. Cuando la Agencia de Mercados y Competencia concluya que una actividad económica es disruptiva, por resolución fundada, con carácter excepcional y contando con la aceptación explícita de la parte interesada, podrá iniciar un banco de pruebas a los efectos de diseñar un marco regulatorio adecuado en los términos y alcances del presente Capítulo.

Artículo 32.- Banco de pruebas. La disposición de un banco de pruebas por parte de la Agencia de Mercados y Competencia, consistirá en la elaboración de un plexo de deberes y restricciones impuestos por la Agencia de Mercados y Competencia, por el período de vigencia supervisada de la actividad.

El marco regulatorio del banco de pruebas será publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina y por la Agencia de Mercados y Competencia. Le resultará aplicable, en igualdad de condiciones, a toda persona humana o jurídica que realice la misma o análoga actividad.

Artículo 33.- Vigencia supervisada. El período de duración del banco de pruebas no podrá ser superior a los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos, período en el que la Agencia de Mercados y Competencia deberá receptor evidencia suficiente para la creación de un nuevo marco regulatorio que se adapte a los principios rectores de la presente ley.

Durante el período de vigencia supervisada, todos los particulares incluidos en el banco de pruebas deberán informar en forma suficiente a sus usuarios o consumidores que dicha actividad se encuentra bajo un régimen de vigilancia supervisada y disponer de los medios de contacto con la Agencia de Mercados y Competencia.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 34.- Evaluación de los resultados. La Agencia de Mercados y Competencia procederá a la convocatoria de un Consejo Asesor Académico integrado por hasta quince (15) miembros externos de prestigio nacional e internacional, para colaborar con la tarea de analizar los resultados de la evidencia producida y el marco regulatorio más adecuado para dicha actividad.

Producida la propuesta de marco regulatorio definitivo, se iniciará un sistema de gestión participativa de normas a los efectos de dar cumplimiento con los estándares de calidad regulatoria establecidos por la presente ley.

Cuando el resultado del banco de prueba requiera de la fijación de un marco regulatorio que exceda los estándares vigentes o de la modificación o sanción de normas de jerarquía de ley, la Agencia de Mercados y Competencia remitirá un proyecto de ley al Honorable Congreso de la Nación con la propuesta definitiva.

Artículo 35.- Suspensión. La Autoridad competente podrá resolver la suspensión del banco de pruebas en cualquier momento de su vigencia y/o de la actividad económica sujeta al banco de pruebas una vez concluido el mismo. Lo hará fundando la resolución de suspensión con motivo en la transparencia de los mercados, la equidad regulatoria o la afectación a los intereses de los consumidores y usuarios.

La resolución será susceptible de apelación ante el juez competente con efectos devolutivos.

La Agencia de Mercados y Competencia deberá elaborar un informe detallado de los resultados negativos que motivaron la suspensión del mismo y remitir dicho informe al Honorable Congreso de la Nación.

Capítulo VII

Disposiciones finales

Artículo 36. Incorpórese el inciso u) al Artículo 28 de la Ley 27.442, que quedará redactado del siguiente modo:

“u) Resolver los requerimientos de la Secretaría de Promoción de la Competencia respecto de los análisis de barreras burocráticas en los términos del Capítulo XIII, conforme la naturaleza del requerimiento. Cuando las resoluciones impugnen barreras burocráticas ilícitas con su correspondiente recomendación pro-competitiva serán publicadas y remitidas a la autoridad competente a los efectos de proceder a la adecuación de la norma impugnada en plazos razonables. Cuando las resoluciones impugnen barreras burocráticas de jerarquía de ley, serán remitidas al órgano legislativo competente a los efectos de su evaluación conforme los procedimientos parlamentarios adecuados.”

Artículo 37. Sustitúyese el Capítulo XIII de la Ley N° 27.442, que quedará redactado del siguiente modo:

“Capítulo XIII



H. Cámara de Diputados de la Nación

Promoción de la competencia

Art. 74.- El pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia designará a un Secretario de Promoción de la Competencia, quien debe tener una probada solvencia técnica para el desempeño de la función. El Secretario debe desempeñar sus funciones de manera independiente.

Art. 75.- El Secretario de Promoción de la Competencia tendrá por función la prevención o la remoción de barreras burocráticas carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado con el objeto de tutelar el interés económico general y/o producir o ampliar una posición dominante.

Para el desempeño de sus funciones, el Secretario de Promoción de la Competencia detenta las siguientes atribuciones:

- a) Elaboración de guías de procedimientos, interpretativas, de buenas prácticas y demás documentos que promuevan la competencia y el cumplimiento normativo de la presente ley;*
- b) Promover la realización de los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes. Para ello podrá requerir a los particulares y autoridades nacionales, provinciales o municipales, y a las asociaciones de defensa de los consumidores y de los usuarios, la documentación y colaboración que juzgue necesarias, fijando plazos razonables en razón de la naturaleza del requerimiento;*
- c) Promover el estudio y la investigación en materia de competencia;*
- d) Requerir al Tribunal, emitir opinión en materia de libre competencia respecto de leyes, reglamentos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efecto vinculante;*
- e) Suscribir convenios con asociaciones de usuarios y consumidores para la promoción de la participación de las asociaciones de la comunidad en la defensa de la competencia y la transparencia de los mercados;*
- f) Elaborar, anualmente, un informe de la situación de la competencia en el país. El informe contiene estadísticas en materia de la libre competencia en los mercados;*
- g) Elaborar con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) un convenio de colaboración para la elaboración de indicadores del comportamiento de los consumidores y de incidencia de la competencia en los mercados de la República Argentina;*
- h) Emitir informes y sugerencias de oficio o a pedido de las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios u órganos del Poder Ejecutivo nacional;*



H. Cámara de Diputados de la Nación

- i) *Elaborar juntamente con el Ministerio Público, convenios de colaboración en la capacitación de los agentes que deberán intervenir en los procesos judiciales en defensa de la competencia.*

Art. 76.- El análisis de las barreras burocráticas podrá desarrollarse de oficio, a requerimiento de parte interesada o a requerimiento de la Autoridad del Poder Ejecutivo con competencia en la materia.

El procedimiento de apertura de análisis se regirá conforme al procedimiento previsto para las denuncias anticompetitivas, siendo el organismo público emisor de la normativa a quien se le dirige el requerimiento en los términos del Capítulo IV de la presente ley.

Las conclusiones de la investigación y las propuestas pro-competitivas sugeridas deberán presentarse ante el Tribunal de Defensa de la Competencia que deberá resolver en un plazo máximo de SESENTA (60) días desde su presentación.

Art. 77.- El análisis de impacto competitivo realizado en razón del requerimiento de un organismo público con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma, requerirá de una resolución previa de la Secretaría de Promoción de la Competencia respecto de la existencia de impactos competitivos en un plazo máximo de VEINTE (20) días desde su presentación.

La resolución de la Secretaría de Promoción de la Competencia de la inexistencia de impacto competitivo, procederá al cierre del requerimiento de análisis preventivo. En los demás casos, se iniciará el proceso de revisión que debe concluir en un plazo máximo de CUARENTA (40) días desde el inicio del proceso de revisión.

En razón de la dificultad o complejidad del mercado analizado, el Secretario podrá solicitar al Tribunal una extensión de hasta VEINTE (20) días, notificando la justificación a la parte interesada y fundando dicho requerimiento.

Art., 78.- El análisis de barreras burocráticas realizado en razón de normas vigentes, procederá con los plazos y procedimientos establecidos en el Capítulo IV de la presente ley. El expediente será de acceso público y se procurarán los medios para su acceso por medios digitales.

La Secretaría de Promoción de la Competencia podrá requerir al Tribunal, en cualquier etapa del procedimiento, la imposición de una medida cautelar con el objeto de que el organismo denunciado se abstenga de aplicar o imponer la barrera burocrática presuntamente anticompetitiva.

Para dictar una medida cautelar, debe verificarse:

- a) *La ilicitud de la barrera que se pretende privar de efectos jurídicos; y*
- b) *La verosimilitud en la afectación al interés económico general o la verosimilitud en que se produzca un daño concreto, personal y diferenciado del resto, que no pueda ser reparado al momento en el plazo de adecuación de la barrera burocrática.*

Las medidas cautelares tendrán un plazo máximo de duración de tres (3) meses, pudiendo ser renovadas por el Tribunal."



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 38.- Cláusula transitoria. Transfiéranse a la Agencia de Mercados y Competencia, entidad establecida por la presente ley, en su carácter de continuador de la Secretaría de Comercio, la totalidad del personal, bienes, presupuesto, activos, patrimonio, derechos y obligaciones de este último.

El personal transferido conservará los derechos y la antigüedad resultantes de su desempeño en la Secretaría de Comercio.

Toda mención de la legislación vigente a la Secretaría de Comercio, deberá entenderse efectuada a la Agencia de Mercados y Competencia establecida por la presente ley.

Artículo 39.- De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - VICTORIA BORREGO - MARCELA CAMPAGNOLI



FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

El presente proyecto de ley tiene por finalidad establecer estándares de calidad regulatoria y la revisión de las normas de regulación económica a efectos de suprimir barreras burocráticas, facilitar las transacciones en el mercado, reducir los costos y riesgos asociados a las actividades económicas, promover la competencia y beneficiar a los consumidores y usuarios.

La regulación económica constituye una potestad indelegable del Estado que puede ser ejercida adecuadamente como instrumento para preservar bienes jurídicos determinados. Sin embargo, la actividad regulatoria de nuestro país se ha visto afectada por la predominancia de intereses particulares por sobre el interés general, la híper ideologización como factor de definición de la política pública, la cooptación del Estado por parte de sectores determinados y la ignorancia del regulador respecto de la materia a regular.

El objetivo de la política regulatoria es garantizar que las regulaciones y los marcos regulatorios estén orientados por el interés público. Resulta necesario contar con sistemas regulatorios que sean más eficaces en la promoción del crecimiento y la protección de los ciudadanos. Las reformas para mejorar la calidad de la regulación brindan una oportunidad real para estimular la actividad económica, desarrollar nuestro potencial, crecer y ser competitivos.

La regulación económica no es equivalente a hablar de intervención. La intervención estatal tiene una connotación muy diferente a la regulación porque supone una intromisión más intensa respecto de las relaciones entre los agentes económicos de un mercado. Por el contrario, la regulación se refiere al conjunto de reglas y normas establecidas por organismos gubernamentales o autoridades reguladoras para controlar y dirigir las actividades económicas dentro de un mercado específico o sector económico. Estas normas son diseñadas para garantizar el cumplimiento de ciertos estándares de comportamiento y operación dentro de la industria o sector.

En el debate público se ha instalado un desacuerdo profundo con la participación del Estado en las relaciones de los agentes económicos, obviando que el Estado no solamente es uno de los agentes económicos, sino que, también, es quien tiene en exclusiva la potestad pública de establecer las reglas sobre las que operará el mercado. Sin reglas, el costo de transacción de los agentes económicos tiende al infinito y se vuelve excesivamente riesgoso realizar cualquier actividad económica. Las leyes tienen ese valor.

Las leyes de regulación económica tienen la capacidad de promover la actividad, la competencia, la productividad y la innovación, o por el contrario, la terrible capacidad de obstaculizar, crear privilegios, generar sobre costos y/o tornar más ineficiente el desarrollo de las actividades económicas. La actividad de regulación que realiza el Estado es fundamental para establecer el tipo de capitalismo que vamos a propiciar.

El proceso de formación de mercados concentrados en Argentina tiene mucho que ver con la estrecha relación entre la actividad económica privada con el poder político, ya sea para habilitarla o para la obtención de ganancias extraordinarias o negocios exclusivos. Grandes



H. Cámara de Diputados de la Nación

fortunas nacieron al calor de un privilegio del Estado, y mediante el “asesoramiento” de “expertos en mercados regulados”.

En el año 2006, Elisa Carrió escribió el documento "La nueva matriz de saqueo" donde advirtió: *“Estamos ante la presencia de una matriz (...) sin reglas y sin licitaciones, decididas discrecionalmente por un ministro, administrador y articulador de los negocios públicos y privados con ciertos grupos económicos. Es un sistema patrimonialista y corrupto, hacia el interior del poder, con la complicidad de algunos empresarios argentinos”.*

El corporativismo tardío no es un fenómeno exclusivo de la Argentina, por el contrario, su antecedente más paradigmático se dio en el crepúsculo de la Unión Soviética y la formación del actual tejido político y económico de la Federación de Rusia. Esta metamorfosis se entrelazó con las complejidades de la transición de un régimen centralizado y profundamente corrupto a un mercado que, en teoría, aspiraba a la modernización y la competencia que funcionaba como el *zeitgeist* de época.

La desintegración de la Unión Soviética en 1991 dejó un vacío de poder y una total ruina económica, ofreciendo una tábula rasa para la reconfiguración del orden. Este tipo de contextos de transición de modelos es ideal para la construcción de un capitalismo de amigos, caracterizado por la estrecha relación entre los empresarios y los políticos, quienes juntos tejieron una red de reciprocidad que definió la nueva era del capitalismo ruso.

A este fenómeno en curso se lo puede llamar captura burocrática del Estado, como lo define Oscar Oszlak. Es un concepto que se refiere a la situación en la cual los intereses privados logran influenciar y controlar las decisiones y políticas gubernamentales a través de la manipulación o cooptación de los organismos estatales y sus funcionarios. Este tipo de captura se distingue porque no solo involucra a políticos electos, sino también a empleados públicos y administradores dentro de la burocracia estatal.

Esto no se trata solamente de un asunto de corrupción y de control efectivo de la misma. Los modelos desarrollados a partir de la captura burocrática del Estado suponen la consolidación institucional de los privilegios con marcos regulatorios consolidados a la medida de los intereses que intervinieron.

Esta dinámica rompe todo lazo con las premisas del capitalismo y del liberalismo humanista, de hecho, sientan las bases de un modelo despojado de todo valor. No se trata de un anclaje ideológico porque detrás de esta modalidad no hay un apremio por la eficiencia ni la valoración de la comunidad.

El capitalismo de amigos no sólo moldea la economía, sino que también tiene profundas implicancias sociales, exacerbando la violencia. Una violencia que se expresa en desigualdad, injusticia y una percepción de corrupción endémica e insuperable.

La carencia de una protección irrestricta del derecho de propiedad y del régimen de competencia, deteriora el funcionamiento esperado del mercado. Del mismo modo, las normas de emergencia han ocasionado un debilitamiento de las instituciones de la previsibilidad y el cumplimiento de los contratos. Lo que ha contribuido a la construcción de corporativismos que



H. Cámara de Diputados de la Nación

no emergen de un colapso del modelo político, económico y social, sino del deterioro progresivo de un eterno estado de emergencia y excepción.

La recuperación de valores como la previsibilidad suponen un esfuerzo coordinado y sostenido por todos los actores públicos. Las acciones que se realicen no darán resultados inmediatos, pero son condición necesaria para la efectividad de cualquier intento por la promoción de inversiones nacionales o extranjeras para el desarrollo.

En nuestra categorización, las regulaciones constituyen una función indelegable del Estado, un servicio que el Estado provee a la sociedad. Es, asimismo, un servicio en el que está involucrado un interés social y que lo presta para incidir en el comportamiento de los privados que desarrollan actividades con el objetivo de preservar dicho interés social (salud pública, comercio exterior, reducción de siniestros. Etc). Todo ello, con el objetivo de mejorar la productividad del país, minimizar los riesgos que toda actividad humana genera, garantizando al mismo tiempo el derecho de propiedad, la libertad de industria y la libre competencia previstos en los Artículos 14, 20 y 25 de la Constitución Nacional. Es por esto, que la regulación económica debe ser provista por el Estado en condiciones de calidad y eficiencia.

Si se hiciera un mapa de riesgo de la actividad estatal, la regulación económica estaría marcada por el riesgo a la captura burocrática. El riesgo es la obtención de beneficios de particulares a partir de una intervención inadecuada del Estado, sea directa o indirecta por perjuicio de competidores o por la imposición de barreras burocráticas de entrada a determinados mercados. En consecuencia, las regulaciones deben propender a la competencia en el mercado aún cuando el Estado tenga participación en empresas privadas (Empresas del Estado) que participan de dicho mercado.

En este aspecto, resulta relevante mencionar tres puntos: (1) la existencia de normas de excepcionalidad o emergencia, que permiten una intervención excesiva en los mercados, (2) la mora en la constitución de ciertos organismos de relevancia para la regulación económica y el normal desarrollo de una economía de mercado, y (3) la ausencia de procedimientos de regulación económica conforme las mejores prácticas internacionales. Todo ello contribuye al deterioro institucional de este país, al atraso de una economía competitiva, reduciendo la productividad y los incentivos adecuados para la innovación.

La captura burocrática es posible por la inexistencia de ciertos organismos fundamentales de un Estado de derecho y un capitalismo saludable, así como la existencia de ciertas normas distorsivas de la oferta-demanda y el ingreso-egreso de actores económicos, lo que ha convertido a los diferentes mercados argentinos en oligopolios y monopolios, en algunos casos con gran participación del Estado en el desarrollo de dichos mercados.

El costo del riesgo que produce una inadecuada intervención estatal, se termina socializando entre los consumidores y usuarios. Las empresas de los mercados terminan asumiendo e internalizando estas regulaciones excesivas y las transfieren a precio. Este encarecimiento de los costos de transacción fortalece las economías concentradas porque debilita con más intensidad a los eslabones débiles de la cadena y los emprendedores.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Normativas de similares características pudo observarse en el mercado de aeronavegación comercial doméstico o de exportaciones a partir de la imposición de cupos y bandas tarifarias mínimas y máximas, algo que también se implementa en mercados como el del transporte de larga distancia. Lo mismo sucede en el mercado de la exportación de materias primas, con cierta regularidad se suelen incluir cupos de exportación, mínimos de abastecimiento local y/o diferenciación en el acceso al mercado de cambio.

Respecto de otros mercados como el de las telecomunicaciones y de conectividad, energético, la prestación de servicios de salud, entre otros, la decisión estatal es la declaración de servicio público y la creación de un organismo público destinado a la fijación de precios y/o la autorización de modalidades contractuales o aumentos de precios. Estos aspectos fueron modificados en el último tiempo, pero no se incorporaron en el marco de un análisis de costo-beneficio que permita evaluar las consecuencias de dichas medidas. El caso más evidente y reciente es el de las empresas de medicina prepaga, donde la cultura del cartel prevalece ante la salida del Estado como regulador y se acentúa la falta de herramientas estatales para hacer control ex post de cómo se trasladan costos o se aprovechan, en exceso y coordinadamente, las ventanas de oportunidad.

Este tipo de normas degradan la institucionalidad y permiten regulaciones excesivas que deterioran el normal funcionamiento del mercado. Ciertamente este modelo de regulación económica es la antítesis de un modelo como el de la Ley de Defensa de la Competencia, el Decreto de Competencia Desleal o la Ley de Defensa del Consumidor, donde la premisa es un mercado que logra hacer la más eficiente distribución de los recursos y la regulación estatal atenúa externalidades negativas que afectan el buen desarrollo del mercado, a los competidores o a los usuarios y consumidores.

El presente proyecto de ley pretende otorgar herramientas efectivas y permanentes al Estado para encarar un proceso de revisión general del modelo regulatorio, este proceso es permanente y metódico, y abarca transversalmente a todas las áreas reguladas. Se propone crear un órgano especializado aportando una perspectiva pro-competitiva y que tenga como misión elevar el estándar de la calidad regulatoria en todo el país.

La Agencia de Mercados y Competencia (AMC) que se propone crear, sustituirá a la Secretaría de Comercio de la Nación con un enfoque completamente diferente. No tendrá un rol de intervención sobre los mercados sino de homogeneización de los estándares regulatorios y de control eficiente para la protección de la competencia, de los derechos de usuarios y consumidores, y la eficiencia y productividad de los mercados.

La AMC será el órgano rector de la calidad regulatoria. Se propone un organismo técnico que ayudará al buen funcionamiento del servicio de regulación que provee el Sector Público Nacional. La AMC no sustituye a los órganos a cargo de prestar el servicio de regulación, los encargados de gestionar con estándares de calidad la regulación económica son cada una de las agencias de regulación correspondientes. Desde las más genéricas como el Banco Central de la República Argentina, la Comisión Nacional de Valores o la Autoridad Nacional de la Competencia, y las más particulares como las Superintendencias y otros organismos de regulación económica.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La ley marco que se propone no solamente define los estándares para el Sector Público Nacional, sino también para la totalidad de los organismos con competencias regulatorias en las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios según sus competencias. A éstos les resultan aplicables los principios rectores en materia de calidad regulatoria, a saber:

- Principio de libertad de mercado. Consistente en la promoción de la libre entrada y salida de los mercados, la remoción de barreras burocráticas, y la fijación de precios conforme la oferta y demanda de los bienes a valores de mercado;
- Principio de estabilidad regulatoria. Consistente en no alterar en forma irrazonable e intempestiva las condiciones básicas del equilibrio económico de las normas de regulación económica y evitar modificaciones que no resulten estrictamente necesarias u optimizaciones de la misma;
- Principio de desarrollo de la innovación. Consistente en el establecimiento de reglas flexibles de toda norma de regulación económica, conforme los análisis de riesgo intrínsecos de la actividad, admitiendo la innovación por parte de los agentes económicos y la adaptación de las normas regulatorias a tales cambios;
- Principio de proporcionalidad. Consistente en sostener una relación lógica del grado de intervención y/o prohibición de la norma de regulación económica, respecto del riesgo intrínsecos de la actividad y asegurando el menor grado de intervención necesaria para la protección del bien jurídico tutelado, sustentado en evidencia;
- Principio de participación. Consistente en la consulta técnica, pública y transparente a los particulares interesados en el proceso de formulación o modificación de las normas de regulación económica;
- Principio de mejora de la experiencia. Consistente en la reducción permanente de la cantidad de trámites, los requerimientos y los tiempos de espera a los efectos de mejorar la experiencia de los regulados;
- Principio de revisión. Consistente en la revisión periódica de las normas de regulación económica, procurando la simplificación y modernización de los sistemas regulatorios;
- Principio de diseño basado en la definición del problema. Las normas de regulación económica propuestas deben ser producto del proceso previsto de la presente ley, en el que se identifique y defina claramente la situación problemática a modificar, basándose en métricas y evidencia sin partir de soluciones preconcebidas; y
- Principio de preferencia de alternativas no restrictivas. Las autoridades deben priorizar alternativas de regulación económica no restrictivas y/o de mínima restricción para solucionar problemas públicos, evitando costos innecesarios de cumplimiento para los agentes económicos y ciudadanos.

Los principios rectores pretenden establecer un estándar de calidad para el servicio de regulación para todo el Estado. Define los objetivos que se deben perseguir al momento de regular y cómo debe tomar la decisión de regular o no regular una determinada actividad y/o la proporcionalidad con la que debe realizarse dicha regulación.

Para el Estado Nacional, la norma establece un procedimiento que debe cumplirse para proceder a una reforma de los marcos regulatorios de cualquier característica, siempre que dicha reforma sea significativa. La reforma significativa será evaluada en función del impacto



H. Cámara de Diputados de la Nación

económico y en la distribución de los riesgos que tendrá la medida, siendo evaluado técnicamente esto.

Toda regulación económica, sea reforma o creación, requiere el cumplimiento de pasos esenciales para garantizar un estándar de calidad y que sea propio y adecuado a las necesidades públicas. Específicamente se establecen los siguientes pasos a satisfacer en el procedimiento:

1. Confección previa de una evaluación de impacto regulatorio. Este paso tiene por objetivo determinar la necesidad de crear o modificar una normativa regulatoria. Implica utilizar evidencia empírica para evaluar los costos asociados y la razonabilidad de la regulación.
2. Requerimiento previo de opinión consultiva a Autoridad Nacional de la Competencia y otros entes reguladores u organismos con impacto en el mercado relevante con el objetivo de obtener un asesoramiento previo y experto antes de tomar decisiones sobre modificaciones o la creación o eliminación de normas regulatorias contando con su opinión técnica y especializada, que ayuda a formar una base sólida para decisiones informadas.
3. Convocatoria a la participación de particulares interesados. Esto supone la convocatoria a individuos o entidades con un interés directo o indirecto en el proceso y resultados de la regulación económica. De este modo se asegura que la regulación considera diversas perspectivas y refleja un consenso más amplio.
4. Evaluación periódica de los resultados del marco regulatorio, con temporalidad definida por estándares de calidad regulatoria, con el objetivo de verificar si las normativas existentes siguen siendo efectivas y relevantes, y determinar si necesitan ajustes.
5. Elaboración de un mapa de riesgo del mercado relevante lo que ayuda a determinar la proporcionalidad de las medidas regulatorias, asegurando que sean adecuadas y no excesivas en relación con los riesgos identificados.
6. Creación de sistemas de encuesta permanente a los regulados para recopilar retroalimentación continua de las entidades reguladas sobre su experiencia con el sistema regulatorio. De este modo se pretende entender mejor la eficacia de las normas y hacer ajustes basados en experiencias reales de los afectados por las regulaciones.

Asimismo, cada una de estas agencias lleva adelante un proceso permanente de revisión de los marcos regulatorios vigentes llamado de simplificación normativa. Esto se diferencia del régimen de calidad regulatoria porque supone revisión de marcos vigentes en función del cumplimiento de objetivos de mejora de la calidad de la regulación, de su eficacia y de simplicidad para los regulados.

El procedimiento de calidad regulatoria tendrá un gran impacto para el proceso de reformas y permitirá trazar una línea de diferenciación clara y rotunda entre los procedimientos adecuados y los deficientes, permitiendo analizar los resultados del impacto regulatorio en el desempeño económico. Sin embargo, tenemos un amplio digesto de acumulación normativa innecesaria, abusiva y/o ajustada a ciertos intereses. Es preciso establecer un proceso permanente de revisión de normas y adecuación.

El Plan de Simplificación Normativa busca transformarse en una política transversal de toda la Administración Pública Nacional, basado en criterios de permanente actualización,



H. Cámara de Diputados de la Nación

mejora de la experiencia de los regulados y ajustes en función de la evidencia recabada en la medida que realicen los análisis de impacto regulatorio de cada norma. Los criterios no fueron caprichosamente seleccionados, sino que se desprenden de las recomendaciones que la OCDE le ha dado a la Argentina para mejorar su calidad regulatoria.

En el “Estudio sobre política regulatoria en Argentina: Herramientas y prácticas para la mejora regulatoria” (OCDE, 2019) describe cómo el gobierno argentino diseña, implementa y hace cumplir las regulaciones. Entre los principios generales y principales estrategias de la articulación de un sistema de calidad regulatoria debe centrarse en *“tener objetivos para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, y debería establecer sectores prioritarios para la reducción, dependiendo de las áreas de regulación más complejas o engorrosas para los ciudadanos y las empresas”*.

El Plan de Simplificación Normativa se sustenta exclusivamente en este sentido. El objetivo de toda regulación de este tipo debe ser exclusivamente la persecución del interés público de promover, regular y limitar los riesgos de la actividad. Estos objetivos deben ser establecidos claramente a los efectos de obtener regulaciones acordes proporcionalmente al riesgo que se busca prevenir.

En este sentido, la simplificación administrativa es una tarea permanente del Estado, debiendo ser sistemática y con una metodología válida. Esto es incorporar la evaluación ex ante y ex post de las regulaciones, prácticas de participación de los actores interesados y gobernanza regulatoria multinivel, son factores relevantes que todo proceso de reforma integral debe contemplar. La calidad del servicio de regulación está dada en la capacidad de mejorar las condiciones del mercado en cuanto a la seguridad jurídica. Dicha seguridad debe ofrecerse en forma general a través de un estándar alto de análisis ex ante y ex post de cualquier modificación del marco regulatorio.

En lo que supone un mejor marco regulatorio, los organismos a cargo de la regulación económica y el Congreso de la Nación deben profundizar el camino de generación de datos para la evaluación integral del impacto regulatorio esperado y el actual. La evaluación de costo-beneficio requerido por el Decreto 891/2017 debe ser obligatoria tanto para la actividad legislativa como de los reguladores. La evidencia que se produce para evaluar una política o el impacto regulatorio debe ser creada bajo los estándares que fije el INDEC, a modo de garantizar la solidez de la medición.

Del mismo modo, la profundización del camino dispuesto por el Decreto 1.172/2003 de gestión participativa de normas que establece una plataforma legal para comprometerse con las partes interesadas en el desarrollo de proyectos regulatorios y en la revisión de las regulaciones existentes. Los órganos con capacidad técnica, específica y capacidad de alterar los marcos normativos deben incorporar a sus fuentes de evidencia la devolución de consumidores, usuarios y los sujetos interesados, son la regla actualmente.

El rol de la Agencia de Mercados y Competencia al respecto es auspiciar de órgano rector, siendo un coordinador de esta política transversal y promover que se homogenice los criterios adoptados. Es importante que el Estado funcione articuladamente y pueda crear espacios comunes como son las ventanillas únicas o el sistema automático de consulta de certificados



H. Cámara de Diputados de la Nación

otorgados por otra autoridad estatal. Mejorar la experiencia del regulado supone reducir los tiempos de espera, la cantidad de trámites necesarios y los requisitos que resulten innecesarios o desproporcionados.

Distinto es el Plan de Promoción de la competencia que a todos los efectos será un plan de desconcentración económica. Este plan es la acción por excelencia de la AMC y la que mejor satisface un proceso de racionalización de la regulación con estándares constitucionales. La AMC fijará una priorización de revisión de mercados, hará esta selección con criterios políticos porque este será un órgano que cumple satisfacer el interés político de mejorar mercados específicos con urgencia.

Sin embargo, la discreción política se agota en la selección de los mercados priorizados. Una vez iniciado el análisis correspondiente, los resultados se deben a la evidencia recolectada en procesos que incluye la participación activa de la Autoridad Nacional de la Competencia. El análisis se enfocará en la identificación y eliminación de barreras burocráticas y el fortalecimiento de barreras de entrada económicas en los marcos regulatorios a nivel federal, provincial y municipal, respecto de mercados considerados prioritarios por la Agencia.

Con los resultados de dicho análisis, la Agencia de Mercados y Competencia podrá indicar establecer la reforma o derogación de toda norma infralegal dentro del ámbito de la jurisdicción federal. Asimismo, las normas de jerarquía de ley o que corresponda a la jurisdicción provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o municipal, podrán ser impugnadas ante la Autoridad Nacional de la Competencia para que está disponga recomendaciones pro-competitivas dirigidas a las autoridades competentes. Ello lleva implícito requerir que se modifiquen las normas conforme lo resuelto por un tribunal administrativo y técnico, y no por un órgano político del ejecutivo.

Ciertamente estas decisiones de la Autoridad Nacional de la Competencia no serán vinculantes ni las normas perderán efectos jurídicos. A pesar de ello, el impulso de un organismo técnico que sugiere la adecuación y la capacidad de los privados de hacer valer dicha resolución conforme sus respectivos derechos, garantizarán el cumplimiento adecuado para promover la competencia de forma efectiva.

La presente iniciativa tiene en cuenta la profunda experiencia de Perú con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Dicha institución se ha convertido en un referente en la remoción de barreras burocráticas y la promoción de un entorno regulatorio más eficiente. Su labor se enfoca en eliminar obstáculos innecesarios que dificultan el funcionamiento del mercado y el desarrollo empresarial, lo cual es de particular relevancia para cualquier país que desee mejorar su competitividad y eficiencia regulatoria.

El INDECOPI cuenta con una Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB), cuya misión es identificar, evaluar y eliminar barreras burocráticas que no tienen un sustento legal adecuado o que resultan excesivas y desproporcionadas. La CEB actúa tanto de oficio como a solicitud de parte, permitiendo que las empresas y ciudadanos presenten denuncias cuando enfrentan obstáculos burocráticos. Este enfoque dual asegura que se atiendan tanto las barreras más evidentes como aquellas menos visibles pero igualmente perjudiciales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Una vez recibida una denuncia, la CEB realiza una evaluación técnica y jurídica para determinar si la barrera denunciada es legítima. Esta evaluación incluye un análisis detallado de la normativa aplicable, la justificación de la barrera y su impacto en el mercado. Si se determina que la barrera es injustificada, la CEB emite una resolución ordenando su eliminación. Este proceso es transparente y cuenta con plazos definidos, lo que garantiza eficiencia y claridad para los denunciantes.

Desde su creación, la CEB ha logrado eliminar numerosas barreras burocráticas, facilitando así la operación de las empresas y reduciendo los costos asociados al cumplimiento normativo. Este trabajo ha contribuido significativamente a mejorar el clima de negocios en Perú, atrayendo inversiones y fomentando el crecimiento económico. Los sectores más beneficiados incluyen construcción, comercio y servicios, donde las barreras burocráticas suelen ser más prevalentes. Hasta enero de 2023 y conforme la documentación que publica el propio organismo en su balance de 2022, se promovió la eliminación y dispuso la inaplicación de 6.093 barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad, las cuales imponían un costo a empresas y ciudadanos de aproximadamente 82,1 millones de soles a nivel nacional.

Además de la eliminación de barreras, el INDECOPI también promueve la implementación de alternativas no regulatorias. Esto incluye la mejora de los procedimientos administrativos existentes, la adopción de enfoques basados en la innovación y la utilización de mecanismos de autorregulación por parte de las empresas. Este enfoque integral no solo remueve barreras innecesarias sino que también fomenta un entorno más dinámico y adaptable, propiciando una regulación más inteligente y efectiva.

Este modelo puede servir como referencia para otros países, como Argentina, que buscan optimizar su marco regulatorio y promover un ambiente más favorable para los negocios y la inversión. La clave del éxito radica en una estructura institucional robusta, procesos transparentes y un enfoque en la eficiencia y la innovación regulatoria.

Hay actividades que, por sus condiciones especiales, transitan siempre al límite de los diferentes marcos regulatorios y se torna difícil para la empresa saber encuadrar debidamente el desarrollo. Las aplicaciones de la economía fintech son un claro ejemplo de ello, donde la frontera entre la captación pública de ahorros, el sistema de pagos y la intermediación financiera tiene muchos puntos de contacto. Con esta ley pretendemos que puedan obtener certezas y seguridad jurídica para desarrollar sus emprendimientos.

Las certezas se las otorgará a partir de la presentación de una opinión consultiva ante el Sistema de Coordinación para la Innovación Económica que está a cargo de la Agencia de Mercados y Competencia (AMC). La AMC coordina un Comité Técnico Permanente con el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Autoridad Nacional de la Competencia (ANC), y la participación de los órganos reguladores específicos. El objetivo de este sistema es no obstruir la innovación económica y crear condiciones suficientes de seguridad jurídica y certezas necesarias para los emprendedores.

Frente a un requerimiento de opinión consultiva por parte de un interesado, pueda responder con tres estrategias diferentes: (1) la determinación de un marco regulatorio



H. Cámara de Diputados de la Nación

adecuado existente para dicha actividad, (2) determinar que dicha actividad no cuenta con marco regulatorio vigente y requiere de la creación de un banco de pruebas, o (3) determinar que el marco regulatorio vigente sugerido por el interesado como el más adecuado a su actividad, es efectivamente el correcto y que puede operar con la certeza de estar bien determinado su marco regulatorio.

Ante el silencio de la administración, no sería coherente exigir que el privado permanezca en un estado de incertidumbre permanente o, peor aún, no pueda desarrollar la actividad económica cuando toda actividad que no se encuentra expresamente prohibida, está permitida. En consecuencia, se propone la aprobación tácita del encuadre de la actividad. Esto no es legislar por parte de los particulares. El particular debe presentar una propuesta de encuadre regulatorio a un marco vigente, no creado *ad-hoc*. Lo que sucede es que, con el silencio de la AMC pueden iniciar a operar con el encuadre propuesto de un marco vigente. Y ésta situación se somete a la posibilidad de una impugnación por parte de la competencia o algún organismo regulador o la propia AMC.

Si el marco regulatorio necesario es inexistente porque se está frente a una actividad disruptiva (porque no se le puede aplicar ninguno por analogía) entonces se puede iniciar un régimen novedoso que trae la norma. Este tipo de modelos de negocio van a incrementarse en este tiempo, por lo que este tipo de modelos regulatorios van a ser cada vez más necesarios.

Los bancos de pruebas implican la creación, por parte del regulador, de un espacio controlado que servirá para el desarrollo de la industria a modo de prueba durante un tiempo determinado. Estos espacios controlados constituyen el corazón del banco de pruebas, siendo sus tres elementos distintivos: (1) el monitoreo permanente por parte del regulador del funcionamiento o desarrollo de la prueba, (2) la creación de un marco regulatorio simplificado, excluyente y exclusivo para la prueba, y (3) la obtención del consentimiento informado de la totalidad de los participantes.

En Colombia se ha llevado adelante a partir del Plan de Desarrollo Nacional de la Ley 1.955, en su Artículo 166 se establecieron las pautas que después derivaron en un plan permanente de promoción de innovaciones con impacto en el desarrollo económico. Lo mismo sucede con la Ley 7 de 2020 del Reino de España.

Este tipo de bandos de prueba (*sandboxes*) tuvo su origen más remoto en Reino Unido en el año 2015 como la forma en que la autoridad competente en materia financiera (Financial Conduct Authority) entendió más adecuada para determinar el marco regulatorio correspondiente la innovación con base tecnológica en la actividad del financiamiento (Fintech), industria caracterizada por ser dinámica y disruptiva. El modelo adoptado fue producto, asimismo, de las recomendaciones por la Oficina de Ciencia local con el objetivo de transformar al Reino Unido en un líder global en la materia en su etapa embrionaria.

La adopción de este creativo modelo regulatorio es resultado de un equilibrio entre: (1) la necesidad de promover una industria financiera que extienda las fronteras de sus beneficios a un universo, hasta ese momento, no alcanzado adecuadamente por el sistema bancario tradicional, (2) la necesidad del regulador de establecer un marco de protección de los derechos de consumidores que serían expuestos a nuevas modalidades de financiamiento, y (3) la necesidad



H. Cámara de Diputados de la Nación

de la industria de un marco regulatorio no excesivamente gravoso que desincentive la creación de nuevos emprendimientos.

Este último punto debe ser entendido como permitir una competencia de diferentes emprendimientos desde la perspectiva de la neutralidad tecnológica de la regulación, la proporcionalidad de la regulación y garantizar la integridad del mercado (Informe “Summary of contributions to the 'Public Consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector'”, Comisión Europea, 2017). Actualmente estos tres criterios gozan de cierta universalidad al momento de pensar la regulación de la industria fintech y otras industrias disruptivas que requieren de aggiornarse a las nuevas necesidades del mercado para ofrecer mejores servicios y mejor adecuados a las necesidades de los usuarios y consumidores.

Frente a una resolución positiva del banco de pruebas, corresponderá a la Agencia de Mercados y Competencia, proponer al Congreso de la Nación o a la autoridad regulatoria pertinente, la creación del marco regulatorio adecuado conforme toda la información recabada gracias al banco de pruebas.

Cabe remitirse a Juan Bautista Alberdi, a 140 años de su desaparición física, respecto de la relación de la riqueza de la Nación en contraste con la riqueza del fisco o del Tesoro: *“La Constitución argentina es la primera que distingue la riqueza de la Nación de la riqueza del gobierno; y que, mirando a la última como rama accesoria de la primera halla que el verdadero medio de tener contribuciones abundantes, es hacer rica y opulenta a la Nación. Y, en efecto, ¿puede haber fisco rico de país desierto y pobre? Enriquecer el país, poblarlo, llenarlo de capitales. ¿Es otra cosa que agrandar el Tesoro fiscal? ¿Hay otro medio de nutrir el brazo, que engordar el cuerpo de que es miembro? ¿O la Nación es hecha para el fisco y no el fisco para la Nación? [...] Hasta aquí el peor enemigo de la riqueza del país ha sido la riqueza del Fisco. [...] Después de ser máquinas del fisco español, hemos pasado a serlo del fisco nacional: he ahí toda la diferencia. Después de ser colonos de España, lo hemos sido de nuestros gobiernos patrios: siempre estados fiscales, siempre máquinas serviles de rentas, que jamás llegan, porque la miseria y el atraso nada pueden reeditar. El sistema económico de la Constitución argentina hiere a muerte a este principio de nuestro antiguo y moderno aniquilamiento, colocando la Nación primero que el gobierno, la riqueza pública antes que la riqueza fiscal. Pero en economía, más que en otro ramo, es nada consagrar el principio; lo que más importa, lo más arduo es ponerlo en ejecución”.*

Cuando Alberdi redacta el texto Sistema Económico y Rentístico, texto del que se extrae el anterior apartado, lo hace respecto de su preocupación por los aspectos culturales y el rol del Estado en la regulación económica con capacidad de socavar los objetivos esenciales de la reciente Constitución Nacional. En este sentido, la presión fiscal o la voracidad de los fiscos respecto de las necesidades o la imposición de campos cada vez más extensos de servicios monopólicos del Estado, constituyen un riesgo real a la libertad de ejercer industria lícita y al ejercicio del derecho de propiedad reconocidos constitucionalmente ya desde el origen mismo de la Constitución.

Tenemos la profunda convicción que las sociedades más libres construyen relaciones políticas y sociales más sanas, no intervenidas por el paternalismo estatal. Los países que crecen



H. Cámara de Diputados de la Nación

a la sombra del corporativismo estatal, terminan moldeando sociedades menos innovadoras y resignadas al permanente estancamiento económico.

La estabilización institucional que requiere el país no solo necesita apegarse a las normas constitucionales, el régimen federal y la división de poderes, sino también fortalecer aspectos tan elementales como la regulación de la actividad económica. Esta propuesta no busca un impacto de corto plazo sino una nueva regla general que marque la pauta de cómo debe operar el Estado al momento de regular, y qué pueden esperar los agentes económicos por parte del Estado.

Necesitamos dar un shock de institucionalidad. Que las relaciones sean libres y autónomas, dentro de una red que las contiene y apoya su desarrollo. La red de las sociedades modernas es la ley y permite construir la previsibilidad dentro de lo imprevisible de la libertad humana. Deteriorar la fuerza del imperio de la ley, produce inestabilidad.

Por todos estos motivos es que le solicitamos a este Honorable Congreso de la Nación, la consideración y sanción del presente proyecto de ley.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - VICTORIA BORREGO - MARCELA CAMPAGNOLI