

La transmisión automática de autorizaciones en el Decreto Legislativo N° 1310: ¿eficiencia sobre legalidad? ^(*)

Diego Méndez Vásquez ^(**)

I. Introducción

La simplificación administrativa constituye, sin lugar a dudas, una de las políticas principales a las que se avocó el actual gobierno, elaborando para ello, desde el 2016 sendos instrumentos legislativos en virtud a las potestades que le delegó el Poder Legislativo¹. En esta línea, de acuerdo a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la simplificación, se persigue eliminar obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que generan el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública².

Desde hace algún tiempo³, la simplificación administrativa constituye, en el Perú, una guía para prestar a los ciudadanos servicios eficientes, lo cual implica adoptar las medidas necesarias para corregir las disfunciones en el actuar de la Administración, adaptarla a los nuevos retos que se le exigen y concretar la modernización administrativa⁴, sin perder de vista el cumplimiento de los fines de interés general que debe procurar el poder público. Así, uno de los productos de la actual política de simplificación es el Decreto Legislativo N° 1310, mediante el cual se incorporaron medidas adicionales de simplificación administrativa a las establecidas por el conocido Decreto Legislativo N° 1272, que modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sobre este respecto, es innegable reconocer que la principal novedad que trae consigo el Decreto Legislativo N° 1310, comprende la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general que pretendan expedir. Esta materia ha dado lugar a la

^(*) Este artículo corresponde a una versión actualizada del trabajo original denominado “La transmisión automática de autorizaciones en el Decreto Legislativo N° 1310: ¿eficiencia sobre legalidad?, publicado en *Ita ius esto N° 14*, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, 2018.

^(**) Abogado por la Universidad de Piura, con estudios de maestría en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado en la Universidad de Piura. Especialización en Regulación y Competencia por la Universidad de Valladolid, España. Abogado en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.

Las conclusiones y opiniones vertidas en el presente trabajo de investigación son de carácter netamente académico y personal y no involucran, en absoluto, a la posición institucional de la Administración Pública en la que los autores se desempeñan.

¹ En el 2016, mediante Ley N° 30506, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, por un plazo de noventa (90) días calendario. Al respecto, el literal h) del inciso 1 del artículo 2 de la referida norma, estableció la necesidad de modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción.

² <http://sgp.pcm.gob.pe/simplificacion-administrativa/> (Consultado el 02.10.18).

³ Esta aspiración no es reciente, pues, ya en 1989, el legislador aprobó la primera norma de simplificación administrativa, con miras lograr una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos

⁴ Cfr. TORNOS MASS, J. “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, en *RAP N° 151*, Madrid, 2000, pp. 40-43.

emisión de diversas disposiciones, así como monografías que ayudan a su mejor entendimiento y aplicación.

Sin embargo, la referida norma no versa solamente sobre el Análisis de Calidad Regulatoria, sino que incluye otras disposiciones que también merecen ser analizadas con detenimiento, dada su especial incidencia en las funciones de policía de diversas Administraciones, así como en la legalidad, seguridad jurídica y la garantía de una buena administración. En concreto, la disposición que motiva el presente trabajo se encuentra contemplada en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310, el cual instituye, en términos generales, un régimen de transmisión automática de autorizaciones en los casos de fusión, absorción, escisión y reorganización simple de sociedades. Dado que una interpretación y aplicación literal de esta norma podría suponer un desmedro de las potestades de autorización de las Administraciones competentes y de la finalidad pública que se persigue con ellas, es necesario analizarla junto a otras instituciones presentes en el ordenamiento jurídico peruano, a fin de lograr su comprensión armónica, sobre todo si se considera que su Exposición de Motivos no aporta un criterio preciso. Sin ánimos de agotar esta materia, la simplificación administrativa, en general, requiere ser entendida en equilibrio con principios que la preexisten, como la legalidad, razonabilidad, la garantía de buena administración, entre otros.

Por tanto, en el desarrollo que sigue, se busca proponer un parámetro de interpretación de la transmisión automática de autorizaciones contemplada en el Decreto Legislativo N° 1310, a fin de hallar las cláusulas normativas que maticen la aplicación de sus disposiciones, reconociendo los fines de interés general que persigue la regulación sectorial sobre los que incidiría, así como los fines supremos de la actuación estatal que consagra la Constitución.

Lima, agosto de 2019.

II. Las cuestiones que plantea la transferencia de autorizaciones contemplada en el Decreto Legislativo N° 1310

2.1. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310

Antes de iniciar el análisis de la materia de fondo, es conveniente repasar, con mayor detalle, cuáles son las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1310 a tratar. En este sentido, el inciso 6.1 del artículo 6 de esta norma, señala que, en los casos de fusión de sociedades, todos los registros, certificados, permisos, licencias y autorizaciones de titularidad de las sociedades que se extinguen se entienden transferidos de pleno derecho a la sociedad absorbente o incorporante. Asimismo, ordena que ninguna entidad pública puede desconocer los derechos adquiridos por estas personas jurídicas como consecuencia de la fusión⁵.

Del mismo modo, el inciso 6.2 de la norma precisa que la transferencia de la titularidad aplica a partir de la entrada en vigencia de la fusión y debe ser comunicada por las sociedades absorbentes o incorporantes a las entidades de la administración pública correspondientes en la cual se manifieste que se mantienen las condiciones que permitieron el otorgamiento de los títulos, consignando los datos de los documentos por los que se formalizó la fusión, los datos de su inscripción en los Registros Públicos y los cambios en el RUC en caso fuere necesario. Por este solo mérito, las entidades pueden realizar los cambios que correspondan en sus propios registros.

Por otra parte, el legislador extiende la aplicación de las reglas establecidas en el citado artículo a los procesos de escisión y de reorganización simple de sociedades, respecto de los registros, certificados, permisos, licencias y autorizaciones y procedimientos administrativos relacionados a los bienes, derechos, obligaciones u operaciones que se transfieran como consecuencia de estas operaciones y que se identifiquen en la escritura pública correspondiente.

El referido artículo 6 también contempla un mandato a las administraciones públicas, señalando que, bajo ningún concepto se debe exigir trámite o documento adicional a la comunicación de la reorganización societaria o el cambio de nombre, bajo responsabilidad del titular de la entidad pública. No obstante, el inciso 6.7 precisa también que estas disposiciones no limitan la facultad de las entidades de la administración pública de ejercer sus competencias en materia de fiscalización posterior “a fin de evaluar si las circunstancias que permitieron el otorgamiento de los títulos habilitantes se mantienen, así como verificar la veracidad de la información contenida en la declaración jurada”. Igualmente, las administraciones públicas pueden revocar los títulos habilitantes siempre y cuando las condiciones para su otorgamiento, conforme a lo dispuesto en las normas aplicables, hayan variado como consecuencia de la fusión, escisión, reorganización simple o cambio de denominación social.

⁵ El texto de la norma excluye de la aplicación de este inciso a los casos vinculados a recursos hidrobiológicos.

2.2. Unificación terminológica

Como se puede apreciar, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 emplea, indistintamente, las nociones de “permisos, licencias y autorizaciones”, como objeto de la transferencia automática derivada de procesos de reorganización societaria. Empero, esta dispersión no necesariamente alude a categorías jurídicas diferentes, sino, en la mayoría de ocasiones, a la diferente denominación que recibe una misma institución jurídica, dependiendo del sector legislado.

Es menester señalar que el objeto del presente trabajo está acotado al análisis - independientemente de la calificación legislativa- de aquella técnica de intervención administrativa dirigida a habilitar al administrado en el ejercicio de un derecho preexistente. Tomando en cuenta ello, siempre que la noción de permiso, licencia o autorización hagan referencia a esta realidad⁶, se entenderá a la autorización como categoría unitaria. Ello siempre es importante, toda vez que permite “identificar un conjunto de reglas propias, que ayudan a interpretar la normativa sectorial y a llenar los vacíos que esta pueda dejar”⁷.

2.3. Objeto del presente trabajo

Si bien la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1310 da sobrada cuenta, al menos en términos de eficiencia, de los posibles beneficios de esta norma; sin embargo, desde la óptica que motiva este trabajo, es importante esclarecer algunos aspectos que pudieran resultar ambiguos, a fin de interpretarla en armonía con el ordenamiento jurídico. Por ello, la cuestión central a tratar está referida a la transmisión automática de autorizaciones en mérito a operaciones de reorganización societaria. Más allá del pretendido efecto simplificador de cargas a los privados que importa esta disposición, se debe tener presente que su objeto reviste un cambio de titularidad en una autorización, lo cual, no precisa solamente de un análisis desde el punto de vista mercantil, sino que requiere, fundamentalmente, estudiarse desde el Derecho Administrativo.

En línea con ello, es posible plantearse, entre otros aspectos vinculados, si esta disposición es aplicable a todo tipo de autorizaciones o si la comunicación obligatoria que debe realizar el o los administrados interesados es el instrumento adecuado en todos los casos. A partir de estas precisiones, sería posible determinar la oportunidad de intervención de la administración competente, tomando en cuenta la comunicación obligatoria sobre la operación societaria que exige la ley analizada.

III. Los procesos de reorganización societaria señalados en el Decreto Legislativo N° 1310

3.1. Los procesos de reorganización societaria en el Derecho peruano

La Ley General de Sociedades regula cuatro grandes formas de reorganización societaria: la transformación, la fusión, la escisión y la reorganización simple. A efectos del análisis en curso, no es necesario realizar un desarrollo de las mismas, bastará con

⁶ Sobretudo tomando en cuenta que, en el ordenamiento jurídico peruano, algunas veces, la noción de permiso se emplea sobre habilitaciones de aprovechamiento de recursos públicos por parte de los particulares, por ejemplo, los permisos de pesca, los permisos de aguas, etc.

⁷ LAGUNA DE PAZ, J.C. *La autorización administrativa*, Civitas, Navarra, 2006, p. 37.

identificar sus aspectos esenciales y su vinculación con el objeto de esta investigación. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 hace aplicables sus disposiciones en materia de transferencia de autorizaciones a aquellas operaciones en las que participan dos personas jurídicas societarias, estas son: fusión, escisión y reorganización simple.

a. La fusión societaria

De acuerdo a HERNÁNDEZ, la fusión “es la unión de dos o más sociedades que genera una confusión de patrimonios, los cuales pasan a ser concentrados por una sola sociedad. Los patrimonios involucrados se transfieren a título universal e incluyen tanto activos como pasivos”⁸. La Ley General de Sociedades contempla dos formas de esta operación: i) la fusión por incorporación y ii) la fusión por absorción. En el primero de estos supuestos, las sociedades participantes se extinguen para constituir una nueva persona jurídica societaria, mientras que, en el segundo, una o más sociedades son absorbidas por otra preexistente.

En ambas modalidades de fusión, conforme indica el artículo 351 de la Ley General de Sociedades, la sociedad absorbente o la nueva sociedad constituida (por decir, el sujeto activo de la operación) adquiere en bloque y a título universal los patrimonios de la o las sociedades que se extinguen.

b. Escisión

De acuerdo al artículo 367 de la Ley General de Sociedades, por la escisión una sociedad fracciona su patrimonio en dos o más bloques para transferirlos íntegramente a otras sociedades o para conservar uno de ellos. En este caso, la ley también contempla dos formas que pueden ser adoptadas por esta operación: i) escisión total o ii) escisión parcial.

Según el inciso 1 del referido artículo 367, la escisión total contempla la división de la totalidad del patrimonio de una sociedad en dos o más bloques patrimoniales, que son transferidos a nuevas sociedades o absorbidos por sociedades ya existentes o ambas cosas a la vez; a través de esta operación se produce la extinción de la sociedad escindida. Asimismo, en el caso de la escisión parcial, el inciso 2 del citado artículo la define como la segregación de uno o más bloques patrimoniales de una sociedad que no se extingue y que los transfiere a una o más sociedades nuevas, o son absorbidos por sociedades existentes o ambas cosas a la vez.

c. Reorganización simple

El artículo 391 de la Ley General de Sociedades estipula que la reorganización simple es el acto por el cual una sociedad segrega uno o más bloques patrimoniales y los aporta a una o más sociedades nuevas o existentes, recibiendo a cambio y conservando en su activo las acciones o participaciones correspondientes a dichos aportes.

3.2. Efectos de los procesos de reorganización societaria contemplados por el Decreto Legislativo N° 1310

⁸ HERNÁNDEZ GAZZO, J.L. “Reorganización de sociedades: fusión y escisión”, en *Ius et veritas* N° 14, PUCP, Lima, 1997, p.1.

Conforme se puede apreciar de la regulación de las operaciones previamente referidas, independientemente de las sociedades que extingan, así como de las acciones o participaciones que reciben los socios de las sociedades escindidas o la sociedad que aportante en una reorganización simple, es posible identificar que, en todos los casos, la finalidad de estas operaciones consiste en llevar cabo una transferencia de bloques patrimoniales.

La regulación del Decreto Legislativo N° 1310 supera esta nota esencial de la fusión, escisión o reorganización simple y añade, dentro de los objetos de esta transferencia, a las autorizaciones de las sociedades que se extinguen como consecuencia de la entrada en vigencia de la operación de reorganización. Por tanto, partiendo de esta premisa, en el capítulo siguiente se evaluará la viabilidad jurídica de aplicar lo prescrito por la norma bajo análisis: incluir a una autorización (acto administrativo) como objeto de una transferencia patrimonial.

IV. La transferencia de autorizaciones

4.1. La autorización como acto administrativo

En términos generales, se puede indicar que la autorización⁹ es una técnica de intervención administrativa mediante la cual la Administración Pública realiza un control *ex ante* del ejercicio de determinada actividad por parte de determinados sujetos, privados o públicos. Este control previo implica que la Administración evalúe la legalidad u oportunidad del ejercicio de determinada actividad por parte de un sujeto, respecto del interés general que tutela el ordenamiento jurídico. En suma, la autorización es un acto administrativo que declara el derecho de los particulares a ejercer determinada actividad¹⁰.

De acuerdo al concepto esbozado, siguiendo a LAGUNA¹¹, se identifica que toda autorización implica: i) que la administración realice un control previo del ejercicio de determinadas actividades; ii) la razón de ser de este control previo es, en algunos casos, el potencial dañoso de la actividad (para terceros o para el interés general); iii) que la autorización es un instrumento de control que impone el deber de verificar la legalidad – y en su caso, oportunidad- en el ejercicio de la actividad; iv) el derecho del administrado a realizar la actividad solicitada preexiste a la autorización; y, v) la autorización es un acto declarativo de derechos, que confiere a su titular una *situación jurídicamente protegida*, sin perjuicio de su necesaria adaptación a las cambiantes exigencias del interés general.

En adición a lo anterior, también conviene considerar que, de cara a los ciudadanos y la sociedad en general, la titularidad de una autorización representa una garantía estatal de cumplimiento de las condiciones que la ley fija para su obtención. Es decir, esta titularidad supone que el sujeto autorizado ha sido evaluado en el cumplimiento de las referidas condiciones y puede ejercer el derecho en cuestión en armonía con el interés

⁹ Vid. LAGUNA DE PAZ, J.C. *La autorización (...)*, Ob. cit., pp. 52 y ss.

¹⁰ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “La regulación económica en España”, en ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 237-238.

¹¹ LAGUNA DE PAZ, J.C. *La autorización (...)*, Ob. cit., p. 37.

general y de acuerdo a las finalidades que persigue la legislación sectorial. Por ello, a pesar de que la transmisión de autorización contemplada en Decreto Legislativo N° 1310 sea el resultado de una operación jurídico privada, no debe dejarse de lado la vinculación que los particulares tienen respecto de las normas de orden público y toda aquella que proteja el interés general.

4.2. La transmisibilidad de las autorizaciones: presupuestos y límites

El análisis de la transferencia de un título habilitante, independientemente del instrumento que le sirva de vehículo, requiere no perder vista que persigue, finalmente, transmitir un acto administrativo emitido por la evaluación previa de la legalidad u oportunidad del ejercicio de determinado derecho por un particular. De esta forma, como advierte la doctrina, “(...) la entrada en juego de un nuevo titular (de la autorización) equivale al otorgamiento *ex novo* de la autorización”¹². En este sentido, se admite que el límite usual de transmisibilidad de una autorización depende de las condiciones que se evalúan en su otorgamiento y, en tal medida, es necesario “distinguir si el título (habilitante) se otorga tomando o no en cuenta las condiciones subjetivas del solicitante”¹³.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene tener en cuenta que la transmisión de una autorización presupone¹⁴ su existencia (esto es, que no se haya extinguido) y comprende, además, todo su contenido (esencial, natural y accidental¹⁵). En este sentido, abona al objetivo del presente trabajo, partir por considerar que existen tres tipos de autorizaciones¹⁶: reales, personales y mixtas. En las autorizaciones de carácter *real* lo decisivo para su otorgamiento son las condiciones del objeto. Por otra parte, en las autorizaciones *personales*, el centro de atención se sitúa en las condiciones personales de quien la solicita, “ello explica que la actividad deba ser ejercida por su titular (...)”¹⁷. Finalmente, las autorizaciones de carácter *mixto* combinan las exigencias de ambas.

Con base en esta tipología, que resulta predicable también del ordenamiento jurídico peruano, precisa LAGUNA que, “en general, se admite la transmisibilidad de las autorizaciones reales”¹⁸, lo cual es consecuencia de que la evaluación para otorgarla *ex novo* depende exclusivamente del objeto de la misma y no de su titular, como, por ejemplo, podría ocurrir en autorizaciones de obra. En consecuencia, esta flexibilidad no debería ocurrir, en principio, cuando se trata de autorizaciones que implican la evaluación de condiciones personales del sujeto, como pueden ser las personales o las mixtas, puesto que es necesario que la Administración competente verifique que el adquirente cumpla con las condiciones que la norma le exige para desarrollar la

¹² LAGUNA DE PAZ, J.C. *Derecho Administrativo Económico*, Civitas, Pamplona, 2014, p. 275.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Cfr.* LAGUNA DE PAZ, J.C. *La autorización (...)*, Ob. cit., pp. 296.

¹⁵ Sobre el contenido del acto administrativo, Vid. ABRUÑA PUYOL, A. y BACA ONETO, V. *Notas al curso de Derecho Administrativo, lección décimo segunda: los elementos objetivo y causal, pro manuscrito*, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, Piura, 2014.

¹⁶ *Vid.* LAGUNA DE PAZ, J.C. *La autorización (...)*, Ob. cit., pp. 82-83.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 296.

actividad regulada. Frente a esta última posibilidad, la doctrina propone que “la transmisión sea previamente autorizada por la Administración”¹⁹.

V. ¿Es posible hablar de una transferencia automática de todo tipo de autorizaciones en virtud del Decreto Legislativo N° 1310?

En línea con lo advertido en la introducción del presente trabajo, una interpretación literal del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 permitiría su aplicación a todo tipo de autorizaciones, sin distinción, lo cual, según se desarrollará en breve, no necesariamente resulta acorde con el ordenamiento jurídico. En este sentido, resultará pertinente aplicar los postulados de la doctrina de la autorización administrativa previamente citados a efectos de trabajar una solución armónica de acuerdo al tipo de autorización que es objeto de transmisión.

5.1. Evaluación de una solución desde la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1310

Frente a esta cuestión, la parte general de la Exposición de Motivos del aludido decreto legislativo señala que, conforme al marco normativo vigente, los procedimientos se rigen, entre otros, por el principio de razonabilidad, el cual determina que las decisiones de la autoridad administrativa que establecen restricciones a los administrados (como ocurre con las autorizaciones), deben adoptarse dentro de los límites de las facultades establecidas por el ordenamiento jurídico, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para el cumplimiento de su objetivo. Es decir, acude al principio de razonabilidad previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin embargo, cuando la referida Exposición de Motivos analiza el artículo 6 de la norma, señala que, en los procesos de fusión, escisión y reorganización simple de sociedades, las nuevas sociedades constituidas o aquellas que reciben los patrimonios, requieren de la utilización de los títulos habilitantes de las sociedades extinguidas para continuar realizando las actividades económicas de estas últimas. De esta forma, se asevera que “en muchos casos las sociedades incorporantes o absorbentes no realizan modificaciones sustanciales sobre los activos relacionados con las actividades económicas que realizan ni tampoco alteran las condiciones bajo las cuales se otorgaron previamente los títulos habilitantes. En tal sentido, resulta razonable que, siempre que se mantengan las condiciones y requisitos exigidos por las normas aplicables, (estos procesos) no impliquen necesariamente el inicio de nuevos procedimientos administrativos para el otorgamiento de los títulos habilitantes correspondientes a las sociedades extinguidas”²⁰. Como se puede apreciar, la lectura de la Exposición de Motivos tampoco permite realizar una única interpretación. El cambio del titular de la autorización, dependiendo de su naturaleza, podría suponer un cambio en las condiciones bajo las que se otorgó, lo cual, en definitiva, no es una cuestión secundaria frente al interés de favorecer la continuidad de las actividades económicas de los particulares.

¹⁹ *Íbid.*, p. 297.

²⁰ La Exposición de Motivos puede consultarse en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1310.pdf

5.2. Propuesta a partir de criterios de interpretación normativa

Siguiendo los fundamentos de la doctrina de la autorización administrativa, se puede concluir que no existiría mayor inconveniente en aceptar la transmisión automática de las autorizaciones de carácter estrictamente real, pues, como se aprecia, la Exposición de Motivos sustenta estas disposiciones de la norma con referencia a bloques patrimoniales objeto de transferencia que implica la reorganización societaria. Empero, cuando dichas operaciones están vinculadas las autorizaciones personales y mixtas, la situación es distinta y representan un escenario que exige superar la mera legalidad.

Como se advirtió en la introducción, la pretendida “transmisión automática” podría oponerse a las normas sectoriales que regulan procedimientos de autorización administrativa y que exigen, como es natural, la evaluación previa de determinadas condiciones de los particulares para autorizar el ejercicio de actividades, acorde con los fines de interés general que persigan y que, muchas veces, son de mayor entidad que la simplificación o eficiencia administrativa. La interpretación de una norma debe realizarse en armonía con todo el ordenamiento jurídico.

Por tanto, bajo esta línea, frente a la transmisión automática de autorizaciones del Decreto Legislativo N° 1310, se podría sostener, en primer lugar, que, con base a criterios de razonabilidad, las disposiciones del artículo 6 de esta norma sean solamente aplicables a las autorizaciones de carácter real y no a aquellas que requieran la evaluación de las condiciones personales del sujeto, en las que se tendría que evaluar el cumplimiento de las condiciones legales por parte de la sociedad constituida o la adquirente del patrimonio transferido.

Una razón adicional que sustenta esta solución se halla en la Teoría General del Derecho, a través de la aplicación del método sistemático de interpretación normativa por ubicación de la norma, es decir, aquel que tiene “en cuenta el conjunto, subconjunto, grupo normativo, etcétera, en el cual se halla incorporada, a fin de que su «qué quiere decir» sea esclarecido por los elementos conceptuales propios de tal estructura normativa”²¹. A tal efecto, según se precisó, esta norma tiene directa incidencia respecto de toda normativa que regule la potestad de autorización en diversos sectores regulados, de modo que su finalidad no puede contravenir los intereses generales que estos preservan y que, en la mayoría de veces, forman parte de políticas estatales de resguardo de fines de interés general. Finalmente, tomando en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1310 busca constituir una regla general en materia de autorizaciones administrativas, pudiendo oponerse a ello el principio de especialidad o especificidad, según el cual, “un precepto de contenido especial prima sobre el mero criterio general”²², de modo que, la normativa sectorial prime sobre los alcances generales de este decreto legislativo.

5.3. Lectura del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 a partir de la propuesta de solución

Según lo expuesto, la aplicación directa de las disposiciones del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 en materia de transmisión de autorizaciones en los procesos de

²¹ RUBIO CORREA, M. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*, 10 Ed., PUCP, Lima, 2009, p. 245.

²² Vid. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, F.J. 54

fusión, escisión o reorganización simple de sociedades²³, deberían ser aplicables solamente a las autorizaciones de carácter real y no a aquellas de naturaleza personal o mixta. Ello no enerva la posibilidad de que estas disposiciones puedan ser reglamentadas a efectos de que, cuando ocurran estas operaciones de reorganización societaria, el organismo público a cargo del sector regulado pueda tomar conocimiento del mismo y autorizar la transferencia de las autorizaciones personales o mixtas, de ser el caso (lo cual, como se ha señalado previamente, equivale al otorgamiento *ex novo* de la autorización). En este sentido, es importante resaltar que la simplificación o eficiencia administrativa no puede desplazar a los fines de interés general que persigue la legislación sectorial en su conjunto²⁴. Así, conviene recordar que de acuerdo al principio de legalidad previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades administrativas se encuentran sometidas a la Constitución, la ley y al Derecho.

VI. Consideraciones finales

“La correcta ordenación de las cosas contribuye al interés general”. Esta fue una de las frases con la que concluyó el profesor LAGUNA DE PAZ una breve charla que pudimos sostener el año pasado y que, en definitiva, encierra la finalidad no solo de este fenómeno al que prefiere no llamar “regulación”, sino la finalidad del Derecho Administrativo en sí mismo. Como bien advertía, los problemas jurídicos que se plantean actualmente, aunque puedan presentarse en la rama más especializada de un sector, terminan siendo, finalmente, solucionados acudiendo a los fundamentos del Derecho.

Como se suele repetir muchas veces, varios de los problemas jurídicos actuales están vinculados al poco conocimiento del legislador de las instituciones jurídicas que regula. Sin embargo, merece tener presente que el ordenamiento jurídico, más que “simplificar trámites”, debe asegurar la compatibilidad de la “libre iniciativa económica con los derechos e intereses de terceros y la promoción del interés general”²⁵. Evidentemente, ello no es óbice para que aquellos obstáculos ilegales o irracionales que se identifiquen puedan ser suprimidos.

De esta forma, frente al tema bajo análisis, se concluye que la aplicación directa de las disposiciones del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1310 en materia de transmisión de autorizaciones en los procesos de fusión, escisión o reorganización simple de sociedades, deberían ser aplicables solamente a las autorizaciones de carácter real y no a aquellas de naturaleza personal o mixta. Sin perjuicio de ello, estas disposiciones pueden ser reglamentadas a efectos de que, cuando ocurran estas operaciones de reorganización societaria, el organismo público a cargo del sector regulado pueda tomar

²³ Pues, también debe advertirse que este artículo contiene una disposición de igual naturaleza para los supuestos de cambio de denominación societaria, en los cuales, no hay ninguna variación sustancial del sujeto titular de la autorización.

²⁴ Otro aspecto importante que se encuentra vinculado a la materia en cuestión, consiste en las potestades de fiscalización posterior y revocatoria establecidas por el Decreto Legislativo N° 1310. Sin embargo, según se puede apreciar, a pesar de que se trata de dos figuras distintas, el texto del inciso 6.7 del artículo 6 de la norma pareciera unificar a ambas figuras (fiscalización posterior y la potestad revocatoria de las administraciones públicas), a pesar de que según se puede verificar en la normativa, se trata de dos potestades de distinta regulación.

²⁵ LAGUNA DE PAZ, J.C. *Derecho (...)*. Ob. Cit., p. 219.

conocimiento del mismo y autorizar la transferencia de las autorizaciones personales o mixtas, de ser el caso.

Finalmente, es importante recordar, como señala la Constitución española, que la Administración Pública “sirve con objetividad al interés general”, de modo que las potestades que le son atribuidas por la ley (como, por ejemplo, la de autorización) se fundan en este propósito. A este respecto, se debe tener en cuenta que la Administración Pública se encuentra sometida a todo el ordenamiento jurídico, no solo a las normas de simplificación; de modo que, cuando ejerce sus potestades, debe tener en cuenta a todo el ordenamiento jurídico que la vincula. En este sentido, a efectos de evitar caer en un despropósito, la regulación y política de simplificación administrativa no debe avocarse a simplemente privilegiar la eficiencia sobre otros principios estrictamente vinculados al interés general. La eficiencia no es un valor absoluto.