

El Congresista de la República que suscribe, Alejandro Enrique Caveró Alva, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú presenta el siguiente:



Firmado digitalmente por:
GONZALEZ CAROLINA
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 14:20:16-0500

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21° DEL DECRETO LEGISLATIVO 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS



Artículo 1°.- Modificación del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas

Incorpórese el numeral 21.4 al artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas, el cual tendrá la siguiente redacción:

“21.4. Cualquier persona natural o jurídica podrá presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciadas, bastando para ello indicarlo en su denuncia. En los procedimientos que se inicien conforme a este numeral, en los que la Comisión o la Sala declaren la ilegalidad o la irrazonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, se dispone su inaplicación con efectos generales a partir de publicado el extracto de la resolución a que se refiere el artículo 8.3 de la Ley.”

Lima, 5 de junio de 2023



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2023 11:48:48-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2023 10:43:04-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/06/2023 11:48:05-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 12:55:31-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 11:41:48-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2023 15:36:41-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta legislativa busca modificar el artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1256, con el fin de que cualquier persona natural o jurídica pueda presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciadas. Así, las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas —a la que en adelante será referida como la “Ley”—, tendrán como finalidad adicional dotar a los administrados de mecanismos de defensa para hacer frente a las actuaciones ilegales e irrazonables en las que incurren a veces las diversas entidades del Estado, contraviniendo la ley o la razón.

Esta propuesta legislativa ha sido elaborada sobre la base de una iniciativa hecha pública por la Asociación Civil por la Integridad, cuyo equipo técnico ha sido de vital apoyo para la elaboración de este Proyecto de Ley.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

En años recientes, el Perú llevó a cabo reformas económicas sustanciales que mejoraron significativamente la estabilidad macroeconómica del país, potenciaron la atracción de inversión privada y mejoraron la calidad de vida de todos los ciudadanos. En este sentido, por ejemplo, se consolidó un Banco Central de Reserva con buena gobernanza e independiente a las vicisitudes políticas, se simplificó la estructura arancelaria para dotar de mayor competitividad al comercio exterior del país y se redujo el sustancial déficit fiscal causado por la ineficiente gestión del Estado en las empresas públicas. Estas reformas económicas, en tal sentido, generaron mejoras tangibles en los principales indicadores económicos del país relacionados al bienestar general. Por ejemplo, el PBI per cápita aumentó de US\$ 1,197 en 1990 a US\$ 6,127 en el 2020, la pobreza disminuyó de 60% en 1990 a 20% en el 2019, y las exportaciones peruanas se multiplicaron por 7 entre el 2000 y el 2019, pasando de US\$ 4,800 millones a US\$ 33,800 millones.

No obstante los resultados positivos de tales reformas económicas, el país continúa arrastrando deficiencias estructurales relacionadas con la informalidad, el déficit de gestión de los

procesos del Estado y la inestabilidad política recurrente. En tal sentido, es urgente que el Estado emprenda una serie de reformas —no solo políticas, sino también relacionadas a la gestión de los procesos públicos— que complementen la solidez macroeconómica que el país ha afianzado en años recientes. Por ende, la presente iniciativa legislativa busca dotar de una herramienta adicional a la ciudadanía para que manifieste su descontento ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) en torno a barreras burocráticas que reduzcan la competitividad de la producción nacional y sirvan como impedimentos para el crecimiento de las MYPES.

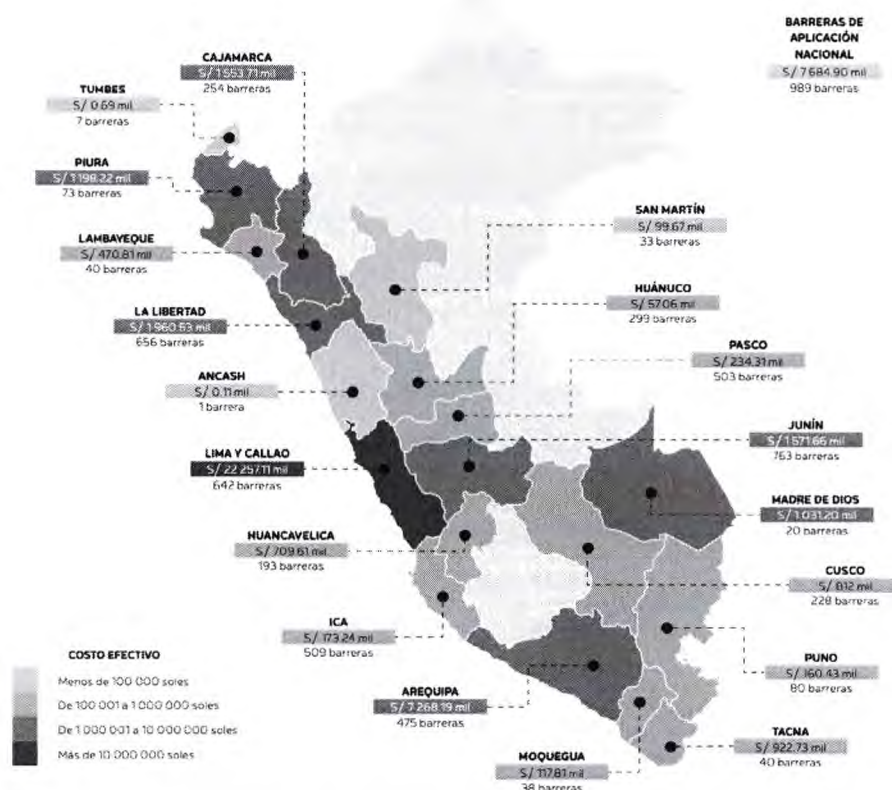
El Decreto Legislativo N° 1256 busca que sea el propio Estado —a través del INDECOPI— quien proteja a los administrados de actuaciones indebidas de las instituciones gubernamentales, mediante un sistema de denuncias administrativas que logre la inaplicación de disposiciones normativas que, de una u otra manera, vulneran los derechos económicos de las empresas y ciudadanos y/o violan principios que garantizan la simplificación administrativa.

Sin embargo, la práctica y la experiencia han demostrado que a pesar de las virtudes que ofrece el sistema de eliminación de barreras burocráticas, muchas personas y empresas se abstienen de presentar denuncias y enfrentarse al poder de las entidades públicas, por temor a sufrir represalias. En efecto, la mayoría de administrados que ven vulnerados sus derechos frente al Estado, por actos contrarios a los principios de legalidad, ejercicio legítimo de poder y razonabilidad, optan muchas veces por no defenderlos. Consienten dicha vulneración, a veces por desconocimiento, y otras veces por razones económicas o políticas.

El enfrentamiento a la burocracia estatal no es fácil y requiere de asesoría, estrategia, experiencia y recursos, con la que la enorme mayoría de emprendedores y MYPES no cuentan. Ante ello, las actuaciones ilegales de las entidades públicas suelen pasar inadvertidas o, lo que es peor, advertidas pero consentidas debido a la imposibilidad económica o al temor de enfrentarse al poder gubernamental. Esto es particularmente problemático ya que la consolidación de barreras burocráticas tiene un alto costo con respecto a la productividad nacional y a la competitividad de las empresas, particularmente las MYPES. En este sentido, un sistema con barreras burocráticas extensas fomenta la baja productividad, la proliferación de la informalidad y, por ende, la recaudación fiscal. En este sentido, el siguiente gráfico

elaborado por la Oficina de Estudios Económicos del INDECOPI¹ muestra el costo económico impuesto por las barreras burocráticas inaplicadas y eliminadas en cada región del país durante el 2021:

Gráfico 3
COSTO ECONÓMICO IMPUESTO POR LAS BARRERAS BUROCRÁTICAS INAPLICADAS Y ELIMINADAS, SEGÚN DEPARTAMENTO (2021)



Nota: las entidades con aplicación en todo territorio nacional se encuentran en el Anexo 2.
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos del Indecopi.

Asimismo, en torno al tipo de costo económico de la eliminación de las barreras burocráticas por parte del INDECOPI, la siguiente tabla también elaborada con data de la Oficina de Estudios Económicos² muestra el desagregado por regiones y tipo de costo con respecto al 2021:

¹ INDECOPI. (2022). *Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021*. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3159966/Observatorio%20de%20Mercado%20-%20Impacto%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20imposici%C3%B3n%20de%20barreras%20burocr%C3%A1ticas%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%202021.pdf>

² Ibid.

Cuadro 5

COSTO ECONÓMICO DE LAS BARRERAS BUROCRÁTICAS ELIMINADAS E INAPLICADAS,
SEGÚN SU ÁMBITO GEOGRÁFICO Y TIPO DE COSTO, 2021

Ámbito geográfico	Costo directo		Costo indirecto		Total		Part. %
	Número de barreras	Miles de S/	Número de barreras	Miles de S/	Número de barreras	Miles de S/	
Lima	181	6,582.73	439	14,878.21	620	21,460.93	44.45%
Nacional ^{1/}	9	1,511.19	980	6,173.70	989	7,684.90	15.92%
Arequipa	48	4,397.23	427	2,870.96	475	7,268.19	15.05%
La Libertad	24	848.76	632	1,111.77	656	1,960.53	4.06%
Junín	58	750.70	705	820.96	763	1,571.66	3.26%
Cajamarca	24	996.65	230	557.05	254	1,553.71	3.22%
Piura	25	839.05	48	359.17	73	1,198.22	2.48%
Madre de Dios	-	-	20	1,031.20	20	1,031.20	2.14%
Tacna	1	616.15	39	306.59	40	922.73	1.91%
Cusco	6	44.47	222	767.52	228	812.00	1.68%
Callao	11	39.02	11	757.16	22	796.18	1.65%
Huancavelica	25	635.62	168	73.99	193	709.61	1.47%
Lambayeque	13	358.75	27	112.06	40	470.81	0.98%
Pasco	16	78.71	487	155.60	503	234.31	0.49%
Ica	-	-	509	173.24	509	173.24	0.36%
Puno	1	2.85	79	157.57	80	160.43	0.33%
Moquegua	16	117.59	22	0.22	38	117.81	0.24%
San Martín	16	97.91	17	1.76	33	99.67	0.21%
Huánuco	8	9.76	291	47.30	299	57.06	0.12%
Tumbes	1	-	6	0.69	7	0.69	0.00%
Áncash	0	-	1	0.11	1	0.11	0.00%
Total	483	17,927.15	5,360	30,356.84	5,843	48,283.99	100.00%

1/ Corresponde a las barreras burocráticas de alcance nacional.

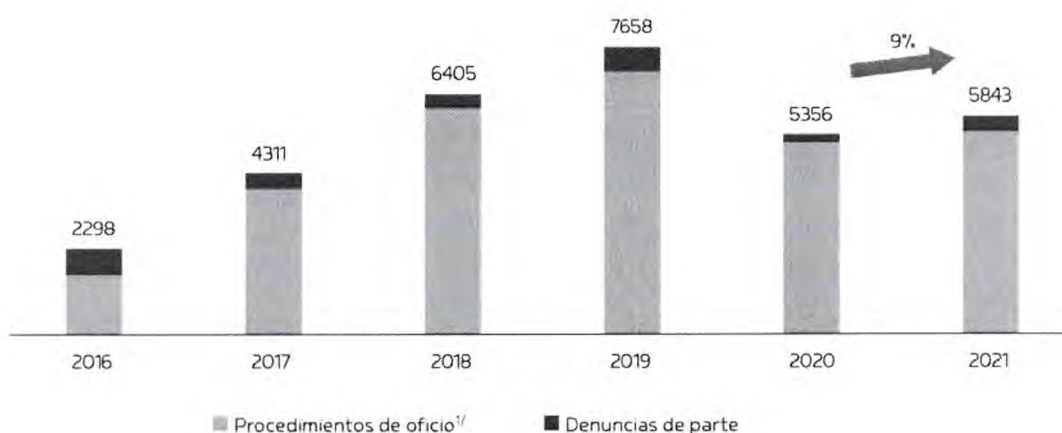
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos del Indecopi.

Ante el exceso de poder o el abuso de autoridad por parte de una entidad del Estado o un funcionario público, surge en las personas y empresas un instinto de defensa que busca repeler tal vulneración de derechos. No todos los afectados logran enfrentarse a la autoridad, se requiere la coexistencia de ciertos presupuestos que faciliten el enfrentamiento. Y aún cuando se configuran con absoluta claridad, muchos optan por no defender sus derechos frente al Estado, por un fundado temor a represalias. Piensan o sienten que, si denuncian a una autoridad, ésta se desquitará de alguna u otra manera. La carencia de denuncias es notoria ya

que, de acuerdo al siguiente gráfico elaborado con data de la Oficina de Estudios Económicos del INDECOPI³, la gran mayoría de barreras burocráticas eliminadas en años recientes son debido a procedimientos de oficio y no por denuncias de parte:

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE BARRERAS ELIMINADAS E INAPLICADAS, SEGÚN TIPO DE DENUNCIA, 2016 - 2021



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos del Indecopi.

No es posible que denunciar al Estado en sede administrativa cuando hace algo ilegal sea considerado un acto temerario o irresponsable. Es un acto justo y natural que busca corregir una deficiencia del sistema que trastoca de forma ilegítima el ordenamiento jurídico. Una forma de mitigar este riesgo es mantener en el anonimato a los afectados, y permitir que terceras personas o instituciones —contra las que no caben represalias— puedan interponer las denuncias contra aquellas barreras que resulten ilegales o irrazonables.

Sin embargo, el marco normativo actual no lo permite y es justamente por ello que el presente Proyecto de Ley adquiere trascendental importancia. En la actualidad, los órganos de INDECOPI que se encargan de tramitar las denuncias de barreras burocráticas exigen que el denunciante tenga un “legítimo interés para obrar”. En otras palabras, quien presenta la denuncia se debe ver directamente afectado por el actuar ilegal o irrazonable del Estado,

³ Ibid.

condenando a personas y empresas a tener un enfrentamiento frontal contra las autoridades que las regulan.

Esta exigencia carece de sentido y de fundamento legal cuando las resoluciones que emite INDECOPI surten efectos generales para toda la población, ante disposiciones administrativas con vicios de legalidad. ¿Por qué exigir que sea un afectado quien denuncie el exceso de autoridad si el pronunciamiento que emite INDECOPI terminará surtiendo efectos generales para toda la población? Claramente, no existe una explicación razonable para esto.

Si una de las razones que evitan la presentación de denuncias es el temor a represalias, debemos encontrar la manera de evadir ese temor, y una manera de hacerlo es permitiendo que sean terceros no afectados quienes acudan a denunciar, y que dichos terceros puedan hacerlo en representación de derechos o intereses colectivos o difusos. Si los efectos de las resoluciones que emita el INDECOPI surtirán efectos generales, debería ser irrelevante quién interponga la denuncia. Carece de sentido exigir a quien denuncie acreditar un daño directo para poder ser parte en un procedimiento de barreras burocráticas. Lamentablemente, así lo exigen las normas en la actualidad, tal y como lo ha declarado expresamente el propio INDECOPI en la Carta N° 0586-2019/INDECOPI-CEB que da respuesta a una comunicación enviada por diversos gremios solicitando un cambio de criterio que permita a asociaciones civiles interponer denuncias en representación de intereses difusos o colectivos.

En agosto del 2019, la Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas — ADEB, junto a los gremios y asociaciones más representativos del país, entre ellos, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas — CONFIEP, la Sociedad Nacional de Industrias — SNI, la Sociedad de Comercio Exterior del Perú — COMEX, el Consejo Privado de Competitividad — CPC, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional — AFIN, la Asociación de Bodegueros del Perú — ABP y la Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelería — ASPAN; remitió una carta al INDECOPI para expresar su preocupación por el problema que generaba el temor a las represalias que sufrían las personas y empresas del país por parte de las entidades públicas. En dicha carta, los gremios empresariales más importantes del Perú solicitaron al INDECOPI un cambio de criterio que permitiera que las denuncias fueran presentadas por cualquier persona, empresa, asociación o

entidad gremial, preservando el anonimato de los afectados y salvaguardar sus derechos para evitar represalias, aduciendo lo siguiente:

El clamor de los gremios y las asociaciones más representativas del sector privado peruano se hizo sentir en esa comunicación. Esperaban que el INDECOPI adoptase un criterio que permitiera a cualquiera presentar denuncias contra disposiciones administrativas, ilegales o irrazonables, sin tener que exponer a sujetos particulares a represalias por parte de las autoridades. Un cambio de criterio podría permitir que el INDECOPI conozca una mayor cantidad de denuncias y evitar el silencio del sector privado ante el temor a represalias por parte del Estado.

Sin embargo, la respuesta del INDECOPI en la Carta N° 0586-2019/INDECOPI-CEB estuvo muy por debajo de las expectativas. En ella, se ratificó la necesidad de que las denuncias fueran interpuestas, necesariamente, por personas y empresas directamente afectadas. Desconoció la legitimidad para obrar que tiene toda persona o empresa de salvaguardar la legalidad de nuestro sistema jurídico y evitar la subsistencia de normas ilegales.

Lo más grave, sin embargo, fue que reconoció a las asociaciones de consumidores, inscritas como tales ante el INDECOPI, como las únicas autorizadas a defender intereses difusos. ¿Por qué? ¿Es acaso razonable que una asociación de consumidores pueda estar legitimada para interponer denuncias que surtan efectos generales, pero una entidad gremial no? ¿Por qué una asociación que representa a consumidores tiene más derechos que una asociación que representa empresas? Esta postura carece de sentido y es discriminatoria. Limitar el derecho a denunciar barreras burocráticas en representación de la colectividad sólo a asociaciones de consumidores reconocidas por INDECOPI es en sí mismo una barrera burocrática que debe ser eliminada, y este Proyecto de Ley está orientado a ello.

El presente Proyecto de Ley busca, pues, que cualquier persona natural o jurídica pueda interponer denuncias contra actuaciones arbitrarias del Estado, sustentadas en razones ilegales o irrazonables, y evitar que el INDECOPI se limite a aceptar denuncias de barreras burocráticas en representación de intereses difusos o colectivos únicamente cuando provienen de asociaciones de consumidores, discriminando a otro tipo de asociaciones civiles, como gremios empresariales, por ejemplo.

Se trata de una reforma justa y necesaria, que busca poner fin a un trato discriminatorio entre asociaciones civiles y asociaciones de consumidores en lo que a denuncias de barreras burocráticas se refiere, y facilitar la interposición de denuncias contra disposiciones ilegales e irrazonables emitidas por entidades del sector público.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El impacto de esta iniciativa legislativa se da principalmente en los procesos del INDECOPI, los cuales deberán ser modificados para permitir que cualquier persona natural o jurídica pueda interponer denuncias de barreras burocráticas.

En términos de costos explícitos, la presente iniciativa no genera costos económicos al Estado. Por el contrario, se trata de una norma que se limita a ampliar la capacidad de personas naturales y jurídicas para interponer denuncias de barreras burocráticas representando intereses difusos o colectivos, por las cuales pagarán una tasa de tramitación al igual que lo hace cualquier otro denunciante. Esto, a su vez, tendrá un impacto sumamente beneficioso en la labor que realiza en INDECOPI para poder identificar y eliminar barreras burocráticas que dificultan la inversión privada y, por ende, el desarrollo productivo del país.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley propone modificar el artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1256, en concordancia con el objeto mismo de esa norma, que es "supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública". Es claro que al eliminar un requisito innecesario y de



poca coherencia con la norma se provee al ciudadano servicios libres de barreras burocráticas, más expeditivos y más sencillos optimizando recursos y modernizando el Estado.

Pretender limitar la legitimidad para solicitar la declaración de barrera burocrática es negar la norma misma, pues la eliminación de barreras burocráticas busca favorecer a la ciudadanía en general, a las personas naturales o jurídicas y, además, una vez declarada la barrera burocrática, la inaplicación de la norma es general y no beneficia sólo a quien inicia el procedimiento.

En ese orden de ideas, la aprobación de esta iniciativa beneficiará a nuestra legislación con mayor coherencia y eficiencia en las normas legales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La modificación propuesta se encuentra en concordancia con la política de Estado 1, referida al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, la misma que estipula que el Estado "...velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado...". Más aún, la misma política señala que se habrá de fomentar la afirmación de una cultura democrática, de manera que podamos formar ciudadanos con un cabal conocimiento de sus derechos y deberes.

En ese orden de ideas, permitir a todo ciudadano accionar contra barreras burocráticas que nos afectan a todos; individualmente, como perjudicados directos y colectivamente como sociedad, se vincula directamente con los principios y políticas que ha considerado el Acuerdo Nacional.