



Carta N° 321-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 27 de noviembre de 2024

Congresista
MANUEL GARCÍA CORREA
Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 9566/2024-CR
Oficio N° 121-2024-2025-CODECO/CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, a modo de respuesta al Oficio de la referencia, remitido por su despacho, remitimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas y la Ley de Represión de la Competencia Desleal, para promover la eficacia de los procedimientos seguidos ante el Indecopi.

Al respecto, saludamos las propuestas contenidas en el Proyecto, pues se orientan a efectivizar los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas y protección al consumidor. Asimismo, consideramos que algunas propuestas pueden precisarse para evitar confusiones al momento de su aplicación, de ser aprobadas. En ese sentido, de forma complementaria presentamos los siguientes comentarios y sugerencias:

- La creación de una instancia única del Indecopi garantiza que la ciudadanía que recurra al Indecopi cuestionando una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad pueda efectivizar la inaplicación de su pronunciamiento ni bien sea notificada, sin que deba esperar más tiempo por la apelación ante la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.
- En esa línea, el Proyecto debería contemplar aquellos casos en los que la primera instancia declara fundada en parte la denuncia, extendiendo el impedimento de apelar a aquellos extremos de la resolución que declaren fundada la denuncia.



- La propuesta de inaplicación con efectos generales para actuaciones materiales debe precisarse y limitarse a actuaciones materiales de alcance general (como requisitos ilegales contenidos en una página web institucional), para diferenciar de aquellas actuaciones materiales particulares (por ejemplo, un rechazo verbal a un trámite por presuntamente estar fuera de horario de oficina hecho por un trabajador de una entidad pública).
- La incorporación de la Secretaría Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas como órgano dentro del Decreto Legislativo 1033 refuerza su institucionalidad y promueve las buenas prácticas, como la del formato de requerimiento de subsanación de denuncias de parte.
- La propuesta vinculada con la posibilidad de denunciar de forma informativa actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas estaría orientada a cuestionar actos que en realidad son vinculados con el principio de legalidad publicitaria, por lo que se recomienda precisar qué tipos de conductas desleales son pasibles de denunciar de forma informativa. Asimismo, se sugiere considerar la dotación de mayor personal a las áreas involucradas por suponer un aumento en su carga procesal.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo



OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 9566/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA EFICIENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS REALIZADOS ANTE EL INDECOPI EN FAVOR DE LOS CONSUMIDORES.

1. La importancia y trascendencia del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas en la competitividad y la problemática detectada.

De acuerdo con la OECD (2016), “un entorno regulatorio favorable a la competencia puede ayudar a elevar los niveles de vida mediante la estimulación de la inversión, el comercio y el empleo”¹. Por ello, promover la reducción de barreras a la entrada del tipo regulatorias es necesario.

En ese contexto, el sistema de eliminación de barreras burocráticas resulta una herramienta útil y necesaria. Conforme a lo señalado en el Decreto Legislativo 1256, las barreras burocráticas son exigencias, requisitos, prohibiciones, cobros, entre otros, que limitan el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado. En línea con lo señalado por la OECD, afectan los niveles de competencia.

El sistema de eliminación de barreras burocráticas está a cargo del Indecopi, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB), así como las Comisiones adscritas a las diversas Oficinas Regionales del Indecopi (ORIs), y la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (SEL), en segunda instancia administrativa. Asimismo, se cuenta con una Secretaría Técnica Regional (SRB), órgano de apoyo a las Comisiones adscritas a las ORIs.

Los efectos positivos del funcionamiento de este sistema han ido en constante aumento. De la revisión de la memoria institucional del Indecopi correspondiente al año 2023, las áreas antes mencionadas han promovido la eliminación e inaplicación 4720 barreras burocráticas en todo el país. De acuerdo con dicho documento, esto ha supuesto un ahorro de aproximadamente S/ 117,3 millones.

No obstante ello, el sistema presenta oportunidades de mejora. De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto, se aprecia que el propio Indecopi ha remitido información precisando la existencia de casos no resueltos que han excedido el plazo legal previsto por instancia para que sean resueltos. De acuerdo con el DL 1256, el plazo máximo es de 120 días hábiles por instancia (dando un total de 240 días hábiles entre la tramitación ante la CEB y la SEL). Sin embargo, existen procedimientos que tienen hasta más de 900 días hábiles en tramitación sin contar con un pronunciamiento final. Por ello es necesaria una reforma que impulse este tipo de casos y promueva su resolución.

2. La propuesta de instancia única administrativa optimiza y garantiza la eficacia de los pronunciamientos fundados emitidos por la CEB sin desconocer el derecho a cuestionar los fallos en las instancias correspondientes.

¹ OECD (2016). PANORAMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2017. P. 124. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266391-39-es.pdf?expires=1732682947&id=id&accname=guest&checksum=B55C42F8B2D101E9DE2E65447E7252C3>



La propuesta formulada por el Proyecto, consistente en tener una instancia única para aquellos casos en donde la CEB (o las Comisiones adscritas a las ORIs) declaren fundada la denuncia, está orientada a resolver el problema público identificado, resumido en los párrafos previos.

En términos prácticos, la denominada “instancia única administrativa” permitirá que los agentes económicos denunciadores no deban esperar a que la SEL resuelva un recurso de apelación presentado por la entidad denunciada (que perdió ante la CEB) para poder oponer el mandato de inaplicación a su favor. Ello reduce significativamente el tiempo de espera y promueve el empleo de este mecanismo.

No obstante, la propuesta no contempla la posibilidad de que existan casos en donde la CEB declare fundada en parte la denuncia, y el ciudadano denunciante deba cuestionar los extremos declarados infundados o improcedentes. Si bien es posible realizar una interpretación estricta de la fórmula legal propuesta, consideramos que una redacción que precise este punto favorecerá su aplicación al momento de dilucidar el concesorio de apelación.

En tal sentido, se propone explicitar que únicamente son apelables las siguientes resoluciones:

- La que resuelve la suspensión de un procedimiento.
- La que resuelve la liquidación de costas y costos de un procedimiento.
- La que declara la improcedencia de una denuncia.
- La que ordena una medida cautelar.
- La que impone multas.
- La que declara infundada la denuncia o aquella que declara fundada en parte la denuncia, siendo apelables únicamente los extremos que declaran infundada o improcedente la denuncia.

De otro lado, es preciso señalar que la propuesta de instancia única no desconoce el derecho a la doble instancia que cuentan los sujetos intervinientes en el procedimiento. Se debe tener en cuenta que la doble instancia administrativa otorga, en realidad, la posibilidad a la administración pública (en este caso, al Indecopi) la oportunidad de revisar los actos administrativos que uno de sus órganos emite.

Así, el derecho a la doble instancia se materializa, en realidad, en la posibilidad de que el sujeto afectado por la actuación de la administración pueda acudir ante la autoridad judicial para que revise el acto administrativo a través de la interposición de una demanda contencioso-administrativa.

En ese marco, el Proyecto respeta el derecho a la doble instancia, pues no impide que las entidades de la administración pública que tienen una decisión desfavorable emitida por la CEB puedan acudir al proceso contencioso administrativo, siempre que cumplan con los requisitos formales para ello.

Como se puede observar, la propuesta de instancia única busca resolver el problema público identificado sin afectar el derecho a las partes involucradas, por lo que saludamos la iniciativa legislativa, con las precisiones sugeridas previamente.



3. La exigencia de requisitos para que las entidades Municipales y los Gobiernos Regionales puedan acudir al proceso contencioso administrativo suple un vacío existente en el vigente DL 1256.

Complementariamente a la instancia única administrativa, el Proyecto propone que los Gobiernos Regionales, así como las Municipalidades Provinciales y Distritales acudan al contencioso administrativo únicamente si cuentan con autorización de la máxima autoridad, y con aprobación del Concejo Municipal o Regional respectivo (ambos entendidos como requisitos concurrentes).

Actualmente, el DL 1256 exige estos requisitos únicamente a las entidades del Poder Ejecutivo, incluyendo a los Ministerios, sin que se haya explicitado lo mismo para las autoridades regionales y locales. Esta distinción no obedece a algún criterio objetivo y técnico, por lo que la propuesta llena este vacío normativo, reforzando el mecanismo de eliminación de barreras burocráticas.

4. La inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas materializadas en actuaciones materiales debe limitarse a aquellas de alcance general.

El Proyecto de Ley propone también que las barreras burocráticas materializadas en actuaciones materiales que sean declaradas ilegales o carentes de razonabilidad puedan ser inaplicadas de forma general. De acuerdo con la Exposición de Motivos, ello se realiza pensando en aquellos casos en los que las entidades de la administración pública o que ejercen función pública delegada muestran en portales web requisitos ilegales. En la medida de que dicha conducta no está contenida en una disposición administrativa o en un acto administrativo, califica como una actuación material.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las actuaciones materiales son, en su mayoría, casos específicos que atañen a un agente económico en particular (por ejemplo, la negativa de un funcionario de mesa de partes de una entidad a recibir un documento por encontrarse en hora de almuerzo).

Así, para evitar supuestos en donde se solicite la inaplicación con efectos generales de actuaciones materiales concretas (es decir, realizadas en casos específicos), se propone que se incluya en las definiciones contenidas en el DL 1256 la diferencia entre actuaciones materiales específicas y actuaciones materiales de alcance general, siendo estas últimas pasibles de ser inaplicadas de forma general.

5. Sobre el régimen de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi (SRB).

La Exposición de Motivos del Proyecto señala que ni el DL 1256 ni el DL 1033 contemplan de manera expresa la existencia de la SRB, órgano de apoyo a las Comisiones adscritas a las ORIs. Seguidamente, se destaca la importancia de la SRB, así como sus logros recientes en la labor informativa y de promoción de eliminación voluntaria de barreras burocráticas.

Consideramos que esta propuesta es positiva, en la medida de que refuerza la institucionalidad de la SRB. Es importante señalar, de forma complementaria, que en el marco de la promoción de denuncias de parte, la SRB ha implementado mecanismos como el uso de imágenes gráficas que favorecen un mejor entendimiento de los requerimientos de subsanación de las denuncias contra barreras burocráticas. Ello permite que la ciudadanía,

que no necesita de asesoría legal para interponer una denuncia, cuente con más elementos para evitar que su denuncia sea declarada improcedente.

6. La propuesta de promover denuncias informativas respecto a conductas desleales en la modalidad de violación de normas se encuentra sustentada en conductas que afectan el principio de legalidad publicitaria.

El Proyecto propone incorporar el artículo 14.4 al Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal, a través del cual se dispone la posibilidad de que se puedan interponer denuncias informativas en donde se den cuenta de la presunta existencia de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas.

De acuerdo con la redacción del artículo 14 del DL 1044, los actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas consisten en el aprovechamiento de una ventaja competitiva indebida derivada de la infracción a una norma imperativa.

Seguidamente, el artículo 14.2 señala la forma cómo se acredita esta infracción a la norma imperativa: bien a través de una decisión previa y firme de la autoridad competente, o bien evidenciándose que el agente denunciado debía contar con autorizaciones, contratos o títulos que se requieren obligatoriamente para desarrollar determinada actividad empresarial y no acredite documentalmente su tenencia.

Como se puede observar, la finalidad del artículo 14 del DL 1044 es sancionar la informalidad, pues está detrás la concurrencia en el mercado obviando el cumplimiento de autorizaciones, contratos o títulos requeridos por la normativa específica.

A nivel casuístico, el Indecopi, a través de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia en segunda instancia administrativa, han sancionado a agentes económicos por la realización de actos de violación de normas en los siguientes supuestos:

1. Cuando los agentes económicos concurrían en el mercado sin contar con la licencia de funcionamiento respectiva (por ejemplo, el caso de una empresa de transporte que no contaba con licencia de funcionamiento dentro del terminal terrestre donde vendía sus tiquetes).
2. Cuando los agentes económicos realizaban una actividad que requería ser autorizada por un Ministerio, y no demostraban contar con tal autorización (por ejemplo, el caso de transporte aéreo por globo aerostático).
3. Cuando los agentes económicos que repintaban balones de GLP doméstico no contaban con un contrato de corresponsabilidad exigido por la normativa sectorial aplicable (casos de balones de gas).

Considerando la trascendencia de estos casos, resulta positivo que se pueda promover la denuncia informativa para informar al Indecopi de la existencia de presuntos actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas. De esta manera, se cuenta con una herramienta más eficaz contra la informalidad.

No obstante, la Exposición de Motivos, al ejemplificar los actos de violación de normas, hace referencia a un caso de difusión de publicidad de bebidas alcohólicas sin consignar la frase de advertencia “Tomar bebidas alcohólicas en exceso es dañino”. Dicho supuesto no



corresponde a un caso de violación de normas, sino a un caso de actos de competencia desleal en la modalidad de infracción al principio de legalidad publicitaria.

La diferencia con los actos de violación de normas es que los actos contra el principio de legalidad publicitaria se vinculan con la existencia de regulación sectorial aplicable a la actividad publicitaria, mientras que los actos de violación de normas refieren a la obtención de una ventaja competitiva indebida derivada de la concurrencia en el mercado obviando contar con títulos, contratos o licencias, o con una sanción firme de la autoridad competente.

En esa línea, tanto la CCD como la SDC han resuelto casos contra el principio de legalidad publicitaria (supuesto tipificado en el artículo 17 del DL 1044) precisamente por la difusión de publicidad de bebidas alcohólicas sin consignar la frase de advertencia, así como también casos en donde la publicidad no señala el precio en moneda nacional (cuando se muestra en moneda extranjera), no consigna las condiciones y restricciones de promociones comerciales, entre otros supuestos.

La Exposición de Motivos del Proyecto resalta la diferencia existente entre la tasa a pagar por denuncias contra actos publicitarios (S/ 108.00) frente a actos desleales no publicitarios (S/ 1415.17). Por ello se justifica la incorporación de que se puedan presentar denuncias informativas y que la Secretaría Técnica de la CCD pueda tramitarlas.

Sin embargo, de acuerdo con el TUPA del Indecopi vigente², la situación descrita en la Exposición de Motivos es más grave. En efecto, existe una tasa menor de S/ 108.00, pero esta es aplicable únicamente a denuncias por actos de publicidad engañosa, y siempre que la denuncia se interponga por consumidores o asociaciones de consumidores.

Así, si un ciudadano desea cuestionar cualquier otro tipo de conducta desleal, sea publicitaria (por ejemplo, actos contra el principio de legalidad publicitaria, como el supuesto de publicidad de bebidas alcohólicas reseñado previamente) o no publicitaria (por ejemplo, los actos de violación de normas), debe pagar la tasa de S/ 1415.17.

Por ello, se sugiere precisar si la propuesta de promover las denuncias informativas se refiere a conductas de violación de normas de forma exclusiva, o si debe comprender a los actos contra el principio de legalidad publicitaria. Asimismo, se sugiere evaluar si dicha obligación requerirá de dotar de mayor personal a las áreas incumbentes (la CCD y la SDC), por suponer un mayor aumento en su carga procesal.

7. Conclusiones

En atención a lo expuesto, saludamos la iniciativa legislativa, presentando de forma complementaria las siguientes sugerencias y precisiones:

- La creación de una instancia única del Indecopi garantiza que la ciudadanía que recurra al Indecopi cuestionando una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad pueda efectivizar la inaplicación de su pronunciamiento ni bien sea notificada, sin que deba esperar más tiempo por la apelación ante la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

² Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1503099/1444100-procedimientos-ccd.pdf?v=1713364062>

- En esa línea, el Proyecto debería contemplar aquellos casos en los que la primera instancia declara fundada en parte la denuncia, extendiendo el impedimento de apelar a aquellos extremos de la resolución que declaren fundada la denuncia.
- La propuesta de inaplicación con efectos generales para actuaciones materiales debe precisarse y limitarse a actuaciones materiales de alcance general (como requisitos ilegales contenidos en una página web institucional), para diferenciar de aquellas actuaciones materiales particulares (por ejemplo, un rechazo verbal a un trámite por presuntamente estar fuera de horario de oficina hecho por un trabajador de una entidad pública).
- La incorporación de la Secretaría Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas como órgano dentro del Decreto Legislativo 1033 refuerza su institucionalidad y promueve las buenas prácticas, como la del formato de requerimiento de subsanación de denuncias de parte.
- La propuesta vinculada con la posibilidad de denunciar de forma informativa actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas estaría orientada a cuestionar actos que en realidad son vinculados con el principio de legalidad publicitaria, por lo que se recomienda precisar qué tipos de conductas desleales son pasibles de denunciar de forma informativa. Asimismo, se sugiere considerar la dotación de mayor personal a las áreas involucradas por suponer un aumento en su carga procesal.