

INFORME ESPECIAL

AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES DEL SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

COLABORACIÓN



**MICHAEL LUYO
CASTAÑEDA**
PROFESOR PUCP
Y USMP

INFORME ESPECIAL

AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES DEL SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS



**MICHAEL LUYO
CASTAÑEDA**
PROFESOR PUCP
Y USMP

El sistema de eliminación de barreras burocráticas ha experimentado una evolución progresiva desde su creación, consolidándose como una herramienta clave para salvaguardar la libre iniciativa privada y garantizar condiciones de acceso equitativo y competitivo al mercado. En particular, su origen se remonta al artículo 26-Bis del Decreto Ley N° 25868, publicado el 6 de noviembre de 1992, reforzado por la Resolución N° 182-97-TDC, por el cual se aprobó un precedente de observancia obligatoria que estableció los criterios para identificar medidas impuestas por entidades de la Administración Pública como barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.





La solidez institucional de este sistema fue reforzada años más tarde mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0014-2009-AI/TC, del 25 de agosto de 2010. En este pronunciamiento, el Tribunal afirmó que las funciones de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOP están orientadas a proteger la competitividad, valor que integra el orden público económico en virtud del principio de unidad del mercado.

Así, un hito normativo fundamental se produjo hace algunos años con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1256, del 8 de diciembre de 2016, mediante el cual se aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Esta norma introdujo, como principal innovación, la posibilidad de declarar la inaplicación con efectos generales de barreras ilegales impuestas mediante disposiciones administrativas —como decretos supremos, ordenanzas municipales o regionales— extendiendo los efectos del pronunciamiento más allá del caso del denunciante, beneficiando a los demás agentes económicos y administrados en general.

Posteriormente, este marco legal fue fortalecido por las Leyes N° 31755 y N° 31914, publicadas en el año 2023, que introdujeron mejoras procedimentales, como la inclusión expresa del principio de interpretación favorable en la legislación.

En este contexto de constante perfeccionamiento normativo, los Proyectos de Ley N° 9566/2024-CR y N° 9680/2024-CR —actualmente con dictamen aprobado— proponen una mejora sustancial al sistema vigente. En particular, se plantea extender la posibilidad de declarar la inaplicación con efectos generales también respecto de barreras burocráticas ilegales contenidas en actuaciones materiales, es decir, en hechos administrativos no formalizados mediante normas. Este reconocimiento es clave, pues responde a una realidad institucional frecuente, muchas barreras no se imponen a través de normas, sino mediante prácticas administrativas fácticas, como exigencias o restricciones dispuestas en portales institucionales, que pueden afectar de forma masiva a los administrados.

Asimismo, recientemente se ha presentado el Proyecto de Ley N° 11447/2024-CR el cual busca introducir una innovación conceptual importante al ampliar la definición de barrera burocrática. Este proyecto reconoce expresamente que tales barreras no se restringen a limitaciones, exigencias, cobros o prohibiciones, sino que también pueden consistir en cualquier forma de intervención administrativa que puede afectar el acceso y/o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, así como a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos. Este enfoque refuerza el rol del INDECOPI como garante de un entorno regulatorio competitivo y previene intentos de eludir la supervisión mediante mecanismos no convencionales.

En conjunto, estas propuestas legislativas específicas —dejando de lado, por no ser objeto del presente análisis, las demás modificaciones contenidas en los proyectos de ley citados— refuerzan el rol institucional del INDECOPI en la protección del entorno competitivo. Sin embargo, ello no resulta suficiente, pues la legislación vigente aún presenta problemas estructurales que requieren atención para preservar verdaderamente la eficacia del sistema de eliminación de barreras burocráticas.

En primer lugar, resulta relevante destacar la necesidad de revisar y modificar la remisión a normas procesales civiles como fundamento para declarar la improcedencia de denuncias de parte dentro del procedimiento. Esta referencia se encuentra actualmente en el numeral 27.1 del Decreto Legislativo N° 1256, el cual establece lo siguiente: “La Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, declara la improcedencia de la denuncia de parte de acuerdo con los supuestos establecidos en el Código Procesal Civil.”





Este anclaje a una normativa procesal de carácter general, diseñada para controversias civiles y patrimoniales bajo principios formales estrictos, resulta desalineado con la naturaleza y objetivos del régimen de eliminación de barreras burocráticas. En un contexto orientado a la tutela efectiva de las libertades económicas y a la simplificación administrativa, recurrir a una norma esencialmente formalista y orientada a litigios judiciales configura una traba absurda que puede afectar negativamente el acceso de los ciudadanos y empresas a este mecanismo correctivo.

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas tiene un perfil propio, más ágil y orientado al interés público, por lo que tal modificación resulta ser un imperativo para evitar interpretaciones formalistas que podrían dar lugar a improcedencia de denuncias legítimas que busquen corregir las distorsiones normativas por la existencia de medidas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

En segundo lugar, en consonancia con el objetivo de dotar de mayor eficacia y agilidad al sistema de eliminación de barreras burocráticas, resulta necesario revisar el tratamiento diferenciado que actualmente existe respecto a la inaplicación con efectos generales. En particular, no se justifica que esta figura se limite exclusivamente a las barreras burocráticas declaradas ilegales sea de parte o de oficio, excluyendo aquellos casos donde se declaren medidas carentes de razonabilidad en el contexto de una denuncia de parte.

Si bien es cierto que el sistema sí contempla la posibilidad de declarar la inaplicación general frente a barreras burocráticas irracionales detectadas en procedimientos iniciados de oficio, este mecanismo presenta limitaciones prácticas evidentes. La capacidad operativa de la autoridad administrativa encargada de ejercer dicha potestad —la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas— se encuentra actualmente desbordada por la carga de trabajo, lo cual hace inviable esperar una actuación oficiosa como regla para extender los efectos correctivos de una resolución previa.



En la práctica, esta limitación genera una ineficiencia estructural: si se declara barrera burocrática carente de razonabilidad una medida cuestionada por una denuncia, los efectos de dicha decisión solo benefician al denunciante, obligando a que otros ciudadanos o empresas presenten nuevas denuncias para obtener una decisión similar. Así, se reproducen procedimientos innecesarios —segunda, tercera, décima o centésima denuncia— frente a una misma barrera, lo que contradice abiertamente el principio de eficacia que debe regir todo procedimiento administrativo. En lugar de requerir múltiples pronunciamientos sobre un mismo hecho, debería bastar una sola denuncia para que, verificada la irracionalidad de la medida, esta sea declarada inaplicable con efectos generales y vinculantes para toda la administración pública, en beneficio de los ciudadanos en general de nuestro país.

Por lo expuesto, se puede concluir que el sistema de eliminación de barreras burocráticas ha sido clave para proteger las libertades económicas en el Perú, pero aún enfrenta desafíos estructurales. Es necesario realizar cambios a referencias procesales inapropiadas y permitir la inaplicación general también frente a barreras irracionales denunciadas por particulares, a fin de fortalecer su eficacia y alinearlos plenamente con su finalidad correctiva.