

Por:

Milagros

Maraví Sumar*

Sheyla

Llaczá Romero**

*LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE
ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
CUANDO SE ENCUENTRA EN TRÁMITE UN
PROCESO JUDICIAL: A PROPÓSITO DEL
CUESTIONAMIENTO RELATIVO A LA
PROHIBICIÓN DE UTILIZAR LA TERCERIZACIÓN
LABORAL PARA LAS ACTIVIDADES QUE
COMPRENDE EL “NÚCLEO DE NEGOCIO”*

Resumen

Este artículo analiza la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial, teniendo como referencia el procedimiento por medio del cual se cuestiona la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”. De esta manera, se explica las razones por las cuales se considera que la sola existencia de un proceso judicial en trámite no debería justificar la suspensión del procedimiento, siempre y cuando la autoridad administrativa cuente con elementos que permitan evidenciar que, independientemente de lo que se resuelva en la vía jurisdiccional, se ha constituido una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que requiere ser inaplicada a favor de los administrados y agentes económicos en el país.

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, socia que lidera el Área de Derecho Administrativo del Estudio Rubio, Leguía, Normand. Máster en Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, con estudios en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad Continental y Certificación en Asociaciones Público Privados en Perú: Experiencias, Normativa y Pautas para impulsar su desarrollo. Directora de la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE. Correo electrónico: mmaravi@rubio.pe

** Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, asociada senior del Área de Derecho Administrativo del Estudio Rubio, Leguía, Normand. Máster en Derecho de los Sectores Regulados por la Universidad Carlos III de Madrid. Tiene Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Especialización en Derecho Administrativo por la Universidad ESAN. Integrante del Consejo de Apoyo Institucional de la Asociación Civil Derecho & Sociedad. Correo electrónico: shey.llacza@gmail.com

Recibido: 24 de julio de 2024

Aceptado: 20 de octubre de 2024

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

Abstract

The authors analyze the suspension of the procedure for the elimination of bureaucratic barriers when a judicial process is pending, taking as a reference the administrative procedure through which the prohibition of using outsourcing for activities that make up the "core business" is questioned. In this regard, they explain the reasons why it is considered that the mere existence of a pending judicial process should not justify the suspension of the administrative procedure, provided that the administrative authority has elements that allow it to prove that, regardless of what is resolved in judicial proceeding, an illegal and/or unreasonable bureaucratic barrier has been established that must be disapplied in favor of citizens and economic agents in the country.

Palabras clave: Decreto Supremo N° 001-2022-TR, tercerización laboral, barreras burocráticas, suspensión de procedimiento, proceso judicial.

Keywords: Supreme Decree N° 001-2022-TR, labor outsourcing, bureaucratic barriers, suspension of administrative procedure, judicial process.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LAS SEDES JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA, RESPETANDO EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. III. LA EXCEPCIONALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA SUSPENDER EL TRÁMITE DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y, EN ESPECÍFICO, DE UN PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS. 1. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO CON LA NORMATIVA GENERAL. 2. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS. A) Suspensión del procedimiento administrativo de acuerdo con la LOF. a) Suspensión del procedimiento administrativo de acuerdo con la Ley. b) La sola presentación de una acción judicial no implica la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

IV. PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL DECRETO SUPREMO N°001-2022-TR. V. INTERPOSICIÓN DE ACCIONES POPULARES Y DENUNCIAS DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N°001-2022-TR. 1. INTERPOSICIÓN DE ACCIONES POPULARES ANTE EL PODER JUDICIAL. 2. INTERPOSICIÓN DE DENUNCIAS DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS ANTE EL INDECOPI. VI. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL PRIMER PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N°001-2022-TR. 1. POSICIÓN DE LA CEB Y LA SEL. 2. ¿ERA APLICABLE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO? VII. LA NO TRASCENDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL PRIMER PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N°001-2022-TR. 1. LA CEB NO SE ENCUENTRA EN LA OBLIGACIÓN DE SUSPENDER LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE ENCUENTRAN SIENDO EVALUADOS EN PRIMERA INSTANCIA. 2. NO SE SUSPENDEN, AUTOMÁTICAMENTE, LOS DEMÁS PROCEDIMIENTOS PRINCIPALES DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS EN PRIMERA O SEGUNDA INSTANCIA. 3. NO SE QUEDAN SIN EFECTO Y/O SUSPENDEN LAS MEDIDAS CAUTELARES OTORGADAS POR LA CEB Y/O CONFIRMADAS POR LA SEL. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas tiene por finalidad eliminar barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restringen u obstaculizan el acceso o la permanencia de los administrados y 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.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

No obstante, no es inusual que, durante la tramitación de este procedimiento, se interpongan acciones ante el órgano jurisdiccional (por ejemplo, un amparo o acción popular), con el objeto de cuestionar la validez de aquello que a su vez materializa la barrera burocrática. Dado que las materias que son evaluadas en las sedes jurisdiccional y administrativa tienen diferente finalidad y efectos, la sola existencia de un proceso judicial no debería justificar la suspensión del procedimiento hasta que se cuente con una sentencia con calidad de cosa juzgada.

De esta manera, el objetivo del presente artículo es analizar la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial, teniendo como referencia el procedimiento por medio del cual se cuestiona la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”. Así, se sustenta que, independientemente de lo que se resuelva en la vía jurisdiccional, si la autoridad administrativa cuenta con elementos para determinar que se ha constituido una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, entonces debería declararla e inaplicarla a favor de los administrados y agentes económicos en el país.

Para ello, explicaremos sobre la resolución de controversias en las sedes jurisdiccional y administrativa, respetando el principio de separación de poderes y el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional; la excepcionalidad como fundamento para suspender el trámite de un procedimiento administrativo y, en específico, de un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas; las principales disposiciones del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, que modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, normas que regulan los servicios de tercerización (en adelante, el “Decreto Supremo N° 001-2022-TR”); la interposición de acciones

populares y denuncias de eliminación de barreras burocráticas contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR; el análisis de la suspensión del primer procedimiento de eliminación de barreras burocráticas contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR; y, la no trascendencia de la suspensión del primer procedimiento de eliminación de barreras burocráticas contra dicha norma.

II. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LAS SEDES JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA, RESPETANDO EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El Perú es un Estado Constitucional de Derecho, por lo que se rige por el principio de separación de poderes, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la “Constitución”). Dicho artículo dispone que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana; el Estado es uno e indivisible; así como su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

A saber, el Tribunal Constitucional ha afirmado que este principio posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. Ello debido a que, entre otros, en nuestro ordenamiento, también es aplicable el principio de balance entre poderes, el cual se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación, control recíproco y equilibrio entre poderes (STC, Expediente N° 0006-2019-CC/TC).

En la misma línea, el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución establece que es un principio y derecho de la función jurisdiccional la independencia en el ejercicio jurisdiccional; ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones¹. En razón este principio, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en alegar que *“el referido avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial (STC, Expediente N°00514-2021-PA/TC).”*

De ahí que, en el marco de los principios de separación de poderes e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, los órganos jurisdiccionales y determinadas entidades de la Administración Pública puedan conocer y resolver controversias entre, respectivamente, privados y administrados. Inclusive, en el ámbito administrativo, una entidad pública puede resolver una controversia entre un administrado y otra entidad pública.

En relación a lo último, la doctrina afirma que *“la actividad administrativa es la actividad primaria; la actividad jurisdiccional es actividad secundaria, y (...) sustitutiva”* (Rocco, 1981, p. 81). Lo anterior significa que *“mientras con la actividad jurisdiccional, el Estado persigue una finalidad indirecta y secundaria: la de procurar la satisfacción de los intereses, individuales y colectivos, privados o públicos, tutelados por el Derecho, que*

¹ La Constitución dispone lo siguiente:

“Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno (...).”

no pueden ser satisfechos por la falta de certeza o la inobservancia de la norma que los tutela; (...) mediante la actividad administrativa, el Estado persigue finalidades directas y primarias” (Morón, 2017, p. 507).

Por lo mencionado, nuestro Estado se rige por el principio de separación de poderes, el cual permite que los órganos jurisdiccionales y determinadas entidades de la Administración Pública puedan resolver controversias. Mientras que, en la sede jurisdiccional, dichos órganos se encuentran facultados para conocer y resolver sobre controversias de las personas en materia de derecho privado; en la sede administrativa, determinadas entidades públicas tendrán competencias otorgadas por ley para resolver controversias entre dos (2) o más administrados y/u otra entidad pública, a efectos de tutelar y garantizar el interés público implicado.

III. LA EXCEPCIONALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA SUSPENDER EL TRÁMITE DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y, EN ESPECÍFICO, DE UN PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Teniendo en consideración que, en el marco de sus respectivas competencias, los órganos jurisdiccionales y entidades de la Administración Pública pueden conocer y resolver controversias, a continuación, procederemos a explicar las causas excepcionales por las cuales se puede sustentar la suspensión del trámite de un procedimiento administrativo. Asimismo, para efectos del presente artículo, detallaremos las causales de suspensión previstas para el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

1. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO CON LA NORMATIVA GENERAL

Como marco general, el artículo III del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el “TUO de la LPAG”), establece que esta norma tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, el artículo II del mismo título dispone que el TUO de la LPAG contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales².

De esta manera, los numerales 75.1 y 75.2 del artículo 75 del TUO de la LPAG establecen que, para suspender un procedimiento administrativo, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) una cuestión litigiosa en sede jurisdiccional entre dos (2) administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado; (ii) dicha cuestión litigiosa precisa ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo; y,

² El TUO de la LPAG establece lo siguiente:

“Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales (...).

Artículo III.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.”

(iii) existe una estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre aquello alegado en las sedes jurisdiccional y administrativa³.

Al respecto, la normativa general prevista para el ámbito administrativo no es ajena al artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, el cual prevé la suspensión del procedimiento administrativo cuando emerja una cuestión contenciosa que requiera de un pronunciamiento judicial previo y que este resulte determinante para que se resuelva el asunto por parte de la autoridad administrativa competente⁴. Lo anterior implica que el principal elemento para que opere dicha suspensión, es la cuestión litigiosa que debe ser previamente resuelta en sede jurisdiccional a efectos de que se resuelva, posteriormente, la controversia en sede administrativa.

³ El TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

“Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

La resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación. Si es confirmada la resolución inhibitoria es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso.”

⁴ El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, dispone lo siguiente:

“Artículo 13.- Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.”

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

A partir de ambas normas, se puede evidenciar que nuestro ordenamiento jurídico tiene por objetivo evitar que existan pronunciamientos contradictorios entre las sedes jurisdiccional y administrativa; o, dicho en otras palabras, la finalidad es conseguir coherencia entre las decisiones de ambas sedes.

Para mayor detalle, el artículo 75 del TUO de la LPAG es aplicable cuando durante la tramitación de un procedimiento administrativo, se suscita una cuestión litigiosa entre dos (2) administrados sobre materias de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al procedimiento administrativo; en este supuesto, la Administración Pública deberá inhibirse del conocimiento del procedimiento, por lo que deberá suspenderlo y transferir el asunto al Poder Judicial (Morón, 2017, p. 509 y 510). Además, cuando se resuelva el conflicto de interés en el Poder Judicial, la Administración Pública tendrá que reasumir el procedimiento, así como deberá resolver considerando el criterio de la irrevisibilidad en sede administrativa respecto de los actos confirmados por el Poder Judicial (Morón, 2017, p. 510).

En efecto, en la doctrina, se afirma que *“ante el hecho de que la Administración que instruye el expediente (...) pueda estar conociendo sobre cuestiones cuya competencia corresponda al orden jurisdiccional social, se opta por suspender el mencionado procedimiento administrativo sancionador y se remite al órgano judicial lo actuado para que sea él el que primero se pronuncie sobre las cuestiones centrales del procedimiento”* (Monereo, José Luis, 2012, p. 339).

Sin embargo, la disposición del TUO de la LPAG puede resultar insuficiente en algunos supuestos; esto es, en aquellos casos en los cuales el fundamento puede ser parcialmente diferente (por ejemplo, solicitud de pensión ante una entidad pública y proceso de nulidad de matrimonio por bigamia) o la cuestión litigiosa no se dé entre dos (2) administrados sobre relaciones de derecho privado, sino que participe una

entidad de la Administración Pública en el marco de normas de derecho público. Así, en algunos casos será necesario suspender la tramitación del procedimiento, pero es importante tomar en consideración que será siempre una medida excepcional, en tanto implica que la Administración Pública no ejerza su competencia.

En relación a la excepcionalidad de la suspensión del trámite de un procedimiento, Huamán afirma que, aun cuando la sumilla del artículo 75 del TUO de la LPAG enfatiza la presencia de un conflicto con la actividad jurisdiccional en el curso del procedimiento, no es a este escenario, en esencia, al que se refiere el legislador *“sino a hechos o sucesos que se presentan en el tránsito de un procedimiento que se tornan controversiales encontrándose ventilados ante autoridades no administrativas que podrían generar una eventual interferencia en el ejercicio de competencias administrativas (...) llevando a que (...) los órganos jurídico-públicos deban necesariamente conocer de dichos eventos para constatar si es que deben continuar con el trámite o si resulta adecuado procederse a la paralización del mismo”* (2019, p. 754 y 755) (Subrayado nuestro).

En ese mismo orden de ideas, Morón explica que aplica el artículo 75 del TUO de la LPAG cuando, anticipadamente a la resolución administrativa, resulta necesario obtener la decisión en la vía jurisdiccional sobre la cuestión litigiosa o contenciosa que es de competencia del órgano jurisdiccional (2017, p. 509).

Adicionalmente, Castillo Freyre y Sabroso alegan que la referida disposición regula una facultad discrecional de la autoridad administrativa, dado que ella estimará necesario que las controversias materia del juicio se deban resolver previamente al procedimiento administrativo (2011, p. 168)

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

Inclusive, la excepcionalidad de la suspensión del trámite del procedimiento administrativo se corrobora con el segundo párrafo del numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la LPAG, al disponer que la resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación; si es confirmada la resolución inhibitoria, es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso. Es decir, ordenar la suspensión del trámite de un procedimiento es de tal relevancia (en tanto genera efectos en los administrados por no obtener una resolución administrativa en el plazo previsto en la norma aplicable) que necesita ser confirmada para que la misma opere.

Consecuentemente, la suspensión del trámite de un procedimiento administrativo se suscitará cuando se necesite, previamente a la resolución administrativa, conocer el pronunciamiento del órgano jurisdiccional respecto de una cuestión litigiosa entre dos (2) administrados sobre materias de derecho privado. Para ello, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) una cuestión litigiosa en sede jurisdiccional entre dos (2) administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado; (ii) dicha cuestión litigiosa precisa ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo; y, (iii) existe una estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre aquello alegado en las sedes jurisdiccional y administrativa. Sin embargo, dado que la suspensión implicará que la autoridad administrativa no ejerza su competencia, la misma será aplicada de manera excepcional.

2. *SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS*

En el ámbito de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la “CEB”), y la Sala Especializada de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la “SEL”) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el “INDECOPI”) aplican la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI, aprobada por Decreto Legislativo N° 807 (en adelante, la “LOF”), y la Ley de prevención y eliminación de Barreras Burocráticas, aprobado por Decreto Legislativo N° 1256 (en adelante, la “Ley”). Por ello, procederemos a detallar cómo se encuentra regulada la suspensión del procedimiento administrativo conforme a estas normas.

A) Suspensión del procedimiento administrativo de acuerdo con la LOF

La LOF establece la normativa general para todos los órganos del INDECOPI, entre los cuales se encuentran la CEB y la SEL; dicha regulación no puede contravenir el TUO de la LPAG.

A saber, en relación a la suspensión del procedimiento administrativo, el artículo 65 de la LOF establece lo siguiente:

“Artículo 65.- Los órganos funcionales de INDECOPI suspenderán la tramitación de los procedimientos que ante ellos se siguen sólo en caso de que, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo, se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia, o cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

*Propiedad Intelectual o de la Comisión u Oficina respectiva, **precise de un pronunciamiento previo** sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante Indecopi”.*(Resaltado y subrayado nuestros)

Como se puede evidenciar, este artículo dispone que la suspensión del procedimiento administrativo se suscita en dos (2) casos; estos son, (i) con anterioridad al inicio del procedimiento se inició un proceso judicial que versa sobre la misma materia; y, (ii) cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio del INDECOPI, precisa de un pronunciamiento previo sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante esta entidad.

En diversos pronunciamientos, se constata que el INDECOPI tiene por objetivo evitar que surjan pronunciamientos contrarios al interior del ordenamiento jurídico y contribuir a una mejor definición de los derechos reconocidos a los particulares. Así, la CEB tendría la posición de que el primer supuesto del citado artículo 65 regula una facultad reglada de la autoridad administrativa para suspender; mientras que el segundo supuesto, en tanto su ejercicio queda a criterio de la CEB o la SEL, es discrecional (Resolución N° 0292-2013/CEB-INDECOPI).

Igualmente, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 (actualmente, SEL) afirmó que, además de que el proceso judicial haya iniciado de manera previa al procedimiento administrativo, se exige identidad en la materia (Resoluciones N° 2310-2010/SC1-INDECOPI y N° 0565-2011/SC1-INDECOPI), lo cual implica que se requiere identidad en los sujetos, el pedido (*petitum*) y los fundamentos de la petición (*causa petendi*).

Respecto al segundo supuesto de suspensión, la norma no exige expresamente la triple identidad aludida en el supuesto anterior, pero normalmente ha sido también requerida. Por ejemplo, en un caso evaluado por la CEB, se puede constatar que una acción popular había sido interpuesta de manera posterior a la interposición de la denuncia ante el INDECOPI. En el mismo, se entendió que no era necesario esperar al pronunciamiento judicial, ni para determinar la legalidad ni la razonabilidad de la barrera burocrática, precisándose *que “la identidad de materias entre un proceso judicial y uno administrativo sobre eliminación de barreras burocráticas no constituye por sí mismo un supuesto de abstención de competencias de esta Comisión, salvo que el Poder Judicial haya tomado conocimiento de manera previa de una demanda con este tipo de identidad”* (Resolución N° 0423-2014/CEB-INDECOPI). De este modo, se entiende que, para la CEB, el estándar exigible para la configuración del segundo supuesto de suspensión es más riguroso en comparación con el primero.

Sin embargo, más recientemente, el INDECOPI habría variado la posición previa, admitiendo que en ocasiones pueda suspenderse el procedimiento sin necesidad de que exista la triple identidad. Al respecto, esta ampliación del criterio podría explicarse en tanto la norma únicamente exige la mencionada identidad para el primer supuesto, dejando más abierto el segundo. De ahí que, lo que podría ser materia de debate es el criterio empleado para realizar dicha justificación, especialmente cuando se ha entendido que debe suspenderse cuando la resolución judicial resulte “relevante” para el procedimiento, o cuando tenga “incidencia” en este, de modo que se eviten resoluciones contradictorias (Baca, 2022, p. 13).

Así, podría alegarse que el solo riesgo de contradicción entre la resolución judicial y la administrativa no debería ser suficiente para suspender el procedimiento, sino que es necesario que en el proceso judicial se estén discutiendo algo que sea

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

necesario para la decisión de la administración. Si bien es cierto que se deben evitar pronunciamientos contradictorios, este criterio sería especialmente relevante cuando se cuestionan “hechos” y no “interpretaciones” o “valoraciones”, respecto de las cuales una entidad administrativa puede tener autonomía para realizarlas, conforme a sus competencias (Baca, 2022, p. 13).

a) Suspensión del procedimiento administrativo de acuerdo con la Ley

En el artículo 31 de la Ley, se establecen dos (2) supuestos excepcionales para la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

El primer supuesto de suspensión es el siguiente:

“Artículo 31.- Supuestos excepcionales para la suspensión de procedimientos

Solo procede la suspensión de procedimientos seguidos ante la Comisión o la Sala, de ser el caso, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

31.1. Cuando con anterioridad al inicio del procedimiento, se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia. Esto último implica que en el proceso judicial la parte denunciante esté cuestionando de manera conjunta la misma disposición y/o acto administrativo y/o actuación material de la entidad denunciada, a través de los mismos argumentos de legalidad y/o razonabilidad (...).”

Este inciso hace referencia a que se inició un proceso judicial de manera previa a la interposición de la denuncia ante el INDECOPI; además, la parte denunciante en el procedimiento está cuestionando la misma disposición y/o acto administrativo y/o actuación material de la entidad denunciada y con los mismos argumentos de legalidad y/o razonabilidad.

Al respecto, en diversos procedimientos de la CEB y la SEL, se evidencia casos en los cuales se han suspendido los procedimientos administrativos porque estaba en trámite una acción popular (Resoluciones N° 0385-2018/CEB-INDECOPI, N° 0386-2018/CEB-INDECOPI y N° 0004-2019/SEL-INDECOPI). También, en resoluciones de la SEL, se relata que los procesos judiciales habían iniciado con anterioridad a los procedimientos, y en los cuales los correspondientes denunciantes habían cuestionado la validez de los actos administrativos que materializan las barreras burocráticas denunciadas, bajo similares fundamentos expuestos en los procedimientos (Resoluciones N° 0105-2020/SEL-INDECOPI y N° 0237-2021/SEL-INDECOPI).

A partir de lo anterior, la ley, a diferencia del criterio establecido en la LOF, únicamente exige, para acreditar la identidad en la materia, que se cuestione el mismo acto a través de los mismos argumentos; es decir, no se refiere a la identidad de partes o del petitorio.

Por otro lado, el segundo supuesto de suspensión es el siguiente:

“Artículo 31.- Supuestos excepcionales para la suspensión de procedimientos

Solo procede la suspensión de procedimientos seguidos ante la Comisión o la Sala, de ser el caso, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: (...)

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

31.2. Cuando surja una cuestión contenciosa, en sede judicial o administrativa, que, a criterio de la Comisión o la Sala, precise de un pronunciamiento previo sin el cual no pueda ser resuelto el asunto que se tramita.”

Conforme a este supuesto, la CEB y la SEL tienen la facultad discrecional para declarar la suspensión del procedimiento cuando sea necesario que se emita un pronunciamiento judicial en el marco de la cuestión contenciosa para resolver el asunto bajo su competencia. El criterio que establezca estas autoridades administrativas debe ser objetivo, habiendo recurrido generalmente a la identidad de sujetos, petitorio y fundamentos, pero esto no excluye el uso de otros criterios que puedan ser pertinentes.

Se debe resaltar que existen decisiones de la SEL que introducen como un factor para evaluar la necesidad de la suspensión la “incidencia” que el pronunciamiento judicial pueda tener sobre la resolución administrativa. En concreto, en un pronunciamiento, se relata que se suspendió un procedimiento porque la resolución que materializaba la barrera burocrática había sido cuestionada judicialmente; ante ello, la SEL consideró “*necesario analizar si existe una incidencia adicional del proceso contencioso administrativo en el procedimiento bajo análisis por otro motivo*” (Resolución N° 0047-2022/SEL-INDECOPI).

A partir de lo mencionado, se puede evidenciar que el INDECOPI ha sostenido que el solo riesgo de contradicción entre la resolución judicial y la administrativa no debería ser suficiente para suspender el procedimiento, sino que es necesario que, en el proceso judicial, se esté discutiendo algo que sea necesario para la decisión de la Administración Pública. Por ejemplo, la CEB indica que “(...) *de acuerdo con lo establecido en el segundo supuesto del artículo 65° del Decreto Legislativo N° 807, es*

necesario que el pronunciamiento previo que emita el órgano judicial sea indispensable para que la Comisión pueda resolver (...). Una interpretación distinta implicaría que cada vez que se interponga una demanda en sede judicial que verse sobre una materia relacionada con la denuncia presentada ante la Comisión, esta tenga que dejar de ejercer sus competencias, lo cual contravenir la naturaleza del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas” (Resolución N° 0429-2014/CEB-INDECOPI).

- b) La sola presentación de una acción judicial no implica la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas

El artículo 1 de la Ley dispone que esta norma tiene como finalidad 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 pública⁵.

En la misma línea, la doctrina afirma que la Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico para la protección de los derechos de participación en el desarrollo

⁵ La Ley dispone lo siguiente:

“Artículo 1.- Finalidades de la ley

La presente ley tiene como finalidad 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.”

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

económico mediante (i) la prevención del establecimiento de barreras burocráticas que impidan o limiten el acceso y la permanencia en el mercado, y (ii) la eliminación -forzosa- de aquellas barreras que las propias entidades públicas no hayan desmontado como consecuencia de la labor de prevención (Tirado, 2018, p. 8).

Así pues, en el Perú, la CEB y la SEL tienen la competencia para conocer y resolver procedimientos de eliminación de barreras burocráticas cuya materialización se encuentra, por ejemplo, en un acto administrativo y/o disposición administrativa, los cuales, a su vez, son materia de cuestionamiento en el Poder Judicial. Por eso, no debería entenderse que la sola presentación de la acción judicial es un supuesto de suspensión, ya que estaría reduciendo la competencia de la CEB y/o la SEL a únicamente esperar que el órgano jurisdiccional resuelva la controversia, para que, posteriormente, determine la existencia o no de una barrera burocrática. En efecto, dado que las acciones judiciales y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas tienen finalidades distantes, el procedimiento mencionado no puede ser entendido como vía previa o alternativa a la judicial.

En ese mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha reconocido enfáticamente que la inaplicación de una barrera burocrática por parte del INDECOPI no es lo mismo que el control de constitucionalidad (STC, Expediente N° 00014-2009-PI/TC):

*“25. (...) en este caso este Colegiado debe puntualizar, a partir de lo expresado en los fundamentos anteriores, que **la CEB, cuando “inaplica” una ordenanza, formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad.** (...). **Su resolución descansa por consiguiente en la aplicación de la norma legal***

aplicable al caso concreto en virtud de competencias repartidas y no en virtud a un análisis de jerarquía entre ordenanza (regional o local) y la Constitución.

26. El ejercicio de la CEB se circunscribe al ámbito de protección de la competitividad del mercado, tarea que, en virtud de la unidad del mercado, está bajo la competencia del Ejecutivo que vigilará la preservación del orden público económico. Así, **no resulta argumentable que en el ejercicio de la autonomía municipal y regional se contravengan normas de alcance nacional, como por ejemplo la Ley del Procedimiento Administrativo General o la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en virtud de una ordenanza municipal o regional.**”

(Resaltado y subrayado agregados)

También, en la siguiente cita, el Tribunal Constitucional ha afirmado que es legalmente posible que una disposición administrativa pueda ser cuestionada en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas y una acción popular; en efecto, en el referido procedimiento, se obtendrá la inaplicación de la barrera burocrática, mientras que, en una acción popular, se pretenderá la expulsión de una norma infra legal del ordenamiento jurídico por contravenir la Constitución (STC, Expediente N° 00014-2009-PI/TC):

“29. (...) **contrariamente a lo argumentado por el demandante, este Tribunal no encuentra en la normativa cuestionada que se confiera a la CEB -o al INDECOPI en general- facultad para expulsar del ordenamiento jurídico una**

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

***normativa de rango legal o infra legal.** La norma claramente expone que se otorga la facultad de “inaplicar” al caso en concreto una normativa que contravenga la Constitución. **Y en caso la CEB actúe de oficio, podrá interponer demanda de acción popular a fin de solicitar que la normativa de rango infralegal sea expulsada del ordenamiento jurídico,** o en caso la barrera burocrática esté contenida en una norma de rango de ley, podrá acudir a la Defensoría del Pueblo, que como ya se expresó en la STC 023-2008-PI/TC, podrá - si lo estima pertinente- interponer una demanda de inconstitucionalidad.*

(Resaltado y subrayado agregados)

En ese sentido, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, la finalidad es 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. De este modo, la CEB y la SEL se encuentran facultadas para conocer y resolver procedimientos de eliminación de barreras burocráticas aun cuando la forma de materialización (por ejemplo, un acto administrativo y/o disposición administrativa) sea parte de cuestionamiento en sede jurisdiccional; claro está, lo anterior no será aplicable siempre y cuando apliquen los supuestos de suspensión previstos en el artículo 75 del TUO de la LPAG, el artículo 65 de la LOF y el artículo 31 de la Ley.

IV. PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL DECRETO SUPREMO N° 001-2022-TR

Para efectos del presente artículo, es importante tener en consideración las principales disposiciones del Decreto Supremo N° 001-2022-TR.

A saber, el 23 de febrero de 2022, esta norma fue publicada en la Edición Extraordinaria del Diario Oficial El Peruano. Igualmente, las principales disposiciones que han sido incorporadas por el Decreto Supremo N° 001-2022-TR son las siguientes:

1. NUEVA DEFINICIÓN DE ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS U OBRAS QUE PUEDEN SER OBJETO DE TERCERIZACIÓN

Se considera actividades especializadas a aquellas vinculadas a la actividad principal de la empresa principal, que exigen un nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados. Se entiende por obra a la ejecución de un encargo concreto vinculado a la actividad principal de la empresa principal, debidamente especificado en el contrato civil suscrito entre la empresa principal y la empresa tercerizadora.

2. INCORPORACIÓN DEL TÉRMINO NÚCLEO DEL NEGOCIO

Es definido como parte de la actividad principal de la empresa, pero, por sus particulares características, no corresponde a las actividades especializadas u obras que pueden ser objeto de tercerización con desplazamiento. Para identificar el núcleo del negocio, se debe considerar:

- El objeto social de la empresa.
- Lo que la identifica a la empresa frente a sus clientes finales.
- El elemento diferenciador de la empresa, dentro del mercado en el que desarrolla sus actividades.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

- La actividad de la empresa que genera un valor añadido para sus clientes.
- La actividad de la empresa que suele reportarle mayores ingresos.
- Otros aspectos.

3. *PROHIBICIÓN DE TERCERIZAR ACTIVIDADES DEL NÚCLEO DEL NEGOCIO E INCORPORACIÓN DE NUEVOS SUPUESTOS DE DESNATURALIZACIÓN VINCULADOS A ELLO*

Se prohíbe la tercerización de las actividades que forman parte del núcleo del negocio.

Asimismo, se dispone que la tercerización de actividades especializadas u obras tampoco pueden tener por objeto el núcleo del negocio.

Cualquier contrato de tercerización que aborde las actividades antes mencionadas incurrirá en una causal de desnaturalización, generando que los trabajadores de la empresa contratista sean reconocidos como propios de la empresa principal desde el inicio de su desplazamiento, salvo que se pruebe el momento en que se produjo la causal de desnaturalización.

4. *PLAZO DE ADECUACIÓN*

Se concedió un plazo de 180 días calendario, contados a partir del 24 de febrero de 2022, para que se adecúen los contratos existentes a las disposiciones del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, durante el cual, además, las empresas tercerizadoras no podían resolver los contratos de trabajo de los trabajadores desplazados para atender actividades vinculadas al núcleo del negocio, por motivos relacionados a la adecuación al Decreto Supremo N° 001-2022-TR, salvo que sean incorporados a la empresa principal. Este plazo venció el 22 de agosto de 2022.

V. INTERPOSICIÓN DE ACCIONES POPULARES Y DENUNCIAS DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N° 001-2022-TR

Los privados que serían afectados por aplicación del Decreto Supremo 001-2022-TR optaron, principalmente, por dos (2) vías para obtener protección; estas son, la acción popular y la denuncia de eliminación de barreras burocráticas⁶.

Por ello, en el presente apartado, procederemos a explicar sobre dichas acciones legales.

1. INTERPOSICIÓN DE ACCIONES POPULARES ANTE EL PODER JUDICIAL

En el siguiente cuadro, se encuentran los diversos procesos de acción popular interpuestos contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR:

N°	Expediente	Demandante	Órgano jurisdiccional a cargo del proceso
1	417-2022-0-1801-SP-DC-02 (acumulado al expediente N.º756-2022)	Asociación Civil por la Integridad	Acumulado en la Tercera Sala Constitucional (Origen: Segunda Sala Constitucional)
2	420-2022-0-1801-SP-DC-02 (acumulado al expediente N.º756-2022)	Mauricio Valdez Villalobos	Acumulado en la Tercera Sala Constitucional (Origen: Segunda Sala Constitucional)

⁶ Un número importante de empresas también interpusieron demandas de amparo contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

N°	Expediente	Demandante	Órgano jurisdiccional a cargo del proceso
3	514-2022-0-1801-SP-DC-02(acumulado al expediente N.º 756-2022)	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Asociación de Exportadores, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias y Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.	Acumulado en la Tercera Sala Constitucional (Origen: Segunda Sala Constitucional)
4	756-2022-0-1801-SP-DC-03	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado – SEDAPAL	Tercera Sala Constitucional
5	128-2022-0-1801-SP-LA-60	Adriana Lévano Diaz	Séptima Sala Laboral
6	96-2022-0-1801-SP-LA-01	Asociación de Empresas de Trabajo Temporal del Perú	Tercera Sala Laboral
7	1170-2022-0-1801-SP-DC-03	Asociación de Clínicas Particulares del Perú	Tercera Sala Constitucional

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). Oficio N° 217-2022-JUS/PGE-PPEMC, de fecha 3 de noviembre de 2022.

Como se puede evidenciar, la mayoría de estas acciones populares fueron acumuladas en el Expediente 756-2022-0-1801-SPDC-03.

Al respecto, la finalidad de interponer una acción popular es la defensa del principio de jerarquía normativa, buscando la expulsión de la norma del sistema jurídico, puesto que genera afectaciones concretas a los derechos fundamentales de los individuos. El Tribunal Constitucional explica que el control del Poder Judicial en la acción popular, luego de haber declarado la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma, podrá declarar la nulidad, con efecto retroactivo, de la norma impugnada (STC, Expediente N° 0025-2010-PI/TC).

En ese sentido, las acciones populares contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR tienen como finalidad declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma en general. El análisis de fondo en el proceso es determinar que no haya existido incompatibilidad con otras leyes, respetando la jerarquía normativa (en el caso particular, que no contravenga la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización). Por tanto, la declaratoria de inconstitucionalidad en el procedimiento de acción popular contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR tiene como consecuencia su nulidad y retrotraer los efectos hasta antes de su publicación.

2. INTERPOSICIÓN DE DENUNCIAS DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS ANTE EL INDECOPI

Aproximadamente, se han interpuesto más de quinientas (500) denuncias de eliminación de barreras burocráticas contra aquellas barreras que estarían materializadas en las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR⁷.

⁷ El número aproximado se ha obtenido a partir de la búsqueda en “Consulta de Expedientes” de la página web del INDECOPI. Fecha de revisión: 26 de junio de 2023. Link: <https://servicio.indecopi.gob.pe/portalsAE/Personas/denunciadoCEB.jsp?pListar=SI&pTipoPersoneria=I&pApellido=MINIST.DE%20TRABAJO%20Y%20PROMOCION%20DEL%20EMPLEO&pNombre=&pIdTipoPersonaMenu=10&pIdAreaMenu=4>.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

A diferencia de la acción popular, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas tiene por objetivo analizar la legalidad y/o carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas; es decir, tiene como parámetros el cumplimiento de los principios legalidad y razonabilidad. Sobre el particular, en un precedente de observancia obligatoria, el INDECOPI ha afirmado lo siguiente:

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene como finalidad defender la jerarquía normativa de la Constitución (...), sino controlar la legalidad y razonabilidad de las normas. Este procedimiento ha sido creado para facilitar el desarrollo de las actividades económicas de los agentes en el mercado, brindándoles para ello una vía expeditiva para cuestionar actuaciones ilegales o arbitrarias de la administración (Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI).

Para efectos del presente artículo, importa la primera denuncia interpuesta contra las barreras burocráticas que impedirían que las empresas continúen tercerizando las actividades del núcleo de negocio. De este modo, el 4 de abril de 2022, Cosapi Minería S.A.C. (en adelante, “Cosapi Minería”), una empresa que se dedica básicamente a otorgar servicios de tercerización laboral en el sector de minería, presentó la primera denuncia de eliminación de barreras burocráticas contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, el “MTPE”) ante la CEB del INDECOPI, a efectos de que las siguientes medidas sean declaradas como barreras burocráticas ilegales y/o

carentes de razonabilidad y, en consecuencia, se obtenga su inaplicación con efectos generales y/o al caso en concreto⁸:

- (i) La prohibición de tercerizar las actividades que forman parte del núcleo de negocio de una empresa.
- (ii) La exigencia de que se considere como desnaturalización de la tercerización cuando el desplazamiento de trabajadores por parte de la empresa tercerizadora se realiza para el desarrollo de actividades que forman parte del núcleo del negocio.

Igualmente, Cosapi Minería presentó la primera solicitud de medida cautelar a fin de que las medidas cuestionadas le sean inaplicables mientras dure el procedimiento administrativo.

Hasta antes de que el procedimiento principal sea evaluado por la SEL del INDECOPI, Cosapi Minería había obtenido muy buenos resultados para sí misma como

⁸ Con fecha 30 de mayo de 2023, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, la Ley N° 31755, la cual modifica, entre otros, el artículo 9 de la Ley. Este artículo establece que, en los procedimientos iniciados de oficio en los que se declare la carencia de razonabilidad de barreras burocráticas contenidas en disposiciones administrativas, la CEB o la SEL, de ser el caso, dispone su inaplicación con efectos generales y ordena la publicación de un extracto de la resolución en el Diario Oficial El Peruano.” Al respecto, en el año 2018, nuestra autora Sheyla Llacza Romero realizó la investigación titulada “La inaplicación con efectos generales para las barreras burocráticas carentes de razonabilidad contenidas en disposiciones administrativas”, por medio de la cual postula, como su título menciona, que las barreras burocráticas carentes de razonabilidad materializadas en disposiciones administrativas sean inaplicables con efectos generales debido a que, entre otros, la carencia de razonabilidad estará en la disposición administrativa misma, independientemente del caso concreto del administrado. Llama poderosamente la atención que si bien el actual artículo 9 de la Ley ha implementado la propuesta, ello haya ocurrido de manera parcial, toda vez que la inaplicación con efectos generales únicamente será ordenado en un procedimiento de oficio. ¿Tiene alguna relevancia diferenciar que el procedimiento se inicie de oficio o de parte? A todas luces, la respuesta será negativa, ya que la carencia de razonabilidad estará en la disposición administrativa cuestionada, mas no en el tipo de procedimiento administrativo. *Link de investigación:* <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/22011>

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

para los demás administrados y agentes económicos del país. A continuación, resumimos dichos resultados:

- (i) En el marco del procedimiento principal, la CEB admitió a trámite la denuncia y se incorporó a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, la “SUNAFIL”) como tercero administrado. Ello se sustenta en la medida de que esta autoridad es la competente para supervisar el cumplimiento de las normas laborales, así como para sancionar su incumplimiento (Resolución N° 0179-2022/CEB).

En la misma línea, al emitir la resolución de primera instancia, la CEB declaró fundada la denuncia y, en consecuencia, dispuso la inaplicación de las barreras burocráticas denunciadas al caso concreto de Cosapi Minería; también, dispuso la inaplicación de las mismas con efectos generales a favor de todos los administrados y agentes económicos del país, en atención del artículo 8 de la Ley (Resolución N° 289-2022/CEB-INDECOPI). No obstante, para obtener la inaplicación con efectos generales, era necesario que la resolución mencionada cuente con el carácter de firme; dado que el MTPE, interpuso recurso de apelación, los efectos de la resolución se suspendieron hasta que la SEL, en su calidad de superior jerárquico, resuelva el procedimiento en segunda instancia.

- (ii) En el marco del procedimiento cautelar, la CEB otorgó la medida cautelar solicitada. Gracias a esta, Cosapi Minería puede continuar permaneciendo en el mercado, toda vez que puede prestar los servicios de tercerización laboral de las actividades del núcleo de negocio mientras dure la tramitación del procedimiento (Resolución N° 0179-2022/CEB).

Además, la SEL confirmó la medida cautelar otorgada por la CEB y emitió una medida cautelar de oficio con el objeto de ordenar que la SUNAFIL se abstenga de

aplicar las medidas objeto de controversia a cualquier administrado involucrado en su alcance, por la observancia de protocolos y/o reglamentos aprobados para efectos de inspeccionar y/o sancionar conductas relacionadas con tales medidas, hasta que se emita un pronunciamiento definitivo en el procedimiento principal seguido por Cosapi Minería (Resolución N° 355-2022/SEL).

De esta manera, Cosapi Minería no solo había obtenido grandes resultados para su propia empresa sino también para cualquier otro administrado y/o agente económico que emplea y/u otorga los servicios de tercerización laboral de actividades del núcleo de negocio.

No obstante, las buenas noticias culminaron el 6 de marzo de 2023. Como mencionamos, el MTPE interpuso recurso de apelación, de modo que la controversia debía ser evaluada y resuelta por la SEL, en su calidad de superior jerárquico. Pese a ello, esta autoridad notificó **una resolución de trámite**, por medio de la cual declaró la suspensión del procedimiento principal hasta que se resuelva de manera definitiva el proceso de acción popular, el cual se encuentra en trámite bajo el Expediente N° 756-2022-0-1801-SPDC-03 (Resolución N° 0072-2023/SEL-INDECOPI).

Así, de acuerdo con la SEL, el fundamento de la decisión es que se ha verificado que, en dicho proceso, el órgano jurisdiccional competente determinará la legalidad de distintas medidas contenidas en el Decreto Supremo 001-2022-TR, incluidas las que han sido cuestionadas como barreras burocráticas en el procedimiento. Por tanto, la controversia planteada a nivel jurisdiccional constituiría una cuestión contenciosa cuyo pronunciamiento resulta relevante para resolver el presente procedimiento administrativo. En consecuencia, a criterio de la SEL, se ha configurado el segundo supuesto de suspensión contemplado en el artículo 65 de la LOF y el numeral 2 del artículo 31 de la Ley.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

VI. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL PRIMER PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N° 001-2022-TR

1. POSICIÓN DE LA CEB Y LA SEL

En el caso que nos ocupa, la CEB ya se había pronunciado sobre la no aplicación de la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas (Resolución N° 0289-2022-CEB/INDECOPI). Así, la autoridad entendió que no concurría el supuesto de suspensión regulado en el artículo 31.1 de la Ley, debido a que, si bien Cosapi Minería había interpuesto una demanda de amparo ante el Poder Judicial, ello había ocurrido de manera posterior a la interposición de su denuncia ante el INDECOPI.

En relación con la existencia de una identidad de materias, la CEB sostuvo que resulta necesario analizar si *“la pretensión invocada por la demandante o denunciante (el efecto jurídico perseguido) en el proceso judicial y en el procedimiento administrativo coinciden, esto es, si es que el pedido concreto en ambas sedes; y, los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo solicitado, guardan coincidencia”*. Al respecto, la primera instancia afirmó que no existe dicha identidad, en la medida que las pretensiones son distintas (proteger derechos fundamentales e inaplicar la totalidad de la norma en un caso; e inaplicar una prohibición y una exigencia en particular en el otro, en caso se declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de la norma). Además, la CEB determinó que los argumentos empleados, en la demanda de amparo y la denuncia de eliminación de barreras burocráticas, eran diferentes entre sí.

Por otro lado, con relación a la existencia de diversos procesos de acción popular contra la norma, planteados por sujetos distintos a Cosapi Minería, la resolución de primera instancia establece las diferencias entre la acción popular y el

procedimiento que se tramita ante el INDECOPI. De esta manera, las acciones populares pretenden la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Supremo 001-2022-TR en su totalidad, mientras que la denuncia ante el INDECOPI pretende que se declaren ilegales o carentes de razonabilidad ciertas medidas (en este caso, determinadas disposiciones administrativas de aquella norma). Además, mientras que la acción popular pretende la declaración de ilegalidad con efectos retroactivos de la norma, el procedimiento ante INDECOPI únicamente busca la inaplicación de las barreras burocráticas en caso sean declaradas ilegales o carentes de razonabilidad. Finalmente, mientras que, en un caso, se analizará la constitucionalidad de la norma, en el otro el análisis se limitará a la legalidad o razonabilidad (Resolución N° 0289-2022-CEB/INDECOPI).

Pese a lo anterior, por medio de una resolución de trámite, la SEL presentó una postura diferente a la CEB. En concreto, declaró la suspensión del procedimiento seguido por Cosapi Minería hasta que se resuelva de manera definitiva el proceso de acción popular, el cual se encuentra en trámite bajo el Expediente N° 756-2022-0-1801-SPDC-03. Así, según dicha autoridad administrativa, la suspensión se sustenta en lo siguiente:

*“El fundamento de la decisión es que se ha verificado que, en dicho proceso, **el órgano jurisdiccional competente determinará la legalidad de distintas medidas contenidas en el Decreto Supremo 001-2022-TR** que modifica el Reglamento de la Ley 29245 y del Decreto Legislativo 1038, incluidas las que han sido cuestionadas como barreras burocráticas en el presente procedimiento. Por tanto, la controversia planteada a nivel jurisdiccional constituye una cuestión*

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

contenciosa cuyo pronunciamiento resulta relevante para resolver el presente procedimiento administrativo.

En consecuencia, a criterio de este Colegiado, se ha configurado el segundo supuesto de suspensión contemplado en el artículo 65 del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, así como, en el numeral 2 del artículo 31 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (Resolución N° 0072-2023/SEL-INDECOPI).” (Resaltado y subrayado agregados)

Como se puede evidenciar, la CEB y la SEL presentaron posiciones diferentes respecto de si debiera suspenderse el primer procedimiento de eliminación de barreras burocráticas contra las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR. No obstante, como procederemos a evaluar más adelante, consideramos que el análisis de la SEL es erróneo, por lo que no correspondía suspender dicho procedimiento.

2. ¿ERA APLICABLE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO?

En este caso, ¿era imprescindible para que la SEL se pronuncie que se emita sentencia final de la acción popular? A todas luces, la respuesta es negativa.

En primer lugar, es necesario tener en consideración que, de acuerdo con la metodología de análisis de barreras burocráticas, prevista en el Capítulo II de la Ley, para determinar la existencia de una barrera burocrática, se realiza un análisis de legalidad y, únicamente superado este, se procederá con un análisis de razonabilidad.

Respecto del análisis de legalidad, el artículo 14 de la Ley dispone que el mismo comprende, entre otros, el análisis de legalidad de forma; esto es, si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática⁹.

Respecto al análisis de legalidad de forma, es contundente que la emisión del Decreto Supremo N° 001-2022-TR no cumplió con todas las formalidades que exige el marco legal vigente. Nos explicamos, el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS establece que las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial “El Peruano”, en sus portales electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales; asimismo, dichas

⁹ La Ley establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Análisis de legalidad

14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:

a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.

b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.

c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.

14.2. Si la Comisión o la Sala, de ser el caso, determina la ilegalidad de la barrera burocrática por la razón señalada en el literal a. puede declarar fundada la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio según sea el caso, sin que sea necesario evaluar los aspectos indicados en los literales b. y c.; y así sucesivamente.

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.”

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas¹⁰.

Además, el inciso 3.2 del numeral 3 del mismo artículo prevé que se exceptúa la publicación de los proyectos de normas de carácter general cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.

Pese a lo anterior, el proyecto de Decreto Supremo N° 001-2022-TR no fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, los portales electrónicos del MTPE y/u otros medios. Por ello, correspondía que el MTPE justifique, en el proyecto de norma, por qué la prepublicación era impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público. Sin embargo, (i) el proyecto de norma del Decreto Supremo N° 001-2022-TR (que está previsto en el Informe N° 032-2022-MTPE/2/14.1 del MTPE, de fecha 8 de febrero de 2022), (ii) los considerandos del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, y (iii) la Exposición de Motivos de esta norma, no evalúan en ninguna parte por qué la prepublicación era impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.

¹⁰ El Decreto Supremo N° 001-2009-JUS dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas (...).

3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo: (...)

3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.”

Lo anterior tiene como consecuencia que el Decreto Supremo N° 001-2022-TR -y por tanto, las disposiciones administrativas que materializan las barreras burocráticas denunciadas- haya trasgredido el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1. del apartado 1 del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual ordena que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas¹¹.

Por consiguiente, las barreras burocráticas denunciadas no superan el análisis de legalidad de forma, debido a que el MTPE trasgredió el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, al no pre publicar el proyecto del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, a efectos de recibir los comentarios de los ciudadanos y empresas.

A partir de lo anterior, se puede evidenciar que la no pre publicación de la norma implica la constitución de una barrera burocrática tan clara y objetivamente demostrable que no es necesario que culmine la acción popular. En efecto, independientemente de lo que determine el órgano jurisdiccional en la acción popular, la realidad es que el MTPE no cumplió con el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, por lo que las barreras burocráticas que materializan las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR

¹¹ El TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - *Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas (...).”*

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

continuarán sin superar el análisis de legalidad de forma, previsto en el artículo 14 de la Ley.

Además, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, se evaluará el análisis de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas en los términos del artículo 18 de la Ley¹². Por el contrario, en la acción popular, se realizará el análisis de razonabilidad en los términos de la diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, sin que se refiera si quiera al mencionado artículo de la Ley.

Por tanto, incluso si existieran algunos argumentos coincidentes entre la acción popular y la denuncia en eliminación de barreras burocráticas, en tanto existan aspectos que podrían llevar a la declaración de ilegalidad de la medida por razones que no serán analizadas en sede judicial, no debería suspenderse el procedimiento ante el INDECOPI, porque el pronunciamiento judicial previo no es necesario. En este

¹² La Ley establece lo siguiente:

“Artículo 18.- Análisis de razonabilidad

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, verificando el cumplimiento de los siguientes elementos:

a. Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:

1. La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.

2. La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.

3. Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.

b. Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:

1. Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.

2. Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.

3. Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.”

sentido, es preciso razonar si el pronunciamiento judicial previo es necesario para la resolución administrativa.

Ahora bien, como hemos visto, la normativa aplicable a los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas establece una serie de supuestos en los que, excepcionalmente, es posible la suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. En aplicación de estas normas, tanto la CEB y la SEL han suspendido procedimientos, especialmente en los últimos años¹⁵.

Conforme a la posición más reciente de la SEL, la suspensión se declarará cuando se presenten dos (2) supuestos concurrentes: (i) que surja una cuestión contenciosa, en cualquier fuero, durante la tramitación del procedimiento; y, (ii) a

¹⁵ A continuación, ejemplos en los cuales el INDECOPI decidió suspender la tramitación de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas:

Nº de Resolución	Año	Denunciante	Denunciada	Resolución
0105-2020/SEL-INDECOPI	2020	IQF del Perú S.A.	Autoridad Nacional del Agua	Suspender el procedimiento administrativo seguido por IQF del Perú S.A. contra la Autoridad Nacional del Agua (...) hasta que los procesos judiciales seguidos por las mismas partes sean resueltos de manera definitiva por el Poder Judicial.
0201-2020/SEL-INDECOPI	2021	Andean Telecom Partners S.R.L	Municipalidad Distrital de José Luís Bustamante y Rivero	Suspender el procedimiento administrativo (...) hasta que resuelva de manera definitiva el proceso judicial que siguen ambas partes.
0212-2020/CEB-INDECOPI	2020	Instituto Quimioterápico S.A	Municipalidad Metropolitana de Lima	Suspender la tramitación del presente procedimiento hasta que se resuelva de manera definitiva el proceso contencioso administrativo seguido por Instituto Quimioterápico S.A en contra del Servicio de Parques de Lima

Fuente: Elaboración propia.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

criterio de la CEB o la SEL, sea necesario que se emita un pronunciamiento en el marco de la cuestión contenciosa para resolver el asunto bajo su competencia.

Como hemos mencionado anteriormente, algunas decisiones de la SEL introducen como un factor para evaluar la necesidad de la suspensión la “incidencia” que el pronunciamiento judicial pueda tener sobre la resolución administrativa. Es más, en ocasiones se ha usado adicionalmente como argumento la prohibición de avocación a causas judiciales, prevista en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS.

Por tanto, lo que podría ser materia de debate es el criterio empleado para sustentar la suspensión del procedimiento, especialmente cuando se ha entendido que debe suspenderse cuando la resolución judicial resulte “relevante” para el procedimiento, o cuando tenga “incidencia” en éste, de modo que se eviten resoluciones contradictorias.

Así, como lo ha sostenido el propio INDECOPI en casos anteriores, podría alegarse que el solo riesgo de contradicción entre la resolución judicial y la administrativa no debería ser suficiente para suspender el procedimiento, sino que es necesario que en el proceso judicial se esté discutiendo algo que sea necesario para la decisión de la administración; ello a fin de cumplir con la regulación prevista en la LOF y la Ley. De ahí que, si bien es cierto que se deben evitar pronunciamientos contradictorios, este criterio sería especialmente relevante cuando se cuestionan “hechos” y no “interpretaciones” o “valoraciones”, respecto de las cuales una entidad administrativa puede tener autonomía para realizarlas, conforme a sus competencias.

Es evidente entonces que la preocupación que genera el aumento de porcentaje de casos de suspensión es el hecho que se podría vaciar de contenido el sistema de

eliminación de barreras burocráticas, al exigir que se consientan las decisiones administrativas, normativas o no, que imponen las barreras para poder cuestionarlas ante el INDECOPI. Esto podría llegar a ser, paradójicamente, una barrera en sí misma para acudir al procedimiento de eliminación de barreras burocráticas; y, reiteramos, la suspensión de los procedimientos sin contar con una base legal o un mandato judicial es, precisamente, una barrera burocrática ilegal.

En consecuencia, en el caso de Cosapi Minería, la acción popular no tiene incidencia en el procedimiento administrativo. En efecto, la no pre publicación del Decreto Supremo N° 001-2022-TR implica la constitución de una barrera burocrática tan clara y objetivamente demostrable que no es necesario que culmine la acción popular. Independientemente de lo que determine el órgano jurisdiccional, la realidad es que el MTPE no cumplió con el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, por lo que las barreras burocráticas que materializan las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR continuarán sin superar el análisis de legalidad de forma, previsto en el artículo 14 de la Ley. También, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, no se evaluará el análisis de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas en los términos del artículo 18 de la Ley. De ahí que, no correspondía suspender el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

VII. LA NO TRASCENDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL PRIMER PROCEDIMIENTO DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS CONTRA EL DECRETO SUPREMO N° 001-2022-TR

Si bien la SEL dispuso suspender el primer procedimiento de eliminación de barreras burocráticas que cuestiona la prohibición de tercerizar las actividades del núcleo de negocio; ello no implica que (i) la CEB tenga la obligación de tomar la misma

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

posición respecto de los procedimientos que se encuentran siendo evaluados en primera instancia, (ii) se suspendan, automáticamente, los demás procedimientos siendo evaluados en primera o segunda instancia, y (iii) menos aún, se queden sin efecto y/o suspendan las medidas cautelares otorgadas por la CEB y/o confirmadas por la SEL.

En ese sentido, a continuación, procederemos a explicar las razones por las cuales la suspensión dispuesta por la SEL no tiene mayor trascendencia para los diferentes administrados y/u agentes económicos que utilizan y/u otorgan los servicios de tercerización laboral de las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”.

1. LA CEB NO SE ENCUENTRA EN LA OBLIGACIÓN DE SUSPENDER LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE ENCUENTRAN SIENDO EVALUADOS EN PRIMERA INSTANCIA

La CEB es la autoridad administrativa para, de acuerdo con el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley, conocer, en primera instancia, los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Por su lado, la SEL es la autoridad competente para conocer lo mencionado anteriormente en segunda instancia, en su calidad de superior jerárquico¹⁴.

¹⁴ La Ley establece lo siguiente:

“Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas
6.1. De la Comisión y la Sala

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse

De esta manera, si bien ambas autoridades pertenecen al INDECOPI, ambas son independientes entre sí, por lo que la CEB podría no compartir el mismo análisis jurídico de la SEL.

Efectivamente, ello ha ocurrido en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas en los cuales se cuestiona la prohibición de tercerizar las actividades que conforman el núcleo de negocio.

Por consiguiente, pese a que la SEL tendría la posición de que los procedimientos sobre la materia deberían ser suspendidos hasta que se resuelva de manera definitiva el proceso de acción popular, el cual se encuentra en trámite bajo el Expediente N° 756-2022-0-1801-SPDC-03; la CEB tiene la posición de que no se ha configurado ninguna de las causales de suspensión del procedimiento, por lo que ha continuado admitiendo a trámite las denuncias y emitiendo resoluciones finales, declarando fundadas dichas denuncias.

De ahí que, si bien los administrados pueden continuar presentando nuevas denuncias de eliminación de barreras burocráticas, es posible que las mismas sean declaradas fundadas en primera instancia, pero suspendidas en segunda instancia.

estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley. La Sala es la única autoridad administrativa que puede conocer y resolver las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión, conforme a los supuestos señalados en el artículo 32 de la presente ley, salvo en el procedimiento sancionador por incumplimiento de mandato regulado en el artículo 34, en cuyo caso la Comisión se constituye como instancia única en sede administrativa. Mediante resolución la Comisión o la Sala, de ser el caso, ordena la inaplicación de las barreras burocráticas a las que hace referencia la presente ley.”

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

2. NO SE SUSPENDEN, AUTOMÁTICAMENTE, LOS DEMÁS PROCEDIMIENTOS PRINCIPALES DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS EN PRIMERA O SEGUNDA INSTANCIA

Cada procedimiento de eliminación de barreras burocráticas implica una evaluación del caso en concreto del denunciante, a efectos de emitir un acto administrativo. De ahí que, si bien la SEL suspendió el procedimiento, la CEB se encuentre habilitada para continuar tramitando y resolviendo procedimientos en primera instancia, sin que se suspendan, automáticamente, los mismos.

No obstante, no sería raro que, una vez que dichos procedimientos sean elevados a la SEL, esta autoridad administrativa disponga su suspensión a efectos de mantener su posición.

3. NO SE QUEDAN SIN EFECTO Y/O SUSPENDEN LAS MEDIDAS CAUTELARES OTORGADAS POR LA CEB Y/O CONFIRMADAS POR LA SEL

De acuerdo con el numeral 23.2 del artículo 23 de la Ley, en caso de que la medida cautelar haya sido dictada por la CEB o su secretaría técnica, el efecto de la misma permanece hasta que la SEL emita pronunciamiento final o la revoque al declarar fundada una apelación en su contra¹⁵.

¹⁵ La Ley dispone lo siguiente:

“Artículo 23.- Medidas cautelares

23.1. En cualquier etapa del procedimiento, la Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, puede dictar, de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte, una medida cautelar con el objeto de que la entidad denunciada se abstenga de aplicar o imponer la barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad a ser evaluada, de manera previa a la emisión de la resolución final. La medida cautelar dictada por la Secretaría Técnica se otorga con cargo a dar cuenta a la Comisión.

23.2. En caso de que la medida cautelar haya sido dictada por la Comisión o su Secretaría Técnica, el efecto de la misma permanece hasta que la Sala emita pronunciamiento final o la revoque al declarar fundada una apelación en su contra.”

A partir de lo anterior, se puede evidenciar que, en nuestro ordenamiento jurídico, no se pueden suspender los efectos de una medida cautelar otorgada y/o confirmada, por el solo hecho de que se suspenda el procedimiento principal. Así pues, aunque este procedimiento esté suspendido por años en el INDECOPI, el administrado estará protegido por su medida cautelar dichos años.

De este modo, aquellos administrados que cuentan con medidas cautelares para que no se les aplique, provisionalmente, las medidas denunciadas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR; estarán protegidos por las mismas independientemente de la resolución de trámite de la SEL que dispuso la suspensión del procedimiento de Cosapi Minería y la eventual decisión de la SEL de suspender los demás procedimientos principales.

Inclusive, nuestro análisis sería compartido por la misma SEL, debido a que no ha dejado sin efecto la medida cautelar de oficio que ordena a la SUNAFIL que se abstenga de aplicar las medidas objeto de controversia a cualquier administrado involucrado en su alcance, por la observancia de protocolos y/o reglamentos aprobados para efectos de inspeccionar y/o sancionar conductas relacionadas con tales medidas, hasta que se emita un pronunciamiento definitivo en el procedimiento principal seguido por Cosapi Minería (Resolución N° 355-2022/SEL).

En ese sentido, si bien los procedimientos principales podrían ser, eventualmente, suspendidos por la SEL, los administrados que cuentan con medidas cautelares continuarán protegidos por sus medidas cautelares.

Por tanto, la SEL tendría la posición de suspender los procedimientos principales que tienen por objeto cuestionar las barreras burocráticas materializadas en las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR. Sin

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

embargo, dicha posición no tendría que ser compartida por la CEB; no se suspenden, automáticamente, los demás procedimientos principales de eliminación de barreras burocráticas en primera o segunda instancia; y, no se quedan sin efecto y/o suspenden las medidas cautelares otorgadas por la CEB y/o confirmadas por la SEL.

VIII. CONCLUSIONES

Nuestro Estado se rige por el principio de separación de poderes, el cual permite que los órganos jurisdiccionales y determinadas entidades de la Administración Pública puedan resolver controversias. Mientras que, en la sede jurisdiccional, dichos órganos se encuentran facultados para conocer y resolver sobre controversias de las personas en materia de derecho privado; en la sede administrativa, determinadas entidades públicas tendrán competencias otorgadas por ley para resolver controversias entre dos (2) o más administrados y/u otra entidad pública, a efectos de tutelar y garantizar el interés público implicado.

Teniendo en consideración el artículo 75 del TUO de la LPAG, la suspensión del trámite de un procedimiento administrativo se suscitará cuando se necesite, previamente a la resolución administrativa, conocer el pronunciamiento del órgano jurisdiccional respecto de una cuestión litigiosa entre dos (2) administrados sobre materias de derecho privado. Para ello, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) una cuestión litigiosa en sede jurisdiccional entre dos (2) administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado; (ii) dicha cuestión litigiosa precisa ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo; y, (iii) existe una estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre aquello alegado en las sedes jurisdiccional y administrativa. Sin embargo, dado que la suspensión implicará que la autoridad administrativa no ejerza su competencia, la misma será aplicada de manera excepcional.

En la misma línea, atendiendo al artículo 65 de la LOF y el artículo 31 de la Ley, el INDECOPI ha sostenido que el solo riesgo de contradicción entre la resolución judicial y la administrativa no debería ser suficiente para suspender el procedimiento, sino que es necesario que, en el proceso judicial, se esté discutiendo algo que sea necesario para la decisión de la Administración Pública.

La CEB y la SEL se encuentran facultadas para conocer y resolver procedimientos de eliminación de barreras burocráticas aun cuando la forma de materialización (por ejemplo, un acto administrativo y/o disposición administrativa) sea parte de cuestionamiento en sede jurisdiccional; claro está, lo anterior no será aplicable siempre y cuando apliquen los supuestos de suspensión previstos en el artículo 75 del TUO de la LPAG, el artículo 65 de la LOF y el artículo 31 de la Ley. Por eso, no debería entenderse que la sola presentación de la acción judicial es un supuesto de suspensión, ya que estaría reduciendo la competencia de la CEB y/o la SEL a únicamente esperar que el órgano jurisdiccional resuelva la controversia, para que, posteriormente, determine la existencia o no de una barrera burocrática.

Las acciones populares contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR tienen como finalidad declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma en general. El análisis de fondo en el proceso es determinar que no haya existido incompatibilidad con otras leyes, respetando la jerarquía normativa (en el caso particular, que no contravenga la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización). Por tanto, la declaratoria de inconstitucionalidad en el procedimiento de acción popular contra el Decreto Supremo N° 001-2022-TR tiene como consecuencia su nulidad y retrotraer los efectos hasta antes de su publicación.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

En el caso de Cosapi Minería, la acción popular no tiene incidencia en el procedimiento administrativo. En efecto, la no pre publicación del Decreto Supremo N° 001-2022-TR implica la constitución de una barrera burocrática tan clara y objetivamente demostrable que no es necesario que culmine la acción popular. Independientemente de lo que determine el órgano jurisdiccional, la realidad es que el MTPE no cumplió con el numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, por lo que las barreras burocráticas que materializan las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR continuarán sin superar el análisis de legalidad de forma, previsto en el artículo 14 de la Ley. También, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, se evaluará el análisis de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas en los términos del artículo 18 de la Ley. De ahí que, no correspondía suspender el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

La SEL tendría la posición de suspender los procedimientos principales que tienen por objeto cuestionar las barreras burocráticas materializadas en las disposiciones administrativas del Decreto Supremo N° 001-2022-TR. Sin embargo, dicha posición no tendría que ser compartida por la CEB; no se suspenden, automáticamente, los demás procedimientos principales de eliminación de barreras burocráticas en primera o segunda instancia; y, no se quedan sin efecto y/o suspenden las medidas cautelares otorgadas por la CEB y/o confirmadas por la SEL.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Baca, V. (2022). *Informe legal sobre suspensión del procedimiento seguido ante la Sala de Eliminación de Barreras Burocráticas*. INDECOPI.

Castillo, M., Sabroso, R. (2011). *¿Arbitraje y regulación de servicios públicos? El caso de OSITRAN*. Palestra Editores.

- Huamán, L. (2019). *Procedimiento Administrativo General comentado*. Jurista Editores.
- Monereo, J. (2012). *Manual de Derecho Administrativo Laboral*. Tecnos.
- Morón, J. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Gaceta Jurídica.
- Rocco, U. (1981). *Tratado de Derecho Procesal Civil. Parte General*. Temis.
- Tirado, J. (2018). *Eliminación de Barreras Burocráticas. Análisis del Decreto Legislativo N° 1256 que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. Gaceta Jurídica.

1. REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 289-2022/CEB-INDECOPI (18/08/2022). Quesada Oré, L.R., Solís Salazar, V.M., y Sánchez Povich, L.
- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0179-2022/CEB (20/05/2022). Quesada Oré, L.R., y Mendoza Gutiérrez, C.E. Solís Salazar, V.M. (disc.)
- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0385-2018/CEB-INDECOPI (22/11/2018). Del Águila Ruiz De Somocurcio, P., Mendoza Antonioli, D., Quesada Oré, L.R., y Vera Tudela Wither, R. A.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0429-2014/CEB-INDECOPI (14/10/2014). Del Aguila Ruiz De Somocurcio, P., y Novoa Tello, J. F. Vera Tudela Wither, R. A. (disc.).
- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0423-2014/CEB-INDECOPI (14/10/2014). Del Aguila Ruiz De Somocurcio, P., Novoa Tello, J. F., y Vera Tudela Wither, R. A.
- Perú. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0292-2013/CEB-INDECOPI (24/07/2013). Chávez Álvarez, J., Mendiola Cabrera, A., y Sardón De Taboada, J. L.,
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0072-2023/SEL-INDECOPI (24/02/2023). Cáceres Valderrama, A. L. A., Mendoza Antonioli, D. J., Paredes Castro, G. R., y Vignolo Cueva, O.
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 355-2022/SEL (30/09/2022). Cáceres Valderrama, A. L. A., Del Águila Ruiz De Somocurcio, P., Paredes Castro, G. R., y Vignolo Cueva, O.
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad

- Intelectual. Resolución N° 0047-2022/SEL-INDECOPI (01/02/2022). Ampuero Miranda, A. A., Cáceres Valderrama, A. L. A., Del Águila Ruiz De Somocurcio, P., Paredes Castro, y G. R., Vignolo Cueva, O.
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0237-2021/SEL-INDECOPI (18/03/2021). Ampuero Miranda, A. A., Cáceres Valderrama, A. L. A., Paredes Castro, G. R., y Vignolo Cueva, O.
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0105-2020/SEL-INDECOPI (25/06/2020). Ampuero Miranda, A. A., Baca Oneto, V. S., Cáceres Valderrama, A. L. A., Paredes Castro, G. R., y Vignolo Cueva, O.
- Perú. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0004-2019/SEL-INDECOPI (10/01/2019). Ampuero Miranda, A. A., Cáceres Valderrama, A. L. A., Diez Canseco, G. F., y Paredes Castro, G. R.
- Perú. Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 0565-2011/SC1-INDECOPI (03/03/2011). Andrade Ciudad, R. F., Avendaño Valdez, J. L., Candela Gómez De La Torre, J. A., Ferrero Diez Canseco, A., y Tapia Cano, H.

La suspensión del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas cuando se encuentra en trámite un proceso judicial: A propósito del cuestionamiento relativo a la prohibición de utilizar la tercerización laboral para las actividades que comprenden el “núcleo de negocio”

Perú. Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 2310-2010/SC1-INDECOPI (17/08/2010). Andrade Ciudad, R. F., Avendaño Valdez, J. L., Candela Gómez De La Torre, J. A., Ferrero Diez Canseco, A., y Tapia Cano, H.

Perú. Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI (03/05/2010). Andrade Ciudad, R. F., Avendaño Valdez, J. L., Candela Gómez De La Torre, J. A., Ferrero Diez Canseco, A., y Tapia Cano, H.

Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia bajo el Expediente N°00514-2021-PA/TC (13/05/2021). Blume Fortini, E., Ferrero Costa, A., Ledesma Narváez, M., y Sardón De Taboada, J.L.

Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia bajo el Expediente N° 0006-2019-CC/TC (14/01/2020). Espinosa-Saldaña Barrera, E., Ledesma Narváez, M., Miranda Canales, M.J., y Ramos Núñez, C.

Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia bajo el Expediente N° 0025-2010-PI/TC (21/06/2011). Álvarez Miranda, E., Beaumont Callirgos, R., Calle Hayen, F., Eto Cruz, G., Mesía Ramírez, C., y Urviola Hani, O.

Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia bajo el Expediente N° 00014-2009-PI/TC (25/08/2010). Álvarez Miranda, E., Beaumont Callirgos, R., Calle Hayen, F., Eto Cruz, G., Mesía Ramírez, C., y Urviola Hani, O.