



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 402-2018/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 210-2017/CEB

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO
MATERIAS : ANUNCIOS PUBLICITARIOS
LEGALIDAD
ACTIVIDAD : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución 517-2017/CEB del 19 de septiembre de 2017 que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas impuestas por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho en la Ordenanza 163-MDSJL, que reglamenta la instalación de elementos de publicidad exterior en el distrito de San Juan de Lurigancho, detalladas a continuación:

- (i) **La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas (banderolas propiamente dichas y gigantografías).**
- (ii) **La imposición del plazo de un (1) año a las autorizaciones de elementos de publicidad exterior instalados en bienes de dominio privado que invadan aires de dominio público.**
- (iii) **La imposición de un plazo de (1) año renovable para a la instalación de toldos.**
- (iv) **La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario para las autorizaciones temporales de los elementos de publicidad exterior no rígidos.**
- (v) **La imposición del plazo de un (1) año para las autorizaciones de elementos de publicidad exterior ubicados sobre la vía pública o que se proyecte sobre la misma, incluido el caso de toldos, vallas y marquesinas.**
- (vi) **La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario de las autorizaciones temporales para la promoción de productos o servicios, promoción móvil de productos, exhibición y/o degustación de productos, entre otras actividades.**

La razón es que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho no siguió lo dispuesto en la Ordenanza 1094-MML, que regula la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima, norma de obligatorio cumplimiento para las municipalidades distritales de la provincia de Lima desde el 24 de noviembre de 2007, de acuerdo con el artículo 154 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Lima, 3 de diciembre de 2018.



I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución 364-2017/STCEB-INDECOPÍ del 30 de mayo de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) dispuso el inicio de un procedimiento de oficio contra la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (en adelante, la Municipalidad) por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, consistentes en:
 - (i) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas, consignada en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (ii) La imposición del plazo de un (1) año a las autorizaciones de elementos de publicidad exterior instalados en bienes de dominio privado que invadan aires de dominio público, contenida en el artículo 27 y en el numeral 4 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (iii) La imposición de un plazo de (1) año renovable para a la instalación de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (iv) La exigencia de presentar el formulario solicitud "*Declaración Jurada de Anuncios y Publicidad Exterior*" para renovar las autorizaciones de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (v) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario para las autorizaciones temporales de los elementos de publicidad exterior no rígidos, contenida en el numeral 2 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (vi) La imposición del plazo de un (1) año para las autorizaciones de elementos de publicidad exterior ubicados sobre la vía pública o que se proyecte sobre la misma, incluido el caso de toldos, vallas y marquesinas, contenida en el numeral 5 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (vii) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario de las autorizaciones temporales para la promoción de productos o servicios, promoción móvil de productos, exhibición y/o degustación de productos, entre otras actividades, consignada en el numeral 6 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (viii) La exigencia de contar con una autorización para realizar volanteo, consignada en el numeral 6 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
 - (ix) La exigencia de que los globos aerostáticos instalados en los primeros



niveles de una edificación contengan colores discretos y no fosforescentes, consignada en el numeral 4 del literal B) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

- (x) La prohibición de instalar anuncios cuyo contenido atente contra la moral, las buenas costumbres, inciten a la violencia, atenten contra terceros, provoquen o promuevan algún delito o perturben el orden público, consignado en el numeral 4 del artículo 45 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
2. El 12 de junio de 2017¹, la Municipalidad señaló que realizará las modificaciones y correcciones a la Ordenanza 163-2009/MDSJL, con la finalidad de eliminar las barreras burocráticas advertidas por la Comisión.
3. Mediante Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI² del 19 de septiembre de 2017, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las medidas señaladas en el párrafo 1 del presente pronunciamiento, bajo los siguientes fundamentos:
- (i) Las medidas cuestionadas contravienen la Ordenanza 1094-MML, la cual dispone que la vigencia de la autorización para la instalación de elementos publicitarios es indeterminada. En ese sentido, la Municipalidad excede las facultades que le otorgan los artículos 79 y 154 de la LOM.
- (ii) Asimismo, las medidas impuestas por la Municipalidad infringen los artículos 2 y 41 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 (en adelante, TUO de la Ley 27444), de acuerdo con los cuales la autoridad puede disponer un término para los actos administrativos únicamente cuando exista una ley que los autorice. En el caso en concreto, la Municipalidad no se encuentra autorizada por ley para imponer plazos de vigencia a las autorizaciones para la instalación de elementos publicitarios.
- (iii) Las municipalidades carecen de competencia para regular el contenido de los anuncios publicitarios de manera previa a su difusión, conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 154 de la LOM, así como el artículo 17 de la Ordenanza 1094-MML y los artículos 22 y 25 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.
- (iv) Dado ello, las medidas señaladas en los numerales (ix) y (x) del párrafo 1 de la presente resolución resultan ilegales, por contener disposiciones referidas al contenido de los anuncios publicitarios.
4. El 16 de octubre de 2017, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación

¹ Escrito subsanado el 7 de septiembre de 2017 (fojas 33 al 36).

² Adicionalmente, en la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI, la Comisión dispuso:

(i) La publicación de la resolución en el diario oficial El Peruano cuando sea confirmada por la Sala.

(ii) La inaplicación con efectos generales de los plazos y calificaciones declarados ilegales.

(iii) Que la Municipalidad informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto a lo resuelto en la resolución.



contra la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI, bajo los siguientes argumentos³:

- (i) El artículo 79 de la Ley 297972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la LOM) dispone que son funciones específicas de las municipalidades distritales normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, así como, realizar la fiscalización de la ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.
- (ii) La Ordenanza 163-MDSJL fue publicada en el diario oficial “El Peruano”, siguiendo todos los procedimientos formales para su aprobación, por lo que cumple con los parámetros de legalidad.
- (iii) La Ordenanza 1094-MML, emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, no prohíbe que se disponga un plazo de vigencia para las autorizaciones para determinados avisos publicitarios.
- (iv) En relación con las medidas que regulan el contenido de los anuncios publicitarios, reconoce que dicha función corresponde al Indecopi, por lo que iniciará las acciones necesarias para derogar dichas medidas.
- (v) Respecto a la razonabilidad de las medidas detalladas, el desarrollo del sector publicitario originó una situación de desorden y deterioro del paisaje urbanístico del distrito de San Juan de Lurigancho, por lo que optó por emitir la Ordenanza 163-MDSJL a fin de solucionar la gran contaminación visual que generan los anuncios en cuestión.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

5. Determinar si las medidas detalladas en el numeral 1 de la presente resolución constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1. Cuestiones previas

III.1.1 Precisión de la controversia en apelación

6. Por Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

RESOLUCIÓN 517-2017/CEB-INDECOPI DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017

“(…)

RESUELVE:

Primero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas, impuestas por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho:

(…)

³ Cabe precisar que la Municipalidad no formuló ningún argumento orientado a cuestionar la “exigencia de contar con una autorización para realizar volanteo”, medida que fue declarada ilegal a través de la resolución apelada.



(ii) La exigencia de que los globos aerostáticos instalados en los primeros niveles de una edificación contengan colores discretos y no fosforescentes, consignada en el numeral 4 del literal B) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

(...)

(vi) La prohibición de instalar anuncios cuyo contenido atente contra la moral, las buenas costumbres, inciten a la violencia, atenten contra terceros, provoquen o promuevan algún delito o perturben el orden público, consignado en el numeral 4 del artículo 45 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

(...)

(x) La exigencia de contar con una autorización para realizar volanteo, consignada en el numeral 6 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

(...)⁴.

7. En apelación, la Municipalidad reconoció que la competencia para regular el contenido de anuncios publicitarios corresponde al Indecopi e informó que iniciará las acciones correspondientes a fin de derogar las medidas detalladas en los puntos (ii) y (vi) del texto citado. Además, cabe señalar que la referida entidad no presentó argumentos orientados a cuestionar la medida detallada en el punto (x).

8. Por tanto, dado que las referidas barreras burocráticas no han sido cuestionadas por la Municipalidad en su recurso de apelación, las mismas no serán parte del análisis en la presente resolución.

III.1.2 Sobre la imposición de un plazo para la instalación de banderolas

9. Mediante Resolución 364-2017/STCEB-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión inició procedimiento -entre otros- por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas, consignada en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

10. Al respecto, de la revisión de la referida resolución, se advierte que la Comisión señaló que si bien la Ordenanza 1094-MML ha dispuesto⁵ un plazo de vigencia de treinta (30) días para las banderolas de tipo pasacalle, dicha norma no prevé un plazo para otros tipos de banderolas como las previstas en la Ordenanza 163-2009/MDSJL⁶, tal como se advierte a continuación:

⁴ Ver folios 62 y 63 del expediente.

⁵ **ORDENANZA 1094, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 6.- Clasificación de los Anuncios o Avisos Publicitarios por sus Características Físicas

Los anuncios o avisos publicitarios, por las características de su apariencia y forma se clasifican en: (...)

2.- Banderola. - Elemento publicitario cuyo mensaje publicitario es impreso o pegado sobre tela u otro material similar y que se sujeta de sus extremos o de algún otro elemento que lo sostenga, que no necesita estructura propia para su exhibición. **Se definen tres tipos:**

BANDEROLA, propiamente dicha, hasta 16 m2. de área o 2.00 m. de ancho.

GIGANTOGRAFIA, cuando su área de exhibición es mayor a 16 m2. y

PASACALLE, cuando una banderola atraviesa una vía.

(Subrayado agregado)

⁶ **ORDENANZA 163, ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA INSTALACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR EN EL DISTRITO**

Artículo 6.- Clasificación de los Anuncios o Avisos Publicitarios por sus Características Físicas

Artículo 22.- INSTALACION DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR NO RÍGIDOS

**RESOLUCIÓN 364-2017/STCEB-INDECOPI**

Pie de página 21:

“Cabe señalar que la Ordenanza N° 1094 ha establecido un plazo de vigencia de treinta (30 días) únicamente para las banderolas de tipo pasacalle, mas no para otros tipos de banderolas, como sucede en el presente caso”⁷

(subrayado agregado)

11. Asimismo, mediante Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la referida medida precisando que su pronunciamiento únicamente está referido a los tipos de banderolas señalados en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL: banderolas propiamente dichas y gigantografías.
12. En ese sentido, este Colegiado considera oportuno precisar que la medida cuestionada se refiere a la imposición de un plazo determinado únicamente a banderolas propiamente dichas y a gigantografía. Por tanto, la barrera burocrática analizada en el presente apartado queda precisada bajo los siguientes términos:

“La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas (tipo banderola propiamente dicha y gigantografía), consignada en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL”

III.2. Marco normativo

13. El artículo 79⁸ de la LOM dispone que es una función específica y exclusiva de las municipalidades provinciales, la aprobación de la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y sobre las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales referidas a las autorizaciones para la ubicación de anuncios, avisos publicitarios y propaganda política.
14. Asimismo, el referido artículo señala que es función específica y exclusiva de los municipios distritales normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, así como realizar la fiscalización de ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.

A) BANDEROLAS Y GIGANTOGRAFÍAS.

(...)

2. Las banderolas podrán ser instaladas en un predio privado, no pudiendo tener un plazo mayor de hasta treinta (30) días.

⁷ Ver folio 7 del expediente.

⁸ **LEY 27972. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Artículo 79.- Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: (...)

1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre: (...)

1.4.4. Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política. (...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: (...)

3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de: (...)

3.6.3. Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política. (...).



15. Respecto a estas facultades de las municipalidades provinciales y distritales, es necesario precisar que el artículo VII del Título Preliminar de la LOM⁹, menciona que los distintos niveles de gobierno deben ejercer sus funciones dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.
16. Teniendo en cuenta la necesidad de procurar una interpretación sistemática que resguarde el principio de coherencia normativa que rige todo ordenamiento jurídico, dado que ambos niveles de gobierno –el provincial y el distrital– cuentan con facultades normativas respecto de la autorización para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, las disposiciones emanadas de las municipalidades distritales deben ser solo complementarias a la regulación general señalada por la municipalidad provincial para la provincia respectiva, debiendo sujetarse a esta última.
17. Esta interpretación se encuentra respaldada por la propia LOM, ya que en su artículo 154¹⁰ dispone que existe una primacía de la regulación provincial, pues señala que las competencias –entre estas, la facultad normativa– de las municipalidades distritales se rigen por las limitaciones que se establezcan a través de las ordenanzas metropolitanas.
18. En este contexto, en materia de colocación de anuncios y publicidad exterior, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML) emitió la Ordenanza 1094-MML, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 23 de noviembre de 2007, la cual regula, con alcance metropolitano, aspectos técnicos y administrativos que norman la ubicación de anuncios publicitarios¹¹.
19. En particular, el artículo 9 de la Ordenanza 1094-MML reconoce la competencia de las **municipalidades distritales** para normar de manera complementaria a

⁹ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.**

Título Preliminar

Artículo VII- Relaciones entre los Gobiernos Nacional, Regional y Local

El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad.

¹⁰ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Artículo 154.- Municipalidades Distritales

La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana. (Subrayado agregado)

¹¹ **ORDENANZA 1094, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 2.- Objetivo

La presente Ordenanza regula los aspectos técnicos y administrativos que norman la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la Provincia de Lima, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades, el Reglamento Nacional de Edificaciones, y demás normas aplicables; con la finalidad de preservar la seguridad de las personas, de la vía pública y de los predios urbanos, así como el orden, el ornato y la estética de la ciudad.

Artículo 3.- Alcance

Conforme a lo previsto en el inciso 1, numeral 1.4.4. del Artículo 79 y en el numeral 7.3 del Artículo 161° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la presente Ordenanza tiene alcance metropolitano, en consecuencia, su cumplimiento es obligatorio en toda la jurisdicción de la Provincia de Lima.

la MML en materia de anuncios y para autorizar la ubicación de dichos elementos en los bienes de uso público y privado en su jurisdicción, según los términos de la referida ordenanza¹².

20. Cabe indicar que esta complementariedad consiste en que las municipalidades distritales no pueden regular excediendo ni desnaturalizando lo previsto en la Ordenanza 1094-MML, sino únicamente desarrollando lo dispuesto en dicha norma. Una relación similar de subordinación y complementariedad la tienen los reglamentos respecto a las leyes.
21. De manera posterior a la emisión de la ordenanza antes indicada, la MML aprobó las Ordenanzas 1337 y 1341¹³, las cuales tuvieron como finalidad precisar las competencias de las municipalidades distritales en materia de colocación de anuncios en su jurisdicción.
22. Con la entrada en vigor de la Ordenanza 1337¹⁴, la MML precisó que las municipalidades distritales deben ceñirse a lo dispuesto en la Ordenanza 1094-MML *“solo en lo estrictamente referido a los aspectos generales para la tramitación del procedimiento de autorización”*.
23. Posteriormente, con la emisión de la Ordenanza 1341¹⁵, la MML precisó que, si bien las municipalidades distritales cuentan con competencia normativa en materia de instalación de anuncios publicitarios en su jurisdicción, esta deberá ser ejercida exclusivamente en vías locales y dentro del marco de la Ordenanza 1094-MML.
24. En consecuencia, en atención a la precisión realizada por la MML en la

¹² **ORDENANZA 1094, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 9.- Competencia de las Municipalidades Distritales. - Corresponde a las Municipalidades Distritales:

1. Normar, complementariamente y en estricta sujeción a esta Ordenanza, la ubicación de los anuncios y avisos publicitarios señalados en el siguiente inciso.

2. Autorizar la ubicación de los avisos publicitarios en:

Los bienes de uso público de las vías locales de su jurisdicción.

El mobiliario urbano ubicado en las vías locales correspondientes al distrito.

Las áreas libres, paramentos exteriores y aires (techos o azoteas) de los bienes de dominio privado ubicados en la jurisdicción del distrito, incluyendo aquellos con frente a las Vías Metropolitanas.

Los locales comerciales ubicados en el interior de las galerías comerciales, centros comerciales y mercados, con frente a las áreas comunes de circulación de uso público; ubicados en su jurisdicción. (...)

¹³ Las Ordenanzas 1337-MML y 1341-MML fueron publicadas en el diario oficial El Peruano el 2 y 14 de enero de 2010, respectivamente.

¹⁴ **ORDENANZA 1337, PRECISAN COMPETENCIA DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES PARA AUTORIZAR Y REGULAR A TRAVÉS DE ORDENANZAS LA COLOCACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EN EL MARCO DE LA ORDENANZA 1094**

Artículo Primero.- De conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, las Municipalidades Distritales son competentes para autorizar y regular a través de Ordenanzas la colocación de elementos de publicidad, pudiendo prohibir y restringir, a través de las mismas, la colocación de elementos de publicidad exterior que pudieran afectar un interés público, debiendo ceñirse a lo establecido en la Ordenanza 1094-MML, sólo en lo estrictamente referido a los aspectos generales para la tramitación del procedimiento de autorización.

(Subrayado y énfasis agregado)

¹⁵ **ORDENANZA 1341, QUE DETERMINA LOS ALCANCES DEL ARTÍCULO PRIMERO DE LA ORDENANZA 1337**

Artículo Único. - Precísese que de conformidad con lo dispuesto en el artículo Primero de la Ordenanza 1337, las Municipalidades Distritales son competentes para autorizar y regular la colocación de elementos de publicidad exterior, **exclusivamente en vías locales en el ámbito de su jurisdicción y dentro del marco de la Ordenanza 1094.**

(Énfasis agregado)



Ordenanza 1341, las municipalidades distritales tienen competencia para regular la instalación de anuncios publicitarios en su jurisdicción, siempre que sus disposiciones no resulten más restrictivas que lo dispuesto en la Ordenanza 1094-MML.

III.3. Análisis de legalidad

25. Por Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas a continuación:

- (i) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas (banderolas propiamente dichas y gigantografías), consignada en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (ii) La imposición del plazo de un (1) año a las autorizaciones de elementos de publicidad exterior instalados en bienes de dominio privado que invadan aires de dominio público, contenida en el artículo 27 y en el numeral 4 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (iii) La imposición de un plazo de (1) año renovable para a la instalación de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (iv) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario para las autorizaciones temporales de los elementos de publicidad exterior no rígidos, contenida en el numeral 2 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (v) La imposición del plazo de un (1) año para las autorizaciones de elementos de publicidad exterior ubicados sobre la vía pública o que se proyecte sobre la misma, incluido el caso de toldos, vallas y marquesinas, contenida en el numeral 5 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (vi) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario de las autorizaciones temporales para la promoción de productos o servicios, promoción móvil de productos, exhibición y/o degustación de productos, entre otras actividades, consignada en el numeral 6 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

26. La primera instancia fundamentó su decisión señalando que las barreras burocráticas cuestionadas contravienen la Ordenanza 1094-MML, al constituir condiciones más gravosas a las previstas por la municipalidad provincial.

27. En apelación, la Municipalidad alegó que las medidas cuestionadas eran legales ya que habían sido dispuestas a través de la Ordenanza 163-MDSJL, la cual fue debidamente publicada en el diario oficial "El Peruano".



28. Al respecto, de la revisión del expediente se advierte que el 13 de enero de 2009 se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ordenanza 163-MDSJL, “Ordenanza que regula la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima”, por lo que la Municipalidad cumplió con la formalidad prevista en el artículo 44¹⁶ de la LOM.
29. Adicionalmente, la referida entidad argumentó que las medidas cuestionadas fueron emitidas en ejercicio de sus competencias de acuerdo con el artículo 79 de la LOM, el cual le otorga facultades para regular en materia de instalación de anuncios publicitarios.
30. Sobre el particular, conforme a lo expuesto en el acápite anterior, las municipalidades distritales se encuentran facultadas para normar, regular y otorgar autorizaciones para la ubicación de anuncios públicos, al amparo de lo indicado en el artículo 79 de la LOM, por lo que la Municipalidad emitió las medidas cuestionadas en ejercicio de su competencia.
31. No obstante, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que dicha garantía no debe ser confundida con autarquía, dado que “(...) desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico”¹⁷. En ese sentido, el referido colegiado ha precisado que “(...) la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene que enmarcarse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley (...)”¹⁸.
32. En el mismo sentido, el artículo II del Título Preliminar de la LOM¹⁹ dispone que la autonomía municipal radica en la potestad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración con sujeción al ordenamiento jurídico; y, el

¹⁶ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 44.- Publicidad de las normas Municipales

Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.
2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.
3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.
4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.

Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.

No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión.

¹⁷ Sentencia recaída en el Expediente 0010-2003AI/TC del 15 de diciembre de 2004, sobre el proceso de inconstitucionalidad seguido por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Santa contra el artículo 30º de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁸ Sentencia recaída en el Expediente 00028-2007PI/TC del 4 de mayo de 2009, sobre el proceso de inconstitucionalidad seguido por el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley 29035.

¹⁹ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Título Preliminar
Artículo II.- Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.



artículo VIII²⁰ de dicha norma indica que los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y conforme a la Constitución, regulen las actividades y funcionamiento del sector público y a los sistemas administrativos del Estado que son de cumplimiento obligatorio.

33. De esta manera, el solo hecho que las municipalidades cuenten con autonomía política, económica y administrativa, no implica que los actos que emitan sean por sí legales, toda vez que ello deberá de encontrarse conforme al ordenamiento jurídico vigente, como lo dispuesto en la Ordenanza 1094-MML. Por lo que este argumento de debe ser desestimado.
34. De otro lado, tal como ha sido desarrollado en el marco normativo explicado previamente, la Municipalidad debe actuar conforme lo señalan las normas fijadas por la MML a través de la Ordenanza 1094-MML, por ende, únicamente podrá imponer los plazos de vigencia previstos en dicha norma provincial.
35. De la revisión de la Ordenanza 1094-MML se aprecia que la MML reguló la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima sin disponer plazo alguno para las autorizaciones de instalación de dichos elementos²¹, con excepción de los supuestos de autorizaciones de publicidad en unidades móviles²², de banderolas tipo pasacalles²³ y un anuncio denominado por el propio administrado en su solicitud como “temporal”²⁴.

²⁰ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Título Preliminar

Artículo VIII.- Aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

²¹ Cabe señalar que, dicha interpretación ha sido recogida en anteriores pronunciamientos emitidos por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia, atendiendo a que la autorización para instalar anuncios solo depende de las características físicas de la estructura del aviso. Por ende, no resulta coherente sujetar la vigencia de dichas autorizaciones al paso del tiempo, debido a que solo se necesitará de una nueva autorización en caso la estructura del anuncio varíe.

A manera de ejemplo, ver las resoluciones 123-2015/SDC-INDECOPI, 160-2015/SDC-INDECOPI, 193-2015/SDC-INDECOPI y 401-2016/SDC-INDECOPI.

²² **ORDENANZA 1094, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 22. Vigencia de la Autorización de Ubicación de Anuncios y Avisos Publicitarios

La vigencia de las autorizaciones de los elementos publicitarios vinculados a la identificación de establecimientos que se realiza en el mismo, consistente en letreros, letras recortadas, placas y toldos, se regirán según lo dispuesto en la Ordenanza N° 857.

La autorización de unidades móviles tendrá una vigencia máxima de hasta un (1) año. Está permitido el cambio del contenido del elemento por otro u otros de las mismas características aprobadas originalmente (tales como dimensiones, color predominante del elemento, posición del elemento en la unidad móvil), a discreción del administrado durante el plazo otorgado.

²³ **ORDENANZA 1094, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 54.- Limitaciones para Instalación de Anuncios y Avisos Publicitarios en Bienes de Uso Público.-

En las vías consideradas como expresas, arteriales, colectoras y locales, podrán autorizarse la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, de acuerdo a las siguientes condiciones:

(...)

4. Las banderolas tipo pasacalles, sólo estarán permitidas en las vías colectoras y locales, y a una altura mínima de 3.20 m. del nivel de la pista o calzada a la parte más baja de la banderola, y a una distancia de 100 m. entre ellas. De ser procedente, se autorizarán hasta un plazo máximo de 30 días calendario.

36. Al respecto, de la revisión de la 163-MDSJL²⁵ se aprecia que las medidas cuestionadas en el presente procedimiento se refieren a la instalación de:
- (i) Banderolas propiamente dichas y gigantografías
 - (ii) Elementos de publicidad exterior instalados en bienes de dominio privado que invadan aires de dominio público
 - (iii) Toldos
 - (iv) Elementos de publicidad exterior no rígidos
 - (v) Elementos de publicidad exterior ubicados sobre la vía pública o que se proyecte sobre la misma, incluido el caso de toldos, vallas y marquesinas
 - (vi) las autorizaciones temporales para la promoción de productos o servicios, promoción móvil de productos, exhibición y/o degustación de productos, entre otras actividades.
37. De ello, se advierte que los elementos publicitarios cuestionados no corresponden a las excepciones previstas en la norma provincial, por tanto, este Colegiado concluye que la imposición de plazos de vigencia a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios contenidos en la Ordenanza 163-MDSJL, vulnera lo dispuesto en la Ordenanza 1094-MML, por lo que constituyen barreras burocráticas ilegales.
38. Cabe agregar que, el artículo 2²⁶ del TUO de la Ley 27444 dispone que los actos administrativos (como las autorizaciones) únicamente podrán ser sometidos a una modalidad (condición, término o modo) cuando sea autorizada por ley y emitida a través de una decisión expresa. En concordancia con ello, el artículo 36-B del mismo cuerpo legal establece que los títulos habilitantes tienen vigencia indeterminada, salvo que una ley o decreto legislativo señale expresamente lo contrario²⁷.
39. Con base en dicha norma, si las municipalidades consideran necesario sujetar a un plazo determinado la vigencia de las autorizaciones de instalación de anuncios otorgadas en su jurisdicción, deberán contar con una norma que las

²⁴ **ORDENANZA 1094-MML, ORDENANZA QUE REGULA LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS Y AVISOS PUBLICITARIOS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 18.- Requisitos para solicitar la Autorización de Ubicación de Anuncios o Avisos Publicitarios.

Son los siguientes: (...)

III.3 PARA AFICHES O BANDEROLAS DE CAMPAÑAS Y EVENTOS TEMPORALES:

1. En el Formato-Solicitud debe consignarse el tiempo de exhibición de los afiches o banderolas. (...)

²⁵ Ver folio 12 del expediente.

²⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 2.- Modalidades del acto administrativo

2.1. Cuando una ley lo autorice, la autoridad, mediante decisión expresa, puede someter el acto administrativo a condición, término o modo, siempre que dichos elementos incorporables al acto, sean compatibles con el ordenamiento legal, o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto.

2.2. Una modalidad accesoria no puede ser aplicada contra el fin perseguido por el acto administrativo.

²⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 36-B. Vigencia indeterminada de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que por ley o decreto legislativo se establezca un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante. Excepcionalmente, por decreto supremo, se establece la vigencia determinada de los títulos habilitantes, para lo cual la entidad debe sustentar la necesidad, el interés público a tutelar y otros criterios que se definan de acuerdo a la normativa de calidad regulatoria.



faculte para ello.

40. Sin embargo, en este caso se ha acreditado lo contrario, es decir que existe una norma de carácter metropolitano que señala que los permisos referidos, con excepción de aquellos anuncios ubicados en unidades móviles, en banderolas tipo pasacalle y un anuncio denominado por el propio administrado en su solicitud como “temporal”, tienen vigencia indeterminada.
41. Habiéndose declarado la ilegalidad de la medida analizada, no es necesario que la Sala continúe con el análisis de razonabilidad conforme a lo dispuesto en el numeral 14.3²⁸ del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256.
42. En ese sentido, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a los argumentos de razonabilidad formulados por la Municipalidad, referidos a la razonabilidad de la Ordenanza 163-MDSJL.
43. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI del 19 de septiembre de 2017, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el párrafo 25 de la presente resolución.
44. Asimismo, considerando que la Municipalidad no ha presentado argumentos adicionales, corresponde confirmar la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI del 19 de septiembre de 2017 en los extremos que dispuso:
 - (i) La publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y su texto completo en el Portal Informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.
 - (ii) La inaplicación con efectos generales de los plazos y calificaciones declarados ilegales en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo señalado en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256.
 - (iii) La Municipalidad informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto a lo resuelto en la resolución.

III.4. Respecto a la exigencia de presentar el formulario de Declaración Jurada de Anuncios y Publicidad Exterior para renovar las autorizaciones de toldos

45. Mediante Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar el formulario de Declaración Jurada de Anuncios y Publicidad Exterior para renovar las autorizaciones de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

²⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 14. - Análisis de legalidad

(...)

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.



46. En apelación la Municipalidad señaló que la medida cuestionada no constituye una barrera burocrática ilegal debido a que es facultativa, es decir, no resulta exigible a todos los administrados.
47. Al respecto, considerando que en el apartado anterior se declaró la ilegalidad de la imposición de un plazo de un (1) año **renovable** para la instalación de toldos, ello **implica necesariamente** que toda actuación referida al procedimiento de **renovación** de dicha autorización resulta también ilegal.
48. Por tanto, este Colegiado considera que la exigencia de presentar el formulario de Declaración Jurada de Anuncios y Publicidad Exterior para renovar las autorizaciones de toldos resulta ilegal por contravenir lo señalado en la Ordenanza 1094-MML.
49. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI del 19 de septiembre de 2017, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar el formulario de Declaración Jurada de Anuncios y Publicidad Exterior para renovar las autorizaciones de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: confirmar la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI del 18 de agosto de 2017, mediante la cual la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

- (i) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días para las autorizaciones referidas a la instalación de banderolas (banderolas propiamente dichas y gigantografías), consignada en el numeral 2 del literal A) del artículo 22 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (ii) La imposición del plazo de un (1) año a las autorizaciones de elementos de publicidad exterior instalados en bienes de dominio privado que invadan aires de dominio público, contenida en el artículo 27 y en el numeral 4 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (iii) La imposición de un plazo de (1) año renovable para a la instalación de toldos, contenida en el numeral 8 del artículo 34 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (iv) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario para las autorizaciones temporales de los elementos de publicidad exterior no rígidos, contenida en el numeral 2 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (v) La imposición del plazo de un (1) año para las autorizaciones de elementos de publicidad exterior ubicados sobre la vía pública o que se proyecte sobre la misma, incluido el caso de toldos, vallas y marquesinas, contenida en el numeral 5 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.
- (vi) La imposición de un plazo máximo de treinta (30) días calendario de las



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 402-2018/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 210-2017/CEB

autorizaciones temporales para la promoción de productos o servicios, promoción móvil de productos, exhibición y/o degustación de productos, entre otras actividades, consignada en el numeral 6 del artículo 61 de la Ordenanza 163-2009/MDSJL.

SEGUNDO: confirmar la Resolución 517-2017/CEB-INDECOPI del 18 de agosto de 2017 en el extremo que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas dispuso lo siguiente:

- (i) La inaplicación con efectos generales de las medidas declaradas ilegales en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo señalado en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256.
- (ii) La publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y su texto completo en el Portal Informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.
- (iii) Ordenar a la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho que informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto a lo resuelto en la resolución, de conformidad con el numeral 50.1) de artículo 50 del Decreto Legislativo 1256.

Con la intervención de los señores vocales Ana Asunción Ampuero Miranda, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama, Gilmer Ricardo Paredes Castro y Alberto Villanueva Eslava.

ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA
Presidenta