

0052-2015/CEB-INDECOPI

06 de febrero de 2015

**EXPEDIENTE N° 000306-2014/CEB
PROCEDIMIENTO DE OFICIO SEGUIDO CONTRA LA MUNICIPALIDAD
DISTRITAL DE SAN BORJA
RESOLUCIÓN FINAL**

SUMILLA: Se declara barreras burocráticas ilegales las siguientes imposiciones y exigencias establecidas por la Municipalidad Distrital de San Borja a través de su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), aprobado por la Ordenanza N° 406-MSB, publicado en su Portal Web Institucional y en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE); así como en la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C:

- (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;***
- (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;***
- (iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad; y,***
- (iv) La exigencia de renovación anual de los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.***

La declaración de barreras burocráticas ilegales se da en virtud a que contravienen las siguientes normas:

- (i) El artículo 2° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, debido a que dentro del ordenamiento jurídico no existe una ley que faculte a la Municipalidad Distrital de San Borja a imponer plazos de vigencia determinadas y una condición a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios.***

- (ii) El artículo 79° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, debido a que la Municipalidad Distrital de San Borja excede las competencias para regular lo referido al otorgamiento de autorizaciones de acuerdo a la ubicación de anuncios y avisos publicitarios.**
- (iii) El artículo 154° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ordenanza N° 1094, debido a que la Municipalidad Distrital Barranco no se ha regido por las limitaciones y disposiciones establecidas en dicha ordenanza metropolitana en lo referente a la temporalidad de las autorizaciones de anuncios publicitarios.**
- (iv) Los principios de legalidad y razonabilidad reconocidos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, debido a que no resulta ajustado a ley requerir una renovación periódica de las autorizaciones para la colocación de anuncios publicitarios en tanto no hayan variado las características físicas o estructurales del anuncio autorizado.**

Se dispone que, una vez que la presente resolución haya quedado consentida o que sea confirmada por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi, se cumpla con lo siguiente:

- Se proceda con la publicación de la presente resolución, conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.**
- Se proceda conforme a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, según el cual la Comisión podrá acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra las barreras burocráticas contenidas en normas municipales de carácter general que tengan rango de ley.**

Lo resuelto no implica en modo alguno desconocer las competencias de la Municipalidad Distrital de San Borja para normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, así como realizar la fiscalización de la ubicación de los anuncios publicitarios.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. Investigación de Oficio:

1. La Secretaría Técnica por encargo de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi (en adelante, la Comisión) inició una investigación para identificar la existencia de barreras burocráticas que afecten ilegalmente la tramitación de los procedimientos administrativos referidos a la obtención de autorizaciones para la instalación de anuncios y/o avisos publicitarios por parte de los agentes económicos y administrados en general ante la Municipalidad Distrital de San Borja (en adelante, la Municipalidad).
2. La referida investigación consistió en verificar que la información consignada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de la Municipalidad, publicado tanto en el Portal Web Institucional como en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (en adelante, PSCE) se encuentre acorde con lo dispuesto en la normativa nacional, para lo cual se supervisó el cumplimiento de lo dispuesto en:
 - (i) El artículo 2º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;
 - (ii) los artículos 79º y 154º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;
 - (iii) la Ordenanza N° 1094, disposición que regula la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima, y;
 - (iv) los principios de legalidad y de razonabilidad, reconocidos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
3. En el marco de dicha investigación se verificó que el TUPA de la Municipalidad, aprobado mediante Ordenanza N° 406-MSB¹, publicado en su Portal Web Institucional y en el PSCE, establece plazos de vigencias determinadas en el siguiente procedimiento:

¹ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de enero de 2008.

Nº de Orden ²	Denominación del Procedimiento
8	Autorización de banderolas, globos o blimps: <ul style="list-style-type: none"> a) Solo fines comunales (Vigencia: 90 días) b) Solo fines comerciales-inmobiliaria (Vigencia: 90 días) c) Globos o blimps (Vigencia: 1 año)

4. Asimismo, en la investigación realizada se pudo constatar que a través de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C³, la Municipalidad reguló la instalación de anuncios y publicidad exterior en su distrito. Dicho dispositivo establece en el artículo 8° la renovación de las autorizaciones para la colocación de anuncios publicitarios:

“Artículo 8.- Clasificación de los elementos de publicidad exterior por sus características técnicas, ubicación, finalidad y temporalidad

(...)

Por su temporalidad:

- *Eventuales y temporales*
- *Permanente (renovable cada año)*

(Subrayado agregado).

5. Por lo mencionado, se pudo determinar que la Municipalidad, al establecer plazos de vigencia temporales así como la renovación de los procedimientos de autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios, estaría vulnerando lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 27444; los artículos 79° y 154° de la Ley N° 27972; la Ordenanza N° 1094; y los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

B. Inicio del procedimiento:

² Para efectos de la presente Resolución, se ha considerado la numeración establecida en el TUPA publicado en el Portal Web Institucional de la Municipalidad.

³ Ordenanza sobre Anuncios y Publicidad Exterior. Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8 de octubre de 1999.

6. Mediante Resolución N° 0484-2014/STCEB-INDECOPI del 21 de agosto de 2014, se inició un procedimiento de oficio contra la Municipalidad por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en:
- (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (iv) La exigencia de renovación anual de los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.
7. Dicha resolución fue notificada a la Municipalidad el 26 de agosto de 2014, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación N° 2090-2014/CEB⁴ y N° 2091-2014/CEB⁵ que obran en el expediente.

C. Descargos:

8. El 09 de setiembre de 2014 la Municipalidad presentó sus descargos señalando lo siguiente:
- (i) En relación a los numerales (i), (ii) y (iii) del párrafo 6 de la presente resolución, mediante Ordenanza N° 531-MSB de fecha 25 de agosto de 2014, aprobó el Cuadro de Tasas y Derechos y un nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos. Esta norma no ha establecido plazos de vigencia a las autorizaciones de anuncios publicitarios y ha sido remitida al Servicio de Administración Tributaria para su ratificación. Con ello, están acreditando que han procedido a retirar las exigencias consideradas barreras burocráticas.

⁴ Dirigida a la Municipalidad.

⁵ Dirigida al Procurador Público de la Municipalidad.

- (ii) En relación al numeral (iv) del párrafo 6 de la presente resolución, ninguna autorización para la instalación de anuncios publicitarios está sujeta a una renovación; sino que, por regla general, tienen carácter indefinido.
- (iii) Debe tenerse en cuenta que el tiempo promedio para que el Servicio de Administración Tributaria ratifique las ordenanzas que aprueban los TUPA de las entidades es de tres meses, después de lo cual, en caso no hubiera observaciones, se corre traslado para su aprobación en Sesión de Concejo Municipal.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

- 9. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868⁶ la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, así como velar por el cumplimiento de las normas legales que garantizan la simplificación administrativa⁷.
- 10. Asimismo, la referida disposición legal, en concordancia con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 28335, Ley que Crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado Impuestas a Nivel

⁶ Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:
Disposiciones Finales

Primera.- Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

⁷ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26ºBIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

Local⁸ y el artículo 23^o de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi⁹, establecen que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, dentro de las cuales se encuentran las establecidas en el Capítulo I del Título II de Ley N° 27444.

11. Conforme a lo establecido en el artículo 23^o del Decreto Legislativo N° 807¹⁰ para cumplir con sus funciones, la Comisión se encuentra facultada a iniciar procedimientos de oficio.
12. Por otro lado, de acuerdo al literal c) del segundo párrafo del artículo 26^oBIS del Decreto Ley N° 25868¹¹, se establece que la Comisión podrá imponer sanciones

⁸ **Ley N° 28335, Ley que Crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso Al Mercado Impuestas a Nivel Local**

Disposiciones complementarias Transitorias y Finales (...)

Tercera.- Competencia de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI

La Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública (...) que contravengan las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título II de la Ley N° 27444; de conformidad con lo establecido en el artículo 26^o BIS del Decreto Ley N° 25868 y en normas afines.

⁹ **Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**

Artículo 23^o.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

¹⁰ **Decreto Legislativo N° 807, Ley Sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi**

Artículo 23^o.- El procedimiento ante el órgano funcional correspondiente podrá iniciarse a pedido de parte o de oficio. (...). El procedimiento se inicia de oficio por decisión de la Comisión o del Secretario Técnico, en este último caso con cargo de dar cuenta a la Comisión.

¹¹ Modificado a través de las Leyes N° 30056 publicada en el diario oficial "El Peruano" el 2 de julio de 2013 y N° 30230 publicada en el diario oficial "El Peruano" el 12 de julio de 2014.

Decreto Ley N° 25868

Artículo 26^oBIS.-

(...)

La Comisión impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, en los siguientes supuestos:

(...)

c) Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:

(...)

4. Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión.

Para el inicio del procedimiento sancionador de los supuestos previstos en el literal c) del presente artículo, es requisito que la resolución de la Comisión que declara la barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad sea publicada previamente en el diario oficial El Peruano y haya quedado firme o fuera confirmada por el Tribunal del INDECOPI.

al funcionario, servidor público o quien ejerza funciones administrativas que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal, para lo cual la resolución de la Comisión que declara barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad deberá ser publicada previamente en el diario oficial “El Peruano” para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas; siendo el costo de la publicación asumido por la entidad denunciada.

13. Asimismo, una vez quede firme la presente resolución en sede administrativa, la Comisión podrá proceder conforme a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 27444, es decir, acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra barreras burocráticas contenidas en normas municipales de carácter general, que tengan rango de ley¹².
14. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución Nº 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales¹³.

B. Cuestión Previa:

Sobre la instalación de anuncios publicitarios en la vía pública:

El INDECOPI reglamenta la forma de difusión de las resoluciones para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas. El costo de la publicación en el diario oficial será asumido por la entidad denunciada.

¹² **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 48º.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo
(...)

Asimismo, tratándose de procedimientos iniciados de oficio por la Comisión de Acceso al Mercado, el INDECOPI podrá interponer la demanda de acción popular contra barreras burocráticas contenidas en decretos supremos, a fin de lograr su modificación o derogación y, con el mismo propósito, acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra barreras burocráticas contenidas en normas municipales y regionales de carácter general, que tengan rango de ley.

¹³ Resolución Nº 182-97-TDC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

15. En diversos pronunciamientos¹⁴, esta Comisión ha señalado que cuando se trata de anuncios publicitarios instalados en la vía pública, el administrado necesita contar con los siguientes títulos habilitantes de manera conjunta:
- (i) la autorización para la instalación de dichos anuncios; y;
 - (ii) la autorización para el uso, ocupación y aprovechamiento del espacio público.
16. Tales autorizaciones han sido recogidas en los lineamientos sobre la colocación de anuncios y publicidad exterior de la Comisión¹⁵, en los cuales se señala que para instalar un anuncio publicitario en la vía pública se necesita, de manera adicional a la autorización de ubicación, un título habilitante en el que la Municipalidad autorice el uso del espacio público dentro de su circunscripción.
17. Asimismo, se debe señalar que en dichos lineamientos¹⁶, la Comisión ha señalado que la autorización para el uso de bienes de dominio público se encuentra sujeta al plazo que establezca la municipalidad respectiva.
18. Por tanto, siendo materia de cuestionamiento la imposición de distintos plazos de vigencia para las autorizaciones de anuncios publicitarios, cabe indicar que a través de la presente resolución no se pretende avalar la instalación de anuncios publicitarios en la vía pública que no cuenten con el respectivo título habilitante para el uso y aprovechamiento del espacio público, sino que la presente evaluación será realizada únicamente respecto de la legalidad y/o razonabilidad de la imposición de plazos de vigencias a las autorizaciones de anuncios publicitarios.

C. Cuestión controvertida:

¹⁴ Por ejemplo, ver las Resoluciones N° 0397-2014/CEB-INDECOPI y N° 0409-2014/CEB-INDECOPI.

¹⁵ Lineamientos sobre la Colocación de Anuncios Publicitarios del 31 de diciembre de 1996 (aprobados mediante Resolución N° 01-96-CAM-INDECOPI) actualizado con los cambios normativos producidos y pronunciamientos emitidos con posterioridad a su publicación, mediante Resolución N° 148-2008/CEB-INDECOPI:
"10. *¿Qué se requiere para instalar anuncios publicitarios en bienes de dominio público de la municipalidad? Se requiere contar con un título habilitante adicional a la autorización para la colocación de anuncios publicitarios en el que la municipalidad autorice el uso del espacio público dentro de su circunscripción.*"

¹⁶ Lineamientos sobre la Colocación de Anuncios Publicitarios del 31 de diciembre de 1996 (aprobados mediante Resolución N° 01-96-CAM-INDECOPI) actualizado con los cambios normativos producidos y pronunciamientos emitidos con posterioridad a su publicación, mediante Resolución N° 148-2008/CEB-INDECOPI:
"11. *¿Dicha autorización del uso de bienes de dominio público de la municipalidad está sujeta a un plazo? Sí está sujeta a un plazo determinado, según lo establezca la municipalidad respectiva.*"

19. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas dispuestas por la Municipalidad, consignadas en su TUPA, aprobado por la Ordenanza N° 406-MSB, publicado en el Portal Web Institucional y en el PSCE; y en la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C:
- (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (iv) La exigencia de renovación anual de los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.

D. Evaluación de legalidad:

20. A efectos de verificar el cumplimiento de lo establecido en las normas citadas en el párrafo 2 de la presente resolución, esta Comisión considera que en primer término corresponde evaluar los descargos que ha efectuado la Municipalidad, y a continuación, verificar si los plazos de vigencia y renovaciones consignados en los párrafos 3 y 4 han respetado el marco legal vigente y aplicable.
21. En relación a los descargos que ha presentado la Municipalidad, dicha entidad ha señalado que mediante Ordenanza N° 531-MSB de fecha 25 de agosto de 2014, aprobó el Cuadro de Tasas y Derechos y un nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos. Además, ha indicado que la referida norma no ha establecido plazos de vigencia a las autorizaciones de anuncios publicitarios y ha sido remitida al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para su ratificación.
22. Al respecto, el artículo 44° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las ordenanzas emitidas por las municipalidades distritales del

departamento de Lima rigen a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano¹⁷.

23. Asimismo, conforme al artículo 51º de la Constitución Política del Perú, la publicación o publicidad es condición esencial para la vigencia de toda norma del Estado¹⁸, y sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:¹⁹

“5. La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51.º de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. “Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho”.”

(Subrayado agregado).

24. De esa manera, en tanto una ordenanza emitida por una municipal distrital del departamento de Lima no haya sido publicada en el diario oficial El Peruano, no estará vigente, y por tanto, no será exigible para los administrados.
25. En el presente caso, se ha verificado que la Ordenanza N° 531-MSB no ha sido publicada en el diario oficial El Peruano, motivo por el cual, no se encuentra vigente y no puede ser considerada como parte integrante del ordenamiento jurídico.
26. Además, de la revisión de la información consignada en el Portal Institucional del SAT, se advierte que la Municipalidad no habría cumplido con presentar las subsanaciones efectuadas por aquél organismo a la Ordenanza N° 531-MSB; ello debido a que el estado actual de la norma es la de devuelta²⁰.

¹⁷ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Artículo 44º.- 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.
(...)

¹⁸ **Constitución Política del Perú**

Artículo 51º.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la Sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2005-PI/TC.

²⁰ Visualizado el 06 de febrero de 2015 en la siguiente URL:

<https://www.sat.gob.pe/Websitev8/Modulos/Contenidos/RatiPresentadasMunicipalidad.aspx>

27. Sobre el particular, el artículo 12º de la Ordenanza N° 1533²¹, establece que en caso una entidad no cumpla con efectuar las subsanaciones requeridas por el SAT durante la tramitación para la ratificación de una ordenanza, la misma se declarará concluida, disponiéndose la devolución inmediata del expediente²².
28. Por lo señalado, se ha podido verificar que hasta la fecha de emisión de la presente resolución, la Ordenanza N° 531-MSB no ha sido ratificada, toda vez que el referido procedimiento de ratificación no ha concluido de manera favorable para la Municipalidad.
29. Por otro lado, la Municipalidad ha señalado que ninguna autorización para la instalación de anuncios publicitarios está sujeta a una renovación; sino que, por regla general, tienen carácter indefinido.
30. Al respecto, de la revisión de lo dispuesto por el artículo 8º la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C, materia de cuestionamiento en el presente procedimiento, se ha podido apreciar que dicho dispositivo establece de manera general la renovación anual de las autorizaciones para instalar anuncios publicitarios²³.
31. De esa manera, contrariamente a lo señalado por la Municipalidad, se advierte que esta entidad sí ha sujetado las autorizaciones de anuncios publicitarios a una renovación anual, tal y como se desprende del contenido de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C, norma distrital que regula los anuncios y publicidad exterior en el distrito de San Borja y que, hasta fecha, está vigente.

²¹ Ordenanza que aprueba el Procedimiento de Ratificación de Ordenanzas Tributarias Distritales en el ámbito de la provincia de Lima, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de julio de 2011.

²² Artículo 12.- Evaluación de la Solicitud a cargo del SAT
(...)
d) En caso no se cumpla con subsanar cualesquiera de los requerimientos efectuados por el SAT o se advierta desde la primera evaluación serias deficiencias técnicas y legales en la solicitud presentada cuya subsanación ocasione una reestructuración de la ordenanza materia de ratificación, se declarará concluido el procedimiento, disponiéndose la devolución inmediata del expediente e informándose de ello a la CMAEO. (...)

²³ **Ordenanza N° 173-99-CDSB-C, Ordenanza de anuncios y publicidad exterior**
Artículo 8.- Clasificación de los elementos de publicidad exterior por sus características técnicas, ubicación, finalidad y temporalidad.
(...)
Por su temporalidad:
- Eventuales y temporales
- Permanente (renovable cada año)"
(Subrayado agregado).

32. Por las razones antes expuestas, corresponde desestimar los argumentos señalados por la Municipalidad.

D.1. Competencias de las municipalidades y marco legal aplicable:

A. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

33. El artículo VIII° del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que 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 público²⁴.

34. Conforme a lo establecido en el numeral 1.4.4 del artículo 79° de la Ley N° 27972, las municipalidades provinciales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, tienen como función específica exclusiva aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales sobre autorizaciones para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios²⁵.

35. Por su parte, el numeral 3.6.3 del artículo 79° del dispositivo legal antes citado señala que las municipalidades distritales tienen como función específica

²⁴ **Ley N° 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.

²⁵ **Ley N° 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.

exclusiva normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, así como realizar la fiscalización de la ubicación de avisos publicitarios²⁶.

36. De acuerdo a lo señalado, puede apreciarse que las municipalidades provinciales y distritales son competentes para regular lo referido al otorgamiento de autorizaciones para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios.
37. Asimismo, de los artículos antes mencionados, podría interpretarse que tanto las municipalidades provinciales como las distritales comparten las mismas competencias de normar y regular en materia de autorización para la ubicación de anuncios publicitarios, superponiéndose en sus funciones.
38. Sin embargo, dicha interpretación sería contraria a lo dispuesto por el artículo VII° del Título Preliminar de la Ley N° 27972, el cual establece que los distintos niveles de gobierno deben ejercer sus funciones dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de competencias²⁷. En ese sentido, las facultades que tienen las municipalidades provinciales y distritales, deberán ser ejercidas de manera complementaria y concordante, no pudiendo ser contrarias entre las mismas.
39. Dicho criterio ha sido expresado en pronunciamientos anteriores emitidos por la Comisión, así como por la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi (hoy Sala Especializada en Defensa de la Competencia)²⁸, refiriéndose a que las facultades establecidas en la Ley N° 27972 deben interpretarse sistemáticamente, cuidando que las municipalidades distritales emitan su normativa acorde con la regulación provincial.

²⁶ **Ley N° 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:
(...).
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.

²⁷ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
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. (...).

²⁸ Ver Resoluciones N° 0055-2008/SC1, N° 1577-2010/SC1 y N° 0479-2011/SC1, entre otras.

40. Una interpretación contraria, implicaría que cada municipalidad distrital podría establecer una normativa diferente e incluso contradictoria en materia de autorización para la ubicación de anuncios publicitarios dentro de una misma provincia, lo cual sería contrario al objetivo de la Ley N° 27972, el mismo que busca uniformidad en la aplicación de criterios para el otorgamiento y ubicación de los mismos.
41. Además de lo establecido en los numerales antes citados del artículo 79° de la Ley N° 27972, cabe precisar que de conformidad al artículo 154° del mismo cuerpo normativo, las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, se rigen por las limitaciones y disposiciones que se establezcan a través de las ordenanzas metropolitanas²⁹.
42. En ese sentido, las municipalidades distritales, cuando regulen el contenido de los procedimientos administrativos que se tramitarán ante sí mismas (lo que incluye las condiciones), deberán tener en cuenta y sujetarse a las limitaciones y disposiciones que hayan sido establecidas por las ordenanzas provinciales.
43. Asimismo, debe precisarse que si bien la disposición que otorga competencias a las municipalidades distritales³⁰, así como la norma que establece la obligación de éstas para sujetarse a las limitaciones y disposiciones establecidas por las ordenanzas metropolitanas³¹ forman parte de un mismo cuerpo normativo, que en este caso es la Ley Orgánica de Municipalidades, ambas disposiciones deben interpretarse sistemáticamente y no en contraposición.
44. Así, si de un lado la ley otorga competencias y a través de otra disposición las restringe, deberá entenderse que dicha limitante es aplicable a la facultad atribuida, por lo que las municipalidades distritales deberán de someterse a lo dispuesto por las ordenanzas metropolitanas en lo que respecta, entre otros aspectos, a la vigencia de las autorizaciones de anuncios publicitarios.

²⁹ **Ley N° 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.

³⁰ Numeral 3.6.3 del artículo 79° de la Ley N° 27972.

³¹ Artículo 154° de la Ley N° 27972.

45. Por tanto, si bien las municipalidades se encuentran facultadas a otorgar autorizaciones para la ubicación de avisos publicitarios y realizar las actividades de fiscalización respectiva, dicha competencia debe ser ejercida respetando las normas del ordenamiento jurídico vigente.

B. Ordenanza N° 1094:

46. En materia de colocación de anuncios y publicidad exterior, la MML aprobó la Ordenanza N° 1094, disposición que regula los aspectos técnicos y administrativos que norman la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima, con la finalidad de preservar, entre otros, la seguridad de las personas, la vía pública, los predios urbanos y el orden de la ciudad³².

47. Para cumplir con dicha finalidad, la Ordenanza N° 1094, en aplicación del Principio de Uniformización de Criterios, ha unificado los aspectos técnicos y administrativos sobre la ubicación de los anuncios y avisos publicitarios en toda la provincia de Lima; de tal manera que las municipalidades distritales que conforman la provincia de Lima deban regirse por las disposiciones contenidas en dicha ordenanza³³.

48. En esa misma línea, los artículos 3° y 9° de la Ordenanza N° 1094 señalan que dicha disposición es de obligatorio cumplimiento para las municipalidades distritales ubicadas dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Lima y que corresponde a estas normar, complementariamente y en estricta sujeción a dicha ordenanza, la ubicación de los anuncios y avisos publicitarios³⁴.

³² **Ordenanza N° 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.

³³ **Ordenanza N° 1094**

Artículo 1.- Para cumplir con su objetivo, la presente Ordenanza se basa en los siguientes principios generales: (...).

c) Uniformización de Criterios.- Uniformizar criterios con relación a la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, en salvaguarda de la seguridad de las personas y el orden en la vía pública.

³⁴ **Ordenanza N° 1094**

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. (...).

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

49. Asimismo, conforme a lo dispuesto por la Segunda Disposición Final de la Ordenanza N° 1094, las normas que se opongan a esta ordenanza no tienen aplicación en la Provincia de Lima, sobre la cual la MML ejerce competencia exclusiva³⁵.
50. En cuanto a la autorización para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, la Ordenanza N° 1094 ha señalado que aquella se expresa mediante una resolución (título habilitante) que otorga la autoridad competente (municipalidades) a las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a solicitarlas, conforme a las disposiciones establecidas en la referida ordenanza³⁶.
51. En cuanto a la temporalidad de las autorizaciones para la instalación de anuncios o avisos publicitarios, de la lectura del contenido de la Ordenanza N° 1094, se puede apreciar que dicha norma ha establecido lo siguiente:
- (i) Algunos tipos de anuncios y avisos publicitarios se encuentran sujetos a un plazo de vigencia determinado, tales como las autorizaciones de unidades móviles cuya vigencia máxima será de hasta un (1) año³⁷ o como las

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, parámetros 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.

³⁵ **Ordenanza N° 1094**

Capítulo II

Disposiciones Finales

(...).

Segunda.- Incompatibilidad con Otras Normas.- Declárese que las normas que se opongan a la presente Ordenanza no tienen aplicación en la Provincia de Lima, sobre la que ejerce jurisdicción exclusiva la Municipalidad Metropolitana de Lima en los asuntos de competencia municipal.

³⁶ **Ordenanza N° 1094**

Artículo 14.- Autorización para la Ubicación de Anuncios y Avisos Publicitarios.- La autorización para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios se expresa mediante una Resolución que otorga, la autoridad municipal de acuerdo a las competencias señaladas en la presente Ordenanza, a las personas naturales o jurídicas que están obligadas a solicitarla, de conformidad con las presentes disposiciones.

³⁷ **Ordenanza N° 1094**

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

(...).

La autorización de unidades móviles tendrá una vigencia máxima de hasta un (1) año. (...).

autorizaciones para instalar banderolas tipo pasacalles, cuya vigencia será de treinta (30) días³⁸.

- (ii) Algunos tipos de anuncios y avisos publicitarios tienen la condición de temporales. En este caso, se encuentran las autorizaciones para instalar *afiches o banderolas de campañas y eventos temporales*. Sin embargo, es necesario precisar que la Ordenanza N° 1094 no ha establecido que dichas autorizaciones están sujetas a un plazo de vigencia determinado por la autoridad administrativa, sino que, por el contrario, será el propio administrado quien tendrá la facultad de hacerlo, indicando el plazo de vigencia al cual estará sujeto su autorización en el formato-solicitud al momento de realizar el trámite³⁹.
- (iii) Salvo las excepciones señaladas en los anteriores numerales, la Ordenanza N° 1094 no ha establecido que las autorizaciones para la instalación de los demás tipos de anuncios o avisos publicitarios se encuentren sujetas a un plazo de vigencia determinado, motivo por el cual se infiere que dichas autorizaciones son de carácter indeterminado. Más aún, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 27444, solo cuando exista una ley que así lo autorice y sea emitida a través de una decisión expresa, las entidades de la administración pública podrán someter el acto administrativo a una modalidad (condición, término o modo)⁴⁰.

38 **Ordenanza N° 1094**

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

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.

39 **Ordenanza N° 1094**

Artículo 18.- Requisitos para solicitar la Autorización de Ubicación de Anuncios o Avisos Publicitarios.- Son los siguientes:
(...)

III. Los requisitos generales se complementarán según el tipo de anuncio o aviso publicitario con los siguientes requisitos:
(...)

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.

40 **Ley N° 27444**

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.
(...).

52. Por otro lado, en cuanto a la renovación de las autorizaciones para la instalación de anuncios o avisos publicitarios, se debe tener en cuenta que, conforme ha sido indicado en el numeral (iii) del párrafo anterior de la presente resolución, dichas autorizaciones tienen vigencia indeterminada, siempre que se mantengan las condiciones que fueron evaluadas por la municipalidad al momento de su otorgamiento.
53. En ese sentido, las municipalidades solo podrán exigir el trámite de una nueva autorización, cuando el elemento que esté contenido en el anuncio o aviso publicitario haya sido variado en relación a las normas técnicas sobre el espacio físico y uso del suelo. Lo contrario supondría que la exigencia de renovación de la autorización ha sido determinada únicamente en función al transcurso del tiempo y no a modificaciones en las condiciones por las que fue otorgada la autorización.
54. Lo señalado anteriormente se sustenta en la aplicación de los principios de legalidad y razonabilidad previstos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, respectivamente⁴¹, los cuales señalan lo siguiente:
- (i) El Principio de Legalidad establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a las leyes, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
 - (ii) El Principio de Razonabilidad señala que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones o establezcan restricciones a los administrados, deberán responder estrictamente a lo necesario para satisfacer o alcanzar la finalidad pública propuesta.

41

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo IVº.- 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. (...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido (énfasis añadido)

55. Por tal motivo, toda condición o exigencia impuesta por las entidades de la administración pública para la tramitación de un procedimiento administrativo que vulnere los principios antes citados, devendrá en ilegal.

C. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

56. Los numerales 1 y 3 del artículo II° del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴², en concordancia con lo dispuesto en el artículo III° de la misma ley⁴³, señalan que las actuaciones de las entidades de la administración pública, cuando reglamenten los procedimientos administrativos, deberán regirse por los principios establecidos en dicha norma así como garantizar los derechos e intereses de los administrados de acuerdo al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

57. En esa línea, un mecanismo de tutela a los derechos de los administrados se encuentra contenido en el artículo 2° de la Ley N° 27444, el cual establece lo siguiente:

“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.
(...)”.*

58. El referido artículo otorga a la administración pública la facultad excepcional de imponer una condición, término o modo a la efectividad de los actos administrativos que emita (ya sea para su inicio o término) siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

42

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.

(...)

3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

43

Ley N° 27444

Título Preliminar

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.

- (i) Cuando una ley lo autorice;
 - (ii) cuando la autoridad emita una decisión expresa; y,
 - (iii) cuando dichos elementos sean compatibles con el ordenamiento legal o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto.
59. Un escenario distinto al requerido por la Ley N° 27444 implicaría que las entidades administrativas tengan plena discrecionalidad de otorgar autorizaciones con cláusulas abiertas para variar el ámbito de condiciones y derechos reconocidos en dichos títulos de manera arbitraria, lo cual atentaría contra la estabilidad de los actos administrativos y generaría indefensión e incertidumbre en los administrados.
60. De ese modo, la obligación contenida en el artículo 2° de la Ley N° 27444 es una protección para los administrados sobre posibles arbitrariedades de la Administración Pública, además de brindarles estabilidad y seguridad jurídica.
61. Por otro lado, es necesario precisar que cuando el artículo 2° antes citado hace referencia al término “ley”, este debe ser entendido como el precepto emitido por el estado en ejercicio de su función legislativa; esto es, aquella actividad realizada por el órgano legislativo consistente en la expedición de actos legislativos (leyes) con efectos jurídicos generales, abstractos e impersonales de carácter imperativo y permanente.
62. En nuestro ordenamiento dicha función está reservada para el Congreso de la República; sin embargo se admite la posibilidad de que este órgano pueda delegarla al Poder Ejecutivo para que éste emita decretos legislativos y decretos de urgencia, siempre que se cumplan con determinadas condiciones⁴⁴.

⁴⁴ **Constitución Política del Perú**

Artículo 104°. El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

(...).

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República:

(...).

63. En ese sentido, cualquier disposición que no haya sido emitida en ejercicio de la función legislativa y que establezca una condición, término o modo al acto administrativo, contravendrá el artículo 2° de la Ley N° 27444.
64. De lo anterior se desprende que una norma emitida por una entidad de la administración pública, como por ejemplo una ordenanza municipal, que si bien tiene rango de ley, no puede servir de fuente de atribuciones para la propia entidad a través del cual se vulnere el ordenamiento jurídico vigente, sino que por el contrario, debe de sujetarse a lo establecido por éste, dentro del cual se encuentra la Ley N° 27444.
65. Una interpretación distinta supondría una vulneración al contenido y la finalidad del artículo 2° de la Ley N° 27444, el cual, como se señaló, es un límite a las actuaciones de las entidades de la administración pública respecto de los derechos de los administrados.

D.2 Respecto de las imposiciones de vigencias determinadas para las autorizaciones de anuncios o avisos publicitarios por la Municipalidad:

66. En el presente caso, la Secretaría Técnica de la Comisión verificó que la Municipalidad estaría imponiendo barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad a las autorizaciones para la instalación de anuncios o avisos publicitarios consistentes en:
 - (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(iv) La exigencia de renovación anual de los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8º de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.

67. A continuación se efectuará el análisis de los plazos de vigencia determinados así como de las renovaciones de las autorizaciones que han dado motivo a la Secretaría Técnica de la Comisión para dar inicio al presente procedimiento.

D.2.1 Autorizaciones para instalación de anuncios publicitarios que tienen carácter temporal:

68. Conforme ha sido señalado en el párrafo 58 de la presente resolución, el artículo 2º de la Ley N° 27444 faculta a la autoridad administrativa a someter al acto administrativo a condición, modo o término siempre que, entre otros presupuestos, exista una ley (emitida en ejercicio de la función legislativa) que así lo autorice.

69. Dicha limitante evita que las autoridades de la administración pública actúen de manera discrecional, estableciendo plazos, condiciones o cargas a los administrados en perjuicio de éstos.

70. Además, el referido artículo establece que el acto administrativo puede ser sometido a término siempre que este elemento sea compatible con el ordenamiento legal; esto es, que no vulnere las normas y principios bajo los cuales se debe regir.

71. El marco legal aplicable en materia de anuncios publicitarios está conformado por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ordenanza N° 1094.

72. Conforme a las a las competencias que el numeral 3.6.3.) del artículo 79º de la Ley N° 27972 le ha atribuido a las municipalidades distritales para solicitar una autorización para la colocación de anuncios publicitarios en sus distritos, estas únicamente deberán evaluar si la ubicación del elemento que contiene el anuncio o aviso publicitario afecta o no las normas técnicas respecto al uso del espacio físico y uso del suelo.

73. En ese sentido, la Ley N° 27972 no ha facultado a las municipalidades distritales a sujetar a un plazo determinado (término) a las autorizaciones para la colocación de anuncios publicitarios; sino por el contrario, la norma ha prescrito que dichas autorizaciones tendrán vigencia indeterminada siempre que se

mantengan las condiciones que fueron evaluadas por la municipalidad al momento de su otorgamiento.

74. Por otro lado, de acuerdo a lo señalado en el numeral (ii) del párrafo 51 de la presente resolución, de la revisión del contenido de la Ordenanza N° 1094 se ha podido apreciar que existen tipos de anuncios publicitarios a los cuales la citada norma les ha conferido el carácter de temporal. Entre estos anuncios se encuentran las autorizaciones para instalar *afiches o banderolas de campañas y eventos temporales*.
75. No obstante ello, es necesario precisar que la Ordenanza N° 1094 no ha establecido que dichas autorizaciones se encuentren sujetas a un plazo de vigencia determinado, y que en consecuencia, las municipalidades distritales puedan imponerlo, sino que, por el contrario, será el propio administrado quien tendrá la facultad de hacerlo, indicando cuál será el plazo de vigencia al que estará sujeto su autorización en el formato-solicitud al momento de realizar el trámite; ello de acuerdo al numeral III.3 del artículo 18° de la referida ordenanza⁴⁵.
76. De esa manera, el carácter temporal de las autorizaciones para instalar afiches o banderolas de campañas y eventos temporales será establecido por el propio administrado y no por la municipalidad ante la cual tramita las autorizaciones.
77. Por otro lado, cabe señalar que la Ordenanza N° 1094 solo ha establecido un plazo de vigencia de treinta (30) días calendarios para un tipo de banderolas⁴⁶ (las de tipo pasacalles), siendo que para los otros tipos de banderolas (gigantografía y banderola, propiamente dicha) no lo ha establecido⁴⁷.

⁴⁵ **Ordenanza N° 1094**
Artículo 18.- Requisitos para solicitar la Autorización de Ubicación de Anuncios o Avisos Publicitarios.- Son los siguientes:
(...)
III. Los requisitos generales se complementarán según el tipo de anuncio o aviso publicitario con los siguientes requisitos:
(...)
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.

⁴⁶ **Ordenanza N° 1094**
Artículo 54.- Limitaciones para Instalación de Anuncios y Avisos Publicitarios en Bienes de Uso Público.-
(...)
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.

⁴⁷ **Ordenanza N° 1094**

78. Igualmente, es necesario indicar que la Ordenanza N° 1094 no ha establecido que la vigencia de las autorizaciones para la instalación de anuncios o avisos publicitarios tipo globo aerostáticos, se encuentre sujeta a un tiempo determinado.
79. Además de lo establecido por la Ordenanza N° 1094, el marco jurídico de obligatorio cumplimiento en materia de anuncios publicitarios para las municipalidades distritales está conformado por el artículo 154° de la Ley N° 27972⁴⁸, el cual señala que las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, se rigen por las limitaciones y disposiciones que se establezcan a través de las ordenanzas metropolitanas; y,
80. No obstante lo dispuesto por el marco jurídico en materia de anuncios publicitarios, en el presente caso se ha podido apreciar que la Municipalidad ha impuesto los siguientes plazos de vigencia a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios, establecidos en el TUPA de la entidad, aprobado por la Ordenanza N° 406-MSB:
- (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
 - (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;

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.

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

Pasacalle, cuando una banderola atraviesa una vía.

48

Ley N° 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.

(iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;

81. Cabe señalar que, durante la tramitación del presente procedimiento, no se ha acreditado que la Municipalidad cuente con una ley que la autorice a imponer vigencias determinadas a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios, motivo por el cual se contraviene lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 27444.
82. Por otro lado, en relación a los plazos de vigencia analizados en el presente acápite, es necesario señalar que la Municipalidad indicó, mediante los Oficios N° 022-2014-MSB-PPM y N° 023-2014-MSB-PPM⁴⁹, que en caso los administrados deseen obtener dichas autorizaciones por un tiempo mayor, deberán solicitar una nueva autorización.
83. En virtud a ello, la Comisión entiende que el administrado no puede solicitar autorizaciones por un periodo mayor a lo consignado en el TUPA de la Municipalidad, lo cual contraviene lo establecido en la Ordenanza N° 1094, pues se advierte que dicha entidad habría establecido plazos de vigencia y renovaciones anuales que no han sido contemplados en la Ordenanza N° 1094.
84. Por todo lo expuesto, la imposición de vigencias determinadas a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios vulnera lo establecido en la Ordenanza N° 1094, el numeral 3.6.3) del artículo 79° de la Ley N° 27972, debido a que la Municipalidad ha excedido las facultades que dicho artículo le otorga, el artículo 154° de la Ley N° 27972 y el artículo 2° de la Ley N° 27444, ya que no se ha acreditado que la Municipalidad cuente con una ley que la autorice a hacerlo.
85. Por tanto, corresponde declarar barreras burocráticas ilegales la imposición de los plazos de vigencia a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios señalados en el párrafo 80 de la presente resolución.

D.2.2 Respecto de la exigencia de renovación periódica de las autorizaciones para instalar elementos de publicidad exterior por la Municipalidad:

⁴⁹ Oficios recepcionados el 24 y 25 de abril de 2014, respectivamente.

86. La Municipalidad, a través del artículo 8º de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C, ha establecido lo siguiente:

“Artículo 8.- Clasificación de los elementos de publicidad exterior por sus características técnicas, ubicación, finalidad y temporalidad

(...)

Por su temporalidad:

- *Eventuales y temporales*
- *Permanente (renovable cada año)*

(Subrayado agregado).

87. De lo anterior se desprende que la Municipalidad ha prescrito que los elementos de publicidad exterior, de acuerdo a su temporalidad, se clasifican en permanentes y deben ser renovados cada año.
88. Al respecto, es necesario precisar que, de acuerdo a las competencias que el numeral 3.6.3.) del artículo 79º de la Ley N° 27972 le ha atribuido a las municipalidades distritales para solicitar una autorización para la colocación de anuncios publicitarios en su distrito, dichas entidades únicamente deberán evaluar si la ubicación del elemento que contiene el anuncio o aviso publicitario afecta o no las normas técnicas respecto al uso del espacio físico y uso del suelo.
89. En ese sentido, la autorización para la colocación de anuncios publicitarios tendrá vigencia indeterminada siempre que se mantengan las condiciones que fueron evaluadas por la municipalidad al momento de su otorgamiento.
90. Así, conforme ha sido señalado en párrafos anteriores, las municipalidades solo podrán exigir el trámite de una nueva autorización, cuando el elemento que contenga el anuncio publicitario haya variado en relación a las normas técnicas sobre el espacio físico y uso del suelo. Hacer lo contrario supondría que la exigencia de renovación de la autorización ha sido determinada únicamente en función al transcurso del tiempo.
91. Además, la Comisión⁵⁰ ha precisado que no resulta ajustado a ley requerir una renovación periódica de las autorizaciones para la colocación de anuncios

⁵⁰ Resolución N° 0132-2012/CEB-INDECOPI:

(...)

35. En dichas oportunidades la Comisión señaló que la vigencia de las autorizaciones por instalación de anuncios depende del mantenimiento en las condiciones que fueron evaluadas y aprobadas al momento de otorgarse el respectivo permiso, no pudiendo ser revocada o dejada sin efecto por el simple transcurso del tiempo.

(...).

publicitarios en tanto no hayan variado las características físicas o estructurales del anuncio autorizado por la municipalidad o la zona donde se ubique la estructura publicitaria⁵¹.

92. La interpretación señalada ha sido recogida en los “Lineamientos sobre la Colocación de Anuncios Publicitarios⁵². Dichos lineamientos indican que las autorizaciones de instalación de elementos de publicidad exterior tienen vigencia indeterminada, en tanto se mantengan las condiciones que fueron evaluadas por la municipalidad al momento de su otorgamiento⁵³.
93. Lo mencionado a su vez se sustenta en la aplicación de los principios de legalidad y razonabilidad, previstos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, respectivamente⁵⁴.
94. Dichos principios establecen que las autoridades administrativas deben actuar conforme a los fines para los cuales les fueron conferidas sus atribuciones legales (principio de legalidad) y que al establecer obligaciones o condiciones a los administrados (como la tramitación de un procedimiento sobre renovación de autorización de anuncios), estas deben responder estrictamente a lo necesario

⁵¹ En efecto, de existir un procedimiento de renovación de autorización de anuncio publicitario, este tendría una finalidad distinta al procedimiento mediante el cual se otorgó la autorización inicialmente, debido a que no habría algún aspecto nuevo que evaluar, toda vez que la ubicación y las características físicas del anuncio ya fueron evaluadas.

⁵² Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre Colocación de Anuncios Publicitarios. Publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2008. Aprobados mediante Resolución N° 01-96-CAM-INDECOPI) y actualizados con los cambios normativos producidos y pronunciamientos emitidos con posterioridad a su publicación, mediante Resolución N° 148-2008/CEB-INDECOPI.

⁵³ “4. *¿Cuál es la vigencia de la autorización?*
Indeterminada, siempre y cuando permanezcan las condiciones que fueron evaluadas para el otorgamiento de la autorización. Dichas condiciones deben estar relacionadas con las características físicas del elemento que contiene las anuncios publicitarios en relación con el espacio físico y uso del suelo, mas no en relación al contenido del anuncio.”

⁵⁴ **Ley N° 27444**

Título Preliminar

Artículo IVº.- 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. (...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido (énfasis añadido)

para satisfacer o alcanzar la finalidad pública propuesta (principio de razonabilidad).

95. Por otro lado, de la revisión del contenido de la Ordenanza N° 1094 -norma de obligatorio cumplimiento para las municipalidades distritales ubicadas dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Lima- no se aprecia que dicho dispositivo haya establecido renovaciones de manera general a las autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios⁵⁵, tal y como sí lo ha efectuado la Municipalidad a través del artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.
96. Por lo expuesto, exigir una renovación a las autorizaciones para la colocación de anuncios publicitarios, contraviene lo dispuesto en el numeral 3.6.3.) del artículo 79° de la Ley N° 27972, ya que la Municipalidad excede las facultades que dicho artículo le otorga; asimismo, contraviene lo establecido en la Ordenanza N° 1094 y los Principios de Legalidad y de Razonabilidad, previstos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
97. En ese sentido, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de renovar anualmente los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.

E. Evaluación de razonabilidad:

98. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la exigencia cuestionada por la denunciante constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de dicha medida.

F. Efectos de la presente resolución:

⁵⁵ Salvo supuestos excepcionales como la renovación de la autorización de ubicación de anuncios o avisos publicitarios unidades móviles, la cual tendrá una vigencia máxima de hasta un (1) año; ello conforme a los artículos 22° y 23° de la Ordenanza N° 1094, el cual señala lo siguiente:
Artículo 22.- Vigencia de la Autorización de Ubicación de Anuncios y Avisos Publicitarios.- (...).
La autorización de unidades móviles tendrá una vigencia máxima de hasta un (1) año. (...).
Artículo 23.- Renovación de la Autorización de Ubicación de Anuncios o Avisos Publicitarios en unidades móviles.-
Antes de la fecha de vencimiento del plazo de la autorización de ubicación de anuncios y avisos publicitarios en unidades móviles, el interesado solicitará la renovación de la misma, para lo cual deberá cumplir con los siguientes requisitos: (...).

99. Sobre la base de lo resuelto, se dispone que una vez quede firme la presente resolución en sede administrativa, se proceda conforme a lo establecido en el artículo 48º de la Ley N° 27444, es decir, la Comisión podrá acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra barreras burocráticas contenidas en normas municipales y regionales de carácter general, que tengan rango de ley.
100. Asimismo, de acuerdo al literal c) del segundo párrafo del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868⁵⁶, se establece que la resolución de la Comisión que declara barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad sea publicada en el diario oficial "El Peruano", para conocimiento de los ciudadanos, agentes económicos y entidades interesadas, siendo que el costo de la publicación será asumido por la entidad denunciada.
101. Finalmente, se precisa que una vez publicada la presente resolución, en caso la Municipalidad exija las barreras burocráticas declaradas ilegales, la Comisión podrá imponer sanciones al amparo del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

Primero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes imposiciones y exigencias consignadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Distrital de San Borja, aprobado por la Ordenanza N° 406-MSB, publicado en su Portal Web Institucional y en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas; así como en la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C:

- (i) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comunales, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;

⁵⁶ Modificado a través de las Leyes N° 30056 publicada en el diario oficial "El Peruano" el 2 de julio de 2013 y N° 30230 publicada en el diario oficial "El Peruano" el 12 de julio de 2014.

- (ii) La imposición de una vigencia de noventa (90) días a las autorizaciones para exhibir banderolas con fines comerciales - inmobiliaria, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
- (iii) La imposición de una vigencia anual a las autorizaciones para exhibir globos o blimps, establecida en el procedimiento N° 8 del TUPA de la Municipalidad;
- (iv) La exigencia de renovación anual de los elementos de publicidad exterior, establecida en el artículo 8° de la Ordenanza N° 173-99-CDSB-C.

Segundo: precisar que las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento se considerarán materializadas en cualquier otra disposición que exista o que, con posterioridad, emita la Municipalidad Distrital de San Borja, a través de la cual se impongan exigencias de similares o idénticas características.

Tercero: disponer que, una vez quede firme la presente resolución en sede administrativa, se proceda conforme a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es decir, la Comisión podrá acudir a Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra barreras burocráticas contenidas en normas municipales y regionales de carácter general, que tengan rango de ley.

Cuarto: disponer la publicación de la presente resolución, luego que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi, conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868⁵⁷.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubía Alzamora y Rafael Alejandro Vera Tudela Wither.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE

⁵⁷

Modificada por la Ley N° 30056 y la Ley N° 30230.

