

0161-2015/CEB-INDECOPI

28 de abril de 2015

**EXPEDIENTE Nº 000470-2014/CEB  
DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ATE  
DENUNCIANTE : PESEYNE S.A.C.  
RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que no constituye barrera burocrática ilegal la restricción horaria de funcionamiento respecto al cierre de local materializada en la Carta Nº 107-2014/MDA-GDE-SGFE y en la Resolución de Sanción Nº 01M-015069, en tanto ha sido emitida por la Municipalidad Distrital de Ate dentro del marco de sus competencias, mediante instrumento legal idóneo y sin vulnerar el marco legal vigente.***

***Asimismo, la denunciante no ha cumplido con aportar indicios de carencia de razonabilidad respecto de la medida cuestionada, por lo que no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad; y, en consecuencia, se declara infundada la denuncia presentada por Peseyne S.A.C. contra la Municipalidad Distrital de Ate.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 17 de diciembre de 2014, Peseyne S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Municipalidad Distrital de Ate (en adelante, la Municipalidad) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad que se origina en la restricción horaria de funcionamiento materializada en el artículo 54º de la Ordenanza Nº 309-MDA y efectivizada en la Carta Nº 107-2014/MDA-GDE-SGFE.
2. Fundamentó su denuncia sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) Su establecimiento comercial denominado “*La Casa del Folklor*”<sup>1</sup>, cuenta con licencia de funcionamiento N° 0000016347 del 27 de marzo de 2007 para funcionar en el giro peña bar, en el horario de 11:00 horas a 23:00 horas.
- (ii) Mediante Resolución de Sanción N° 01M-N° 003865 del 1 de enero de 2012 se le estableció una multa de tres mil seiscientos cincuenta con 00/100 Nuevos Soles (S/. 3 650,00), la cual se encuentra actualmente en vía judicial en el Juzgado Civil de Ate.
- (iii) Por Resolución de Sanción N° 01M-015069 del 9 de noviembre de 2014 se le impuso una multa de tres mil ochocientos con 00/100 Nuevos Soles (S/. 3 800,00) y como medida complementaria: “*clausura definitiva*”, la cual ha sido impugnada mediante recurso de reconsideración tramitada bajo Expediente N° 55506.
- (iv) Mediante Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE del 2 de diciembre de 2014, se le informó que la Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones, mediante Memorándum N° 1041-2014-MDA-GDE-SGCOS, puso en conocimiento de la Sub Gerencia de Formalización Empresarial que mediante Resolución de Sanción N° 01M-015069 se le multó por ampliación del horario consignado en la licencia de funcionamiento al no contar con la aprobación municipal correspondiente, la cual conlleva como medida complementaria la clausura definitiva de su establecimiento. En ese sentido, se dio por iniciado en su contra el procedimiento de revocación de la referida licencia.
- (v) Con la emisión de la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE se le impone una doble sanción consistente en (i) multa de S/. 3 800,00 y (ii) medida complementaria de clausura definitiva; evidenciándose un abuso de derecho, motivo por el cual en su oportunidad interpuso recurso de reconsideración contra la sanción impuesta en el Expediente N° 55506.

---

<sup>1</sup> Ubicado en la Av. Nicolás Ayllón S/N, Mz. D, Lote 10, 1° y 2° piso Asoc. Prop. Vivienda Virgen del Carmen distrito de Ate.

- (vi) La Municipalidad no debió emitir la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE hasta que se resuelva su recurso de reconsideración presentado en la vía administrativa y judicial.
- (vii) La referida Carta da por iniciado el procedimiento de revocación de su licencia de funcionamiento, sustentándose en el artículo 54° de la Ordenanza N° 309-MDA, la cual contiene una norma de carácter tributario; sin embargo, dicha ordenanza no ha sido ratificada por el Consejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo cual carece de efecto legal y no le es aplicable.
- (viii) Su establecimiento comercial labora los siete (7) días de la semana desde las 15:00 horas hasta las 06:00 horas del día siguiente, por lo que cuando solicitó la licencia de funcionamiento cumplió con indicar que sus actividades se desarrollarían en el horario antes señalado; pese a ello, al otorgarle la licencia, la Municipalidad registró el horario de atención hasta las 23:00 horas, de forma vertical, arbitraria y burocrática.
- (ix) Se apersonó a la Municipalidad, a efectos de solicitar la ampliación de horario para su establecimiento, conforme a lo establecido en el artículo 36° de la Ordenanza N° 309-MDA; sin embargo, le informaron que ello no era posible, dado que su último Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, Tupa) no se encontraba ratificado por la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- (x) Con su establecimiento comercial hace avanzar a la sociedad creando puestos de trabajo, lo cual solo es posible con la comprensión y colaboración de las entidades públicas las cuales no deben establecer barreras burocráticas que impidan el libre acceso al mercado.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0004-2015/STCEB-INDECOPI del 5 de enero de 2015, se resolvió admitir a trámite la denuncia y se concedió a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.

4. Dicha resolución fue notificada a la Municipalidad y a la Procuraduría Pública de la Municipalidad el 9 de enero de 2015; y, a la denunciante, el 12 de enero de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

5. El 16 enero de 2015 la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Mediante Informe N° 10-2015-MDA/GDE/SGFE del 15 de enero de 2015, la Sub Gerencia de Formalización Empresarial indicó que se expidió a favor de la denunciante la licencia de funcionamiento el 27 de marzo de 2007 para el giro peña bar, bajo la Ordenanza N° 110-MDA del 28 de febrero de 2006<sup>3</sup>.
  - (ii) El horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales se rige mediante Ordenanzas N° 309-MDA y N° 250-MDA.
  - (iii) La licencia de funcionamiento del establecimiento comercial del denunciante fue autorizada para funcionar hasta las 23:00 horas, por lo que al no cumplir dicho horario, se acredita un desacato a la autoridad; y, en caso la denunciante no se encontraba conforme con el horario establecido, debió impugnar dicha resolución; sin embargo, ello no sucedió, lo cual indica su conformidad.
  - (iv) Mediante Informe N° 038-2015-MDA/GDE-SGCOS del 15 de enero de 2014 la Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones indicó que se llevó a cabo una audiencia con los vecinos de la Asociación Pro Vivienda Virgen del Carmen los cuales solicitaron la clausura del local de la denunciante, en la medida que generaba malestar al vecindario.

**D. Otros:**

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 10-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 11-2015/CEB (dirigida a la Municipalidad) y N° 12-2015/CEB (dirigida al Procurador Público de la Municipalidad).

<sup>3</sup> Vigente al momento de emitir la citada licencia.

6. El 15 de enero de 2015, la denunciante presentó copia legalizada de la Resolución de Sanción N° 01M-015069, la cual será tomada en consideración para el análisis del presente caso.
7. Mediante escrito presentado el 6 de febrero de 2015 la denunciante señaló lo siguiente:
  - (i) De los nueve (9) abogados que el Procurador Público de la Municipalidad otorgó facultades de representación, tres (3) no se encuentran habilitados, careciendo de competitividad. (sic).
  - (ii) Respecto al Informe N° 10-2015-MDA/GDE/SGFE, en su oportunidad presentó su solicitud de otorgamiento de licencia de funcionamiento solicitando verbalmente que el horario de funcionamiento sea hasta las 06:00 horas, ocupando así dos (2) turnos de trabajo, ello en virtud a lo establecido en el artículo 71° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF.
  - (iii) En lo concerniente al Informe N° 038-2015-MDA/GDE-SGCOS, la petición formulada por la Asociación Pro Vivienda Virgen del Carmen en su Oficio N° 47-2014-APVVC-ATE no menciona la clausura de su establecimiento comercial.
  - (iv) Del Informe N° 363-2014-MDA/GDE-SGCOS-JTP del 9 de noviembre de 2014 adjuntado por la Municipalidad, se acredita que su establecimiento se encontraba funcionando sin ningún tipo de incidencias.
  - (v) La Municipalidad continúa imponiéndole multas sucesivas por ampliación del horario, conforme se observa de la Resolución de Sanción N° 01M-015267 del 1 de enero de 2015, la cual además dispone como medida complementaria la clausura temporal de su establecimiento.

## **II. ANALISIS:**

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

8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868<sup>4</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>5</sup>.
9. Asimismo, el artículo 17º de la Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>6</sup>, dispone que la Comisión tiene la obligación, además, de supervisar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Licencia de Funcionamiento, conforme a sus competencias<sup>7</sup>.
10. 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 la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o

---

4 Artículo vigente en virtud de la primera disposición final del Decreto Legislativo Nº 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 26º y 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868.-

Deróguese el Decreto Ley Nº 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.

5 **Decreto Ley Nº 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 Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 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. (...).

6 Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de febrero de 2007.

7 **Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento**  
**Artículo 17.- Supervisión**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, a través de la Comisión de Acceso al Mercado, deberá supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, conforme a sus competencias.

ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional<sup>8</sup>.

## **B. Cuestiones previas:**

### **B.1. Precisión sobre la materialización de la restricción horaria cuestionada**

11. Mediante Resolución N° 0004-2015/STCEB-INDECOPI del 5 de enero de 2015, la Secretaría Técnica admitió a trámite la denuncia presentada contra la Municipalidad, por presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la cual tiene su origen en la restricción horaria de funcionamiento materializada en el artículo 54° de la Ordenanza N° 309-MDA y efectivizada en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE.
12. No obstante, de la revisión del artículo 54° de la Ordenanza N° 309-MDA, se aprecia que en dicho artículo se establecen las causales de revocación de las licencias de funcionamiento de los establecimientos comerciales, supuesto distinto al denunciado en el presente caso.
13. De la verificación de dicha ordenanza se aprecia que no contiene la restricción horaria denunciada en este procedimiento, encontrándose materializada, únicamente, en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y en la Resolución de Sanción N° 01M-015069<sup>9</sup>, actos que, a entender de la denunciante, limitarían ilegalmente su derecho a funcionar.
14. Por tanto, se precisa que la restricción horaria en cuestión se encuentra materializada, únicamente, en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y en la Resolución de Sanción N° 01M-015069, por lo que el análisis respectivo se realizará en base a dichos documentos. Dicha precisión no vulnera el derecho de defensa de la Municipalidad por cuanto la referida entidad ha presentado sus descargos en base a dicha documentación.

---

<sup>8</sup> Resolución N° 182-97-TDC, 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. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

<sup>9</sup> Cabe señalar que de la revisión de la referida resolución de sanción, se observa que la misma impuso una multa a la denunciante por ejercer su actividad económica fuera del horario permitido al señalar lo siguiente: "*Se constató el funcionamiento del establecimiento fuera del horario permitido ya que su licencia de funcionamiento cuenta con horario solo hasta las 23:00 horas*".

**B.2. Respecto al procedimiento de revocación de la licencia de funcionamiento:**

15. La denunciante en su escrito de denuncia señaló que la Municipalidad a través de la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE dio inicio (en su contra) al procedimiento de revocación de su Licencia Municipal de Funcionamiento de Establecimiento Comercial, Industrial y/o Servicio N° 0000016347-2007, sustentándose en el artículo 54° de la Ordenanza N° 309-MDA.
16. Al respecto, cabe señalar que el inicio de un procedimiento de revocación de licencia de funcionamiento, no implica un acto administrativo mediante el cual se esté revocando algún derecho otorgado o reconocido a la denunciante.
17. Asimismo, en el presente caso nos encontramos ante un procedimiento de revocación sanción el cual ha sido originado por la propia denunciante en virtud al incumplimiento en el horario de funcionamiento establecido en su licencia de funcionamiento.
18. Por otro lado, si la exigencia se encuentra contenida en la sanción o en una revocación sanción, corresponderá determinar si la misma constituye una revocación indirecta o una directa que trasgrede el procedimiento establecido en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General lo cual se verificará en el análisis de legalidad de la presente resolución.

**B.3. Respecto a la sanciones impuestas por la Municipalidad:**

19. La denunciante en su escrito de denuncia señaló que la Municipalidad mediante Resolución de Sanción N° 01M-015069 lo multó por ampliar el horario consignado en su licencia de funcionamiento, imponiéndole como medida complementaria la clausura definitiva de su establecimiento comercial. Asimismo, señaló que mediante Resolución de Sanción N° 01M-015267 la Municipalidad volvió a sancionarlo, disponiendo la clausura temporal de su local comercial.



20. Al respecto, es preciso señalar que en pronunciamientos anteriores<sup>10</sup>, la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala) ha señalado que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de una entidad de la Administración Pública mediante la imposición de sanciones, no constituye un supuesto de barreras burocráticas que recaigan en el ámbito de competencias de esta Comisión, debido a lo siguiente:
- Las competencias de la Comisión no están dadas para convertirse en una instancia revisora de todo tipo de actuaciones de la Administración Pública, sino solamente de aquellas que puedan calificar como barreras burocráticas en los términos de la ley, y;
  - Las sanciones (multas, órdenes de clausura o suspensiones u otras medidas análogas) por sí mismas no suponen la exigencia de requisitos, obligaciones y cobros o el establecimiento de impedimentos o abstenciones que impliquen la modificación de las condiciones para que los agentes económicos puedan desarrollar sus actividades económicas, sino que obedecen al ejercicio de la potestad sancionadora que las entidades de la Administración Pública poseen frente a una conducta concreta calificada como infracción.
21. Conforme a la jurisprudencia señalada, la Comisión ha entendido que no resulta competente para conocer si las sanciones impuestas a los administrados han sido aplicadas correctamente o si en el desarrollo de las acciones de supervisión y fiscalización que han originado la imposición de sanciones se ha respetado las normas y principios que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades administrativas, entre los cuales se encuentran los principios del debido procedimiento, de derecho de defensa y de razonabilidad y proporcionalidad sancionadora.
22. La Comisión ha sostenido que eventualmente podría conocer de las sanciones si es que a través de ellas se materializa la imposición de barreras burocráticas en los términos establecidos en la ley, es decir, si a través de ellas se imponen exigencias, prohibiciones y/o cobros como condición para el desarrollo de una actividad económica.

---

10

Ver Resoluciones Nº 1823-2006/TDC-INDECOPI, Nº 2009-2007/TDC-INDECOPI y Nº 1436-2007/TDC-INDECOPI, entre otros.

23. En ese sentido, si bien la denunciante indicó que la Municipalidad le viene imponiendo sanciones y medidas complementarias a su establecimiento comercial mediante Resoluciones de Sanción N° 01M-015069 y N° 01M-015267, dicha actuación es realizada en virtud a la potestad sancionadora que le confiere la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>11</sup>, lo cual no puede ser materia de revisión por esta Comisión, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, al no constituir barrera burocrática, por lo cual corresponde desestimar los argumentos señalados por la denunciante.
24. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que si en el presente caso se logra acreditar que la restricción horaria denunciada constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la Comisión dispondrá que se inapliquen todas aquellas actuaciones que materialicen la barrera burocrática.
- B.4. Respecto a los abogados nombrados por el Procurador Público de la Municipalidad:
25. La denunciante señaló que de los nueve (9) abogados que el Procurador Público de la Municipalidad otorgó facultades de representación, tres (3) de ellos no se encontrarían habilitados, careciendo de competitividad. (sic).
26. Sobre el particular, cabe señalar que el hecho de que algunos de los abogados en los que el Procurador Público de la Municipalidad delegó su representación no se encuentren habilitados, no invalida los argumentos y documentación presentada por la referida Municipalidad en el presente procedimiento, en la medida que ninguno de estos ha suscrito o presentado de manera individual escrito alguno, por lo cual carece de objeto emitir algún pronunciamiento sobre la condición de habilitación de los referidos abogados.

---

11

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

**Artículo 46.- Sanciones .**

Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. (...).

**C. Cuestión controvertida:**

27. Determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la restricción horaria de funcionamiento materializada en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y en la Resolución de Sanción N° 01M-015069.

**D. Evaluación de legalidad:**

28. En diversos pronunciamientos<sup>12</sup> esta Comisión ha señalado que la competencia municipal para normar y regular el funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y actividades profesionales se encuentra establecida en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. En virtud a ello, las municipalidades pueden dictar disposiciones que establezcan horarios de funcionamiento para los locales que operan en sus respectivas circunscripciones territoriales. Asimismo, cuentan con facultades para fiscalizar el cumplimiento de la regulación que emitan sobre la materia.
29. Lo mencionado ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional al pronunciarse acerca de los cuestionamientos efectuados a las restricciones horarias establecidas por las municipalidades, señalando que dichas medidas se encuentran comprendidas dentro del ámbito de competencias de tales entidades<sup>13</sup>.
30. En el presente caso, la denunciante cuestiona el horario que le viene imponiendo la Municipalidad mediante la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y la Resolución de Sanción N° 01M-015069. Sin embargo, dicho horario no ha sido creado por dichos actos, sino que los mismos son resultado de la fiscalización del cumplimiento del horario establecido en su licencia de funcionamiento<sup>14</sup>.

---

12 Ver Resoluciones N° 0003-2015/CEB-INDECOPI, N° 0004-2015/CEB-INDECOPI, N° 0005-2015/CEB-INDECOPI, N° 0086-2015/CEB-INDECOPI, N° 0613-2014/CEB-INDECOPI, N° 0059-2014/CEB-INDECOPI, N° 0050-2014/CEB-INDECOPI, N° 0213-2010/CEB-INDECOPI, N° 0014-2011/CEB-INDECOPI, N° 0016-2011/CEB-INDECOPI, N° 0031-2011/CEB-INDECOPI, N° 0048-2011/CEB-INDECOPI, N° 0145-2011/CEB-INDECOPI, N° 0170-2011/CEB-INDECOPI, N° 0190-2011/CEB-INDECOPI, N° 0237-2011/CEB-INDECOPI y N° 0032-2012/CEB-INDECOPI.

13 Ver Sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2006-AI, correspondiente a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Comerciantes San Ramón y Figari, contra las Ordenanzas N° 212-2005 y N° 214-2005. Asimismo, ver Sentencia recaída en el Expediente N° 08746-2006/PA/TC, correspondiente a la demanda de amparo interpuesta por don Fidel Linares Vargas contra la Municipalidad Distrital de Chorrillos a fin de que se declare inaplicable la Ordenanza N° 055-MDCH.

14 Licencia Municipal de Funcionamiento de Establecimiento Comercial, Industrial y/o Servicio N° 0000016347-2007.

31. Por tanto, la restricción de horario de funcionamiento cuestionada por la denunciante no resulta ilegal por falta de competencia de la entidad para imponer la medida.
32. En segundo lugar, resulta relevante analizar si la Municipalidad a través de la restricción horaria ha revocado determinados actos administrativos, siendo que para ello debió cumplir con el procedimiento de revocación y/o modificación de actos administrativos, establecido en los artículos 203º y 205º de la Ley N° 27444.
33. La Ley N° 27444 ha regulado el marco general para que las entidades de la Administración Pública emitan actos administrativos cuyos alcances tienen efectos concretos en los derechos y obligaciones del ciudadano sobre el cual recae, como sucede con los títulos habilitantes que otorgan las autoridades para realizar una actividad económica.
34. La referida ley establece no solo el procedimiento para la emisión y creación de los actos administrativos, sino también garantiza la estabilidad de los mismos, de tal manera que la declaración y/o reconocimiento de derechos tenga una permanencia en el tiempo. En efecto, nuestro marco legal ha establecido el principio de estabilidad de los actos administrativos y, solo de manera excepcional, la figura de la revocación y/o modificación, como se aprecia en el artículo 203º de la Ley N° 27444:

**“Artículo 203º.- Revocación.-**

*203.1. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.*

*203.2. **Excepcionalmente**, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:*

*203.2.1. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan con los requisitos previstos en dicha norma.*

*203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.*

*203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevivientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.*

*203.3 La revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.”*

(El resaltado es nuestro)

35. La mencionada ley también contempla el derecho que le asiste al administrado afectado, en los supuestos en que la revocación le genere algún tipo de daño:

**“Artículo 205º.- Indemnización por revocación**

205.1. Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.

205.2. Los actos incurridos en causal para su revocación o nulidad de oficio, pero cuyos efectos hayan caducado o agotado, serán materia de indemnización en sede judicial, dispuesta cuando quede firme administrativamente su revocación o anulación.”

36. Mediante Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI, la Sala ha establecido un precedente de observancia obligatoria que interpreta los alcances del procedimiento de revocación señalados en los artículos 203º y 205º de la Ley N° 27444<sup>15</sup>. Conforme a dicho precedente, la entidad que revoque o modifique actos administrativos que confieren o declaran derechos, deben cumplir con lo siguiente:

- (i) Que la revocación sea efectuada por la más alta autoridad de la entidad competente.
- (ii) Que se permita a los particulares el ejercicio del derecho de defensa, pudiendo presentar los alegatos y medios de prueba que consideren pertinentes.
- (iii) Que, en caso la revocación origine un perjuicio económico a los particulares, la resolución que la decida incluya lo necesario para efectuar una indemnización a su favor, o de lo contrario, que determine las razones por las cuales no correspondería este tipo de pago.

---

15

La Sala ha señalado lo siguiente, como precedente de observancia obligatoria:

“a) El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para efectuar la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.

b) Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

c) Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.”

37. En el presente caso, la denunciante cuenta con Licencia Municipal de Funcionamiento de Establecimiento Comercial, Industrial y/o Servicio N° 0000016347-2007 del 27 de marzo de 2007, la cual señala, de manera expresa, que **el horario de funcionamiento del local de la denunciante será desde las 11:00 hasta las 23:00 horas.**
38. En tal sentido, el horario de funcionamiento respecto al cierre del establecimiento comercial de la denunciante en dicha licencia, coincide con la restricción horaria establecida en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y la Resolución de Sanción N° 01M-015069.
39. En atención a lo señalado, no se advierte que se haya configurado algún supuesto de revocación en el horario de funcionamiento respecto del establecimiento comercial de la denunciante, toda vez que el mismo únicamente cabría si se hubiesen alterado las condiciones de la licencia de funcionamiento otorgada, lo cual no se ha observado en el presente caso.
40. Si bien la denunciante alegó en su escrito de denuncia que: (i) el artículo 54° de la Ordenanza N° 309-MDA contiene normas de carácter tributario, (ii) la referida ordenanza no ha sido ratificada por el Consejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y, que (iii) solicitó la ampliación de horario para su establecimiento comercial a la Municipalidad; cabe señalar que de la revisión de dichos argumentos se aprecia que los mismos no sustentan la ilegalidad de la exigencia que cuestiona sino de otro tipo de actuación.
41. Por tanto, se precisa que este Colegiado no se pronunciará sobre dichos argumentos, toda vez que los mismos no guardan relación con la materia controvertida del presente procedimiento que es la restricción horaria de funcionamiento del establecimiento comercial de la denunciante.
42. Por todo lo expuesto, corresponde declarar que la restricción horaria de funcionamiento respecto al cierre de local materializada en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y Resolución de Sanción N° 01M-015069, no constituye una barrera burocrática ilegal.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

43. De conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC,

habiendo identificado que la restricción horaria cuestionada no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de dicha medida. Sin embargo, según dicho precedente, para que la Comisión inicie el análisis de razonabilidad, es necesario que el denunciante aporte elementos de juicio en los que se sustente por qué considera que la medida: (i) establece tratamientos discriminatorios; (ii) carece de fundamentos (medida arbitraria); o, (iii) resulta excesiva en relación a sus fines (medida desproporcionada).

44. La denunciante ha señalado en su escrito de denuncia que su establecimiento comercial labora toda la semana desde las 15:00 horas hasta las 06:00 horas del día siguiente, por lo que cuando solicitó la licencia de funcionamiento indicó que sus actividades sería en el horario antes señalado; no obstante, la Municipalidad al otorgarle la licencia registró el horario hasta las 23:00 horas, de forma vertical, arbitraria y burocrática;
45. Sin embargo, esta Comisión considera que lo alegado no constituye argumento de razonabilidad suficiente contra la medida denunciada, en tanto no sustenta o justifica la carencia de razonabilidad de la restricción horaria denunciada sino únicamente se limita a indicar que le habrían otorgado un horario distinto al solicitado, además de no adjuntar prueba alguna de lo señalado. En ese sentido, corresponde desestimar dicha alegación en el presente procedimiento.
46. Por tanto, en el presente caso la denunciante no ha aportado indicios sobre una posible carencia de razonabilidad de la exigencia antes mencionada, por lo que no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad.

#### **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 que no constituye barrera burocrática ilegal la restricción horaria de funcionamiento respecto al cierre de local materializada en la Carta N° 107-2014/MDA-GDE-SGFE y Resolución de Sanción N° 01M-015069.

**Segundo:** declarar que Peseyne S.A.C. no ha cumplido con aportar indicios de carencia de razonabilidad respecto de la barrera burocrática denunciada, por lo que no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad; y, en consecuencia, infundada la denuncia presentada en contra de la Municipalidad Distrital de Ate.

***Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión:  
Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubia Alzamora, Rafael Alejandro Vera  
Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto.***

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE***