



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS  
BUROCRÁTICAS  
**DENUNCIANTE** : FÍSICOS Y GRÁFICOS PUBLICITARIOS S.A.C.<sup>1</sup>  
**DENUNCIADA** : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
**MATERIAS** : PROCEDENCIA  
LEGALIDAD  
INDICIOS DE CARENCIA DE RAZONABILIDAD  
**ACTIVIDAD** : PUBLICIDAD

**SUMILLA:** se **CONFIRMA** la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró **IMPROCEDENTE** la denuncia presentada por **Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C.** contra la **Municipalidad Metropolitana de Lima** por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el cobro de 5 (cinco) Unidades Impositivas Tributarias por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza Municipal 2348-2021, Ordenanza que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la Provincia de Lima.

*La razón de la decisión es que el cobro denunciado se impone en el marco de un procedimiento para la regularización de autorización, lo cual implica un beneficio para los administrados antes que un obstáculo o impedimento para la permanencia en el mercado puesto que permite permanecer en el mismo a los administrados que instalaron elementos de publicidad exterior, en bienes de dominio público, sin contar con la autorización necesaria.*

*Al no cumplir con una de las características de las barreras burocráticas, de acuerdo con la definición prevista en el numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el cobro cuestionado no constituye una barrera burocrática y su análisis en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas resulta un petitorio jurídicamente imposible lo que es causa de improcedencia en aplicación del artículo 27 de la misma norma en concordancia con el numeral 5 del artículo 427 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial 010-93-JUS.*

*Asimismo, se CONFIRMA la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el Anexo 4 de la presente resolución.*

*El fundamento de la decisión respecto de la primera medida es que la leyenda*

<sup>1</sup> Identificada con RUC 20102222220.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

**de un anuncio publicitario es la publicidad en sí misma y la exigencia de su comunicación implica una supervisión de la publicidad. Ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen ninguna competencia de los gobiernos locales en general, ni de las municipalidades provinciales en particular, en materia publicitaria.**

**Mas aún, el artículo 24 del Decreto Legislativo 1044, Ley de represión de la competencia desleal, dispone que cualquier autoridad diferente a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi y, en segunda instancia, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Indecopi se encuentra impedida de realizar supervisión en materia publicitaria. Así, la Municipalidad Metropolitana de Lima no es competente para supervisar el contenido de los anuncios publicitarios ya sea antes o después de que sean puestos a disposición del público.**

**Sobre la segunda medida, la razón de la decisión es que, si bien la Municipalidad Metropolitana de Lima es competente para establecer un cobro por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, debe ejercer sus competencias dentro de los límites establecidos en el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo 156-2004-EF, que dispone que las tasas por servicios administrativos o derechos no excederán del costo por la prestación del servicio y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del mismo.**

**Al ser un tipo de tasa, la entidad denunciada debe determinar el derecho de uso de un bien de dominio público en atención a los referidos límites, sin embargo, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima no ha acreditado que el derecho impuesto a los administrados responde al costo por la prestación del servicio ni que su rendimiento se destina exclusivamente al financiamiento de este contraviniendo así el referido artículo 70.**

**Finalmente, se CONFIRMA la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró que no constituyen barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el Anexo 5 de la presente resolución, y que al respecto Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C. no ha presentado indicios de carencia de razonabilidad suficientes.**

**La razón de la decisión es que las medidas detalladas han sido impuestas por la Municipalidad Metropolitana de Lima en ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas en el numeral 1.4.4 del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los artículos 5 y 17 de la Ley 31313, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y el artículo 11 la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, para para determinar la ubicación, altura, tamaño y distancia entre sí de los elementos de publicidad exterior a ser**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

***instalados en la provincia de Lima tanto en espacios públicos como privados.***

***Además, la Ordenanza Municipal 2348-2021, que materializa las medidas, ha sido correctamente publicada en el diario oficial El Peruano y la imposición de tales restricciones no contraviene otros dispositivos legales vigentes.***

***Asimismo, respecto de las barreras burocráticas detalladas, la denunciante no ha presentado indicios suficientes de carencia de razonabilidad de acuerdo al estándar previsto en el artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, por lo que, en aplicación del artículo 15 de la misma norma, no resulta posible desarrollar el análisis de razonabilidad respecto de las medidas halladas legales.***

Lima, 14 de octubre de 2022

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 18 de agosto de 2021, Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), por la presunta imposición de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad detalladas en el Anexo 1 de la presente resolución.
2. La denunciante sustentó su denuncia en los siguientes argumentos:
  - (i) Se acogió a la Ordenanza 1094, Ordenanza que regula la ubicación de anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima (en adelante, la Ordenanza 1094-MML), vigente desde 2007 hasta 2021, para la obtención de autorizaciones de instalación y uso de bien público que le han permitido desarrollar la actividad materia de su objeto social y mantenerse como agente en el mercado.
  - (ii) La Ordenanza 1094 consideraba requisitos técnicos, administrativos y económicos para la instalación de elementos de publicidad exterior que podía cumplir, en particular las tasas ascendían al 2% de la Unidad Impositiva Tributaria (en adelante, UIT) por metro cuadrado.
  - (iii) Cuenta con autorizaciones otorgadas por la Municipalidad en 2009 para la instalación de elementos publicitarios cuya un área total es mayor al área máxima permitida por la Ordenanza Municipal 2348-2021, Ordenanza que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la Provincia de Lima (en adelante, la Ordenanza 2348-2021-MML), y con alturas superiores a las previstas en



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

la misma norma.

- (iv) La Ley 31316, Ley de Prevención y Control de la Contaminación Lumínica (en adelante, la Ley 31316), otorga competencias normativas al Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como facultades de monitoreo, fiscalización y sanción a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales que son las mismas que contiene la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (v) Las medidas que denuncia son ilegales e irracionales porque restringen el ejercicio de sus derechos al limitar el área de exhibición de los mensajes publicitarios y al establecer el pago por concepto de derecho de uso de bien público de forma excesiva y abusiva.
- (vi) La Municipalidad contraviene lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) que le otorga el derecho de petición y a la libre empresa en tanto se ha limitado su derecho a la superación.
- (vii) La Municipalidad también ha contravenido el principio de legalidad previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444) porque las autoridades deben actuar con sujeción a la Constitución y el derecho y en este caso se ha inobservado el marco legal aplicable.
- (viii) La Ordenanza 2348-2021-MML contradice el principio de razonabilidad establecido en el TUO de la Ley 27444 porque la Municipalidad ha excedido sus facultades al crear las obligaciones, infracciones y sanciones cuestionadas.
- (ix) La Municipalidad contraviene el artículo 70 de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 776 (en adelante, la Ley de Tributación Municipal), que dispone que las tasas no excederán el costo de los servicios.
- (x) Su denuncia se sustenta en el inciso 20 del artículo 2 de la Constitución y en los artículos 1, 7, 20 y siguientes del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256).
- (xi) La restricción a la ubicación de anuncios publicitarios prevista en el literal a) del artículo 36 es ilegal e irracional porque limita el público objetivo de los anuncios.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xii) La limitación de altura para los elementos de publicidad exterior ubicados en el retiro de una edificación, siempre que los inmuebles colindantes no tengan el uso de vivienda, dispuesta en el literal c) del artículo 36 es ilegal e irracional porque es difícil ubicar un predio sin vecinos.
- (xiii) La imposición de distancias mínimas entre elementos de publicidad exterior ubicados en el retiro de edificaciones establecidas en el literal e) del artículo 36 es ilegal e irracional porque limita el ejercicio de su actividad comercial ya que ha instalado elementos de publicidad exterior en distancias diferentes de modo que, si se regulariza ante la Municipalidad, tendría que retirar la mayor parte de dichos elementos.
- (xiv) La limitación prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 sobre la altura máxima y distancias mínimas respecto de la calzada es ilegal e irracional porque actualmente la altura de los elementos de publicidad exterior instalados en Lima excede la medida indicada en armonía con lo previsto en la Ordenanza 1094-MML.
- (xv) La imposición de una distancia no menor a 150 metros radiales entre elementos de publicidad exterior indicada en el literal b) del numeral 1 del artículo 43, la limitación de altura y distancia desde la calzada para los elementos de publicidad exterior en separadores laterales de bienes de dominio público dispuesta en el literal a) del numeral 2 del artículo 43, la imposición de la distancia de 150 metros radiales entre elementos de publicidad exterior establecida en el literal b) del numeral 2 del artículo 43, y la exigencia de comunicar la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior materializada en el artículo 62 son ilegales e irracionales.
- (xvi) La limitación de altura, dimensiones y distancia a la vía para los elementos de publicidad exterior en separadores laterales de las vías expresas prevista en el literal a) del numeral 3 del artículo 43 es ilegal e irracional porque reduce considerablemente el área de exhibición.
- (xvii) La limitación de altura y distancias para los elementos de publicidad exterior ubicados en los separadores lateral de las vías expresas, dispuesta en el literal b) del numeral 3 del artículo 43 es ilegal e irracional porque reduce el área de exhibición.
- (xviii) Las medidas previstas en los literales c) y d) del numeral 3 del artículo 43 sobre distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas, así como entre estos y la calzada, y la altura de estos, son irracionales porque reduce el área de exhibición.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xix) La barrera burocrática establecida en el literal e) del numeral 3 del artículo 43, relativa a distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas, así como entre estos y la calzada, y la altura de estos, es ilegal e irracional porque limita el área de exhibición.
- (xx) La medida dispuesta en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 sobre distancias entre elementos de publicidad exterior es irracional porque la distancia prevista es muy grande.
- (xxi) La barrera impuesta en el literal c) del artículo 45 sobre altura máxima para los elementos de publicidad exterior es irracional porque actualmente tales elementos suelen sobrepasar en 7.00 metros el límite indicado.
- (xxii) Las exigencias impuestas en los literales a) y b) del artículo 46 sobre distancia de elementos de publicidad exterior sencillos, iluminados, luminosos y especiales respecto de determinados servicios y zonas residenciales son irracionales porque limitan la exhibición del mensaje al público objetivo del producto.
- (xxiii) El pago de 5 UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien público, adicional al pago por derecho de trámite, previsto en el artículo 59 es irracional e ilegal porque viene pagando los derechos que la Municipalidad le ha liquidado por los elementos de publicidad exterior instalados con los que cuenta.
- (xxiv) El cobro de los porcentajes de la UIT establecidos en el artículo 65, de acuerdo al tipo de elemento de publicidad exterior, por el aprovechamiento de un bien de dominio público es ilegal e irracional porque el cobro de tasas que efectúan las municipalidades debe encontrarse acorde a lo dispuesto en la Constitución y a la Ley 27972, es decir acorde al servicio que dichas entidades prestan.
- (xxv) El monto que paga actualmente por cada elemento publicitario, según la liquidación de pago emitida por la Municipalidad, se elevaría significativamente bajo la nueva regulación, más aún si se le añade el monto de 5 UIT por concepto de regularización. En el caso de un panel monumental iluminado el incremento sería de más de 60 000 soles.
- (xxvi) El plazo de 90 días calendario, desde el día siguiente de la publicación de la Ordenanza 2348-2021-MML en El Peruano, establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria para la regularización de autorizaciones, resulta sumamente corto en relación a lo previsto en la Ordenanza 1094-MML que otorgó un plazo de un año.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xxvii) El cuadro de sanciones de los elementos de publicidad exterior resulta ilegal e irracional porque las sanciones han sido elevadas hasta en cuatro veces su valor anterior.
3. El 17 de septiembre de 2021, mediante la Resolución 0250-2021/CEB-INDECOPI, la Comisión admitió a trámite<sup>2</sup> la denuncia por la exigencia del cobro por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT, para la regularización y obtención correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML y por las medidas detalladas en el Anexo 2 y en el Anexo 3 de la presente resolución.
  4. El 9 de diciembre de 2021 la Municipalidad presentó sus descargos.
  5. El 18 de enero de 2022 la Secretaría Técnica de la Comisión remitió a la Municipalidad el Oficio 000026-2022-CEB-INDECOPI solicitando lo siguiente:
    - (i) Precisar si, de manera previa a la aprobación de la Ordenanza 2348-2021-MML, tuvieron en cuenta el límite establecido en el Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo 133-2013-EF (en adelante, el TUO del Código Tributario) para establecer las tasas previstas en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
    - (ii) Remitir la documentación y/o información que sustentaría que los derechos por el aprovechamiento del bien de dominio público, calculados en relación con el uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezcan el/los elemento/s de publicidad exterior, conforme a su clasificación y características, se sujetarían al límite establecido en el TUO del Código Tributario para su determinación.
  6. El 20 de enero de 2022, la Municipalidad respondió al requerimiento presentando el Informe Técnico D000006-2022-MML-GDU-SAU-DIPEX-VVP del 14 de enero de 2022 (en adelante, el Informe 006-2022).
  7. El 4 de febrero de 2022, por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró fundada en parte<sup>3</sup> la denuncia y barreras burocráticas ilegales las

<sup>2</sup> Asimismo, la Comisión declaró improcedente la denuncia en los siguientes extremos:

- (i) La exigencia de regularizar las instalaciones de elementos de publicidad exterior que no cuenten con autorización municipal en un plazo de 90 (noventa) días calendario, contado a partir del 28 de mayo de 2021, materializada en la Cuarta Disposición Transitoria de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (ii) La elevación del monto de las sanciones (de 0.5 a 2 UIT) establecidas en el anexo de la Ordenanza 2348-2021-MML

<sup>3</sup> Asimismo, la Comisión resolvió lo siguiente:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

medidas detalladas en el Anexo 2 de la presente resolución.

8. La Comisión adoptó esta decisión bajo los siguientes fundamentos:
- (i) Las municipalidades provinciales son competentes para regular sobre la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, lo cual implica los aspectos técnicos del elemento publicitario, las características de su funcionamiento y su ubicación con el objetivo de garantizar el equilibrio, la armonía y el ambiente urbanos, así como proteger el ambiente paisajístico, la salud y tranquilidad de los vecinos y evitar la contaminación visual de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 79 y en el artículo 73 de la Ley 27972, así como considerando el principio de legalidad y la autonomía de los gobiernos locales, en el marco de lo indicado en las reglas que rigen los permisos para el uso del suelo en Lima Metropolitana, especialmente, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010.
  - (ii) Dentro de sus competencias, la Municipalidad emitió la Ordenanza 2348-2021-MML cuyo objeto es regular las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima con la finalidad de preservar la seguridad pública, ambiente urbano y orden público, así como la conservación, estética y mejora del ornato local.
  - (iii) Al imponer las exigencias vinculadas a la altura de un elemento de publicidad, a la distancia para su instalación en relación con determinados establecimientos, vías o respecto de otros elementos y a su ubicación la Municipalidad tuvo en cuenta sus competencias legalmente atribuidas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo y los fines por los cuales fueron conferidas: el equilibrio y el ambiente urbano.
  - (iv) La Municipalidad cuenta con competencias para establecer el cobro de una tasa de la categoría derecho por el aprovechamiento de bienes de dominio público en los cuales se ubicarán los elementos de publicidad

- 
- (i) Desestimar los argumentos planteados por la denunciante y la Municipalidad de acuerdo con lo desarrollado en las cuestiones previas de la resolución.
  - (ii) Disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales en favor de la denunciante.
  - (iii) Disponer la publicación de un extracto de la resolución en el diario oficial El Peruano luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.
  - (iv) Disponer la inaplicación con efectos generales de las medidas declaradas ilegales en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.
  - (v) Ordenar como medida correctiva que la Municipalidad informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el procedimiento, en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles de notificada la resolución que declare consentida o confirmada la resolución.
  - (vi) Disponer que la Municipalidad informe, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la resolución.
  - (vii) Ordenar a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento en cuanto corresponde una vez que la resolución quede consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi.

8/63

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

exterior, adicionalmente a la tasa por derecho de tramitación de autorización de colocación de anuncios publicitarios.

- (v) La Municipalidad ha impuesto las medidas denunciadas mediante una ordenanza municipal correctamente publicada en el diario oficial El Peruano de modo que se ha cumplido con las formalidades exigidas para imponerlas.

Sobre la exigencia de comunicar las modificaciones de leyenda de elementos de publicidad exterior

- (vi) Se advierte que la medida denunciada ha sido impuesta a los administrados con la finalidad de que la Municipalidad pueda supervisar las variaciones o cambios del mensaje (leyenda) contenido en los elementos de publicidad exterior. Así, si la entidad determina que algún mensaje publicitario atenta contra la moral, las buenas costumbres o contiene mensajes de prácticas o actos discriminatorios comunicará tales hechos al Indecopi para que actúe dentro de sus competencias.
- (vii) Si bien la Municipalidad no evaluará el contenido de un mensaje publicitario, al exigir que se comunique los cambios o modificaciones de leyenda dicha entidad impone una carga a los administrados a efectos de realizar una supervisión *ex ante* del contenido de los elementos de publicidad exterior.
- (viii) El artículo 22 del Decreto Legislativo 1044, Ley de represión de la competencia desleal (en adelante, el Decreto Legislativo 1044), señala que la publicidad no requiere de autorización o supervisión por parte de ninguna autoridad antes de su difusión toda vez que la supervisión se realiza únicamente sobre publicidad que haya sido difundida en el mercado.
- (ix) Por su parte, el artículo 24 de la misma norma establece que el trabajo de supervisión que se realiza sobre la publicidad difundida corresponde únicamente a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, la CCD), como primera instancia, y al Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Indecopi, como segunda instancia. Asimismo, dispone que ninguna otra autoridad del estado tiene competencias para realizar dicha supervisión.
- (x) La Municipalidad no cuenta con competencias para establecer cargas administrativas a los administrados para la supervisión del contenido de los anuncios publicitarios. Si bien puede comunicar a la CCD sobre posibles mensajes publicitarios que atenten contra las buenas costumbres o contengan mensajes o actos de discriminación, entre otros, esto no



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

implica que se encuentre facultada para establecer la exigencia denunciada.

- (xi) La Ley 27270, Ley contra actos de discriminación, dispuso la incorporación del delito de discriminación al Código Penal y se estableció la responsabilidad administrativa respecto de empleadores que incurran en actos de discriminación y no ha facultado a la Municipalidad a imponer la medida en cuestión como ha sostenido la Municipalidad.
- (xii) Al no haber actuado dentro de las competencias que le fueron conferidas por el marco legal vigente, y al haber vulnerado el artículo 22 del Decreto Legislativo 1044, la Municipalidad ha contravenido el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444.

Sobre el cobro de los derechos por el aprovechamiento del bien de dominio público

- (xiii) De conformidad con lo señalado en la Norma II del Título Preliminar del TUO del Código Tributario, la tasa es el tributo cuyo hecho generador es la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente y los derechos son tasas que se pagan por el aprovechamiento de bienes públicos. Además, se dispone que las tasas se sujetan al límite de no financiar actividades distintas a las vinculadas con el servicio prestado.
- (xiv) Considerando los principios de interpretación sistemática y de coherencia normativa y de la lectura integral de la Norma II del TUO del Código Tributario se infiere que el derecho por el uso o aprovechamiento de bienes públicos debe involucrar adicionalmente la prestación de un servicio por parte del Estado, individualizado a favor del contribuyente que sustente el cobro de la tasa.
- (xv) De la revisión del artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML se verifica que la Municipalidad ha establecido que el derecho por el aprovechamiento de bienes de dominio público se calculará en función del tipo de elemento de publicidad exterior y en atención a la extensión del área de exhibición por cada cara del elemento.
- (xvi) De los descargos presentados por la Municipalidad se advierte que, a través de los derechos por aprovechamiento de bienes públicos, dicha entidad buscaría principalmente reducir la informalidad de elementos de publicidad exterior y proteger determinados intereses públicos, fines que no guardan relación con el financiamiento de actividades vinculadas al servicio prestado.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xvii) Del Informe D000014-2020-SAT-GAJ del 17 de enero de 2020, adjuntado a los descargos de la Municipalidad, se evidencia que el Gerente de Asuntos Jurídicos del Servicio de Administración Tributaria de Lima formuló observaciones a la propuesta de proyecto de la Ordenanza 2348-2021-MML respecto de los derechos por el aprovechamiento de bienes de dominio público señalando, entre otros, que no se apreciaba la forma en que se había establecido el porcentaje de la tasa y que esta reflejara el costo por el aprovechamiento del bien de dominio público.
- (xviii) En comparación con los derechos por el aprovechamiento del bien de dominio público previstos en la normativa previa sobre la materia (Ordenanza 1094-MML) los actuales derechos representan un incremento. Al respecto, la Municipalidad ha indicado que la diferencia se sustentaría en reducir la informalidad y proteger determinados bienes públicos lo que no guarda relación con el financiamiento de actividades vinculadas al servicio prestado.
- (xix) El cobro cuestionado ha sido impuesto en contravención de lo establecido en la Norma II del Título Preliminar del TUO del Código Tributario por lo que constituye una barrera burocrática ilegal.

9. Asimismo, la Comisión declaró improcedente<sup>4</sup> la denuncia respecto de la

<sup>4</sup>

El señor comisionado Vladimir Martín Solís Salazar emitió un voto en discordia respecto de la medida que fue declarada improcedente por mayoría, considerando que se trata de una barrera burocrática ilegal por las siguientes razones:

- (i) De lo previsto en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML y su régimen sancionador, así como del análisis de la capacidad sancionadora con la que cuentan los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, un pago por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público no puede ser asimilado a una sanción pecuniaria o multa como lo pretende la MML en sus descargos.
- (ii) A diferencia de lo previsto en el artículo 83 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de edificación, que se refiere expresamente a una multa, el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML señala que el pago es por una "compensación" por lo que ambas normas no son similares.
- (iii) De la evaluación sistemática de la Ordenanza 2348-2021-MML se advierte que el pago previsto en el artículo 59 se encuentra fuera del régimen sancionador de la misma norma. Mas aún, en la sección sancionadora existe una infracción por la ubicación de elementos de publicidad exterior sin autorización municipal con una sanción pecuniaria de multa y una sanción no pecuniaria de retiro.
- (iv) El pago por compensación cuestionado no guarda correspondencia con la potestad sancionadora atribuida por la Ley 27972 a los gobiernos locales, en particular no tiene marco en el artículo 46 de dicha norma que establece que solo por ordenanzas se determinan las sanciones administrativas que pueden imponer las municipalidades que pueden establecer multas y sanciones no pecuniarias sin considerar una categoría de "compensación".
- (v) Por lo expuesto, el pago por compensación establecido en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML no puede ser considerado como una sanción. Además, se debe considerar que la potestad sancionadora se rige por el principio de tipicidad según el cual toda sanción administrativa debe estar prevista expresamente sin admitir interpretaciones extensivas o analógicas. En consecuencia, corresponde analizar su legalidad.
- (vi) De acuerdo con el artículo 68 de la Ley de Tributación Municipal las municipalidades solo pueden imponer una tasa por el aprovechamiento de bienes públicos, lo que excluye cobros por otros conceptos.
- (vii) En la misma línea, el Código Tributario establece en su Norma II que las tasas pueden ser derechos cuando se pagan por el uso o aprovechamiento de bienes públicos. Sin embargo, ninguna de las normas indicadas prevén el pago de "compensaciones" a favor de las municipalidades por el aprovechamiento de bienes públicos.
- (viii) La Ley 27972 tampoco ha otorgado facultades expresas a las municipalidades provinciales para imponer un cobro compensatorio por concepto de regularización para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización.

11/63

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

exigencia del cobro por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT, para la regularización y obtención correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML, indicando lo siguiente:

- (i) Según lo señalado por la Municipalidad en sus descargos, del mismo modo que en el artículo 83 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de edificación, dicha entidad impone la medida cuestionada como una sanción a los administrados que opten por regularizar sus elementos de publicidad exterior instalados de forma irregular, es decir sin contar con la autorización respectiva.
- (ii) Si bien el cobro de 5 UIT responde al concepto de “compensación de aprovechamiento de un bien de dominio público” la naturaleza de la exigencia es la de una multa económica por haber instalado elementos de publicidad exterior sin contar con el título habilitante correspondiente.
- (iii) De acuerdo con lo previsto en los artículos 3.3 y 6 del Decreto Legislativo 1256 las sanciones no califican como barreras burocráticas bajo la competencia de la Comisión por lo que la denuncia resulta improcedente en el extremo indicado.

10. Por otro lado, la primera instancia declaró infundada la denuncia respecto de las medidas detalladas en el Anexo 3 de la presente resolución, y consideró que la denunciante no había presentado indicios de carencia de razonabilidad suficientes, bajo los siguientes fundamentos:

- (i) La Municipalidad ha impuesto las medidas denunciadas en base al ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas en salvaguarda de la seguridad pública, el ambiente urbano y el orden público, así como la conservación, estética y mejora del ornato. Así, la Municipalidad no ha contravenido el derecho a la libertad de empresa de la denunciante, previsto en el Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
- (ii) Contrariamente a lo sostenido por la denunciante, la Ordenanza 2348-2021-MML no ha revocado de forma indirecta las autorizaciones que ha obtenido anteriormente en tanto dicha norma reconoce, en su Quinta Disposición Complementaria Final, que las autorizaciones otorgadas bajo la normativa anterior se mantendrán vigentes mientras no se modifiquen las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas. Asimismo, las

- 
- (ix) La Municipalidad ha contravenido el principio de legalidad previsto en el TUO de la Ley 27444 al no haber actuado dentro de las competencias que le fueron conferidas por el marco legal vigente y la medida bajo análisis constituye una barrera burocrática ilegal.

12/63

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

autorizaciones aun no emitidas no se pueden considerar revocadas indirectamente por la referida norma.

- (iii) La Municipalidad ha impuesto las medidas denunciadas en ejercicio de sus competencias legalmente otorgadas, ha cumplido con las formalidades establecidas por ley para su imposición y no ha vulnerado el marco legal vigente.
  - (iv) El único argumento presentado por la denunciante se limita a afirmar, de modo genérico, que las medidas denunciadas son irrazonables sin desarrollar o explicar las razones que sustentan su posición. En consecuencia, se trata de afirmaciones genéricas que no constituyen indicios suficientes de carencia de razonabilidad.
11. El 10 de marzo de 2022, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación contra el tercer resuelve de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI, que declaró que las medidas detalladas en el Anexo 2 del presente pronunciamiento constituyen barreras burocráticas ilegales, señalando lo siguiente:
- (i) La Ordenanza 2348-2021-MML ha sido emitida en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas de su entidad por lo que goza de plena validez y legalidad.
  - (ii) Las ordenanzas municipales tienen rango de ley por lo que el Indecopi no está facultado para cuestionarlas ni declarar su ilegalidad dado que las ordenanzas municipales no están comprendidas en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1256.
  - (iii) Las medidas establecidas en la Ordenanza 2348-2021-MML no pueden constituir barreras burocráticas en atención a la exclusión prevista en el literal a) del numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256.

#### Sobre la exigencia declarada ilegal

- (iv) Ha regulado la exigencia cuestionada en el marco de sus competencias por lo que no vulnera el principio de legalidad.
- (v) La exigencia responde a que la autorización de elemento de publicidad exterior, que se sujeta al cumplimiento de las disposiciones del TUO de la Ley 27444, aprueba un determinado mensaje. Así, al plantearse y comunicar su modificación el órgano competente además de verificar, entre otros, que la difusión del elemento de publicidad exterior no exprese o genere mensajes de prácticas o actos discriminatorios, conlleva a actualizar y tener un registro de la autorización (leyenda modificada).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (vi) La exigencia no contraviene lo previsto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1044 porque se refiere a los elementos de publicidad exterior que ya cuentan con autorización municipal y que ya han sido difundidos en el mercado, considerando que para que los elementos de publicidad exterior se hayan difundido en el mercado deben contar previamente con la autorización municipal respectiva.

#### Sobre el cobro declarado ilegal

- (vii) Es competente para exigir el pago de un derecho por el uso de un bien público que se cede a un administrado de forma indefinida.
- (viii) En la Ordenanza 1094 (previa) no existía una diferenciación por clasificación y tipología del anuncio publicitario por lo que correspondía actualizar el derecho de uso de acuerdo a la realidad territorial existente y a los avances tecnológicos.
- (ix) En la Ordenanza 2348-2021-MML se ha buscado sincerar el panorama para no afectar el ingreso de los agentes económicos ni su derecho a la libertad de empresa ya que anteriormente el cobro por un panel simple era el mismo que para uno monumental.
- (x) Ha establecido los montos de cobro a fin de reestablecer el principio de autoridad que se había perdido en desmedro de la informalidad y considerando que el espacio público es de administración y competencia de la Provincia de Lima.
- (xi) El monto cobrado genera una recaudación municipal que permite a la entidad velar por el espacio físico público.

#### Sobre el análisis de razonabilidad

- (xii) No corresponde desarrollar el análisis de razonabilidad porque la denunciante no ha presentado indicios suficientes de carencia de razonabilidad.

12. El 10 de marzo de 2022, la denunciante interpuso un recurso de apelación contra los resuelve primero, segundo, décimo tercero y décimo cuarto de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI, que declaró infundada en parte e improcedente en parte la denuncia, señalando lo siguiente:

#### Sobre las medidas declaradas legales

- (i) Si bien la Comisión considera legales estas medidas, son carentes de razonabilidad porque son arbitrarias y desproporcionales debido a que la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

justificación presentada por la Municipalidad se basa en los reclamos de vecinos, sin embargo, los vecinos piden mayor luminosidad debido al descuido que la Municipalidad tiene respecto de las calles al no garantizar luminosidad suficiente lo que ocasiona actos delictivos.

- (ii) Además, los cálculos de distancias y medidas efectuados no se condicen con la realidad y se le exige certificados de difícil obtención debido a las exigencias burocráticas que impone la Municipalidad.

#### Sobre la medida declara improcedente

- (iii) La exigencia declarada improcedente es ilegal e irracional porque se trata de una sanción por un hecho ya cometido que debe ser normada a través de ordenanzas para tal efecto de acuerdo con lo previsto en la Ley 27972.
- (iv) Tal exigencia es irracional porque el monto es excesivo.
- (v) La declaratoria de improcedencia le genera agravio puesto que se le priva de las autorizaciones de instalación de sus elementos publicitarios que constituye su objeto social. Así, se le limita el libre ejercicio de la actividad comercial garantizada por la Constitución.

13. El 23 de marzo de 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión concedió los recursos de apelación presentados contra los resuelve primero, segundo, tercero, décimo tercero y décimo cuarto de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI.

14. El 4 de julio de 2022, la Municipalidad presentó un escrito sobre el recurso de apelación interpuesto por la denunciante indicando lo siguiente:

- (i) En su recurso de apelación, la denunciante ha indicado que las medidas declaradas legales son carentes de razonabilidad; sin embargo, no ha presentado argumentos que puedan ser considerados como indicios suficientes conforme lo dispone el artículo 16 del Decreto Legislativo 1256.
- (ii) Los argumentos de la denunciante son solo afirmaciones genéricas y se dirigen a cuestionar la pertinencia de la política pública nacional y municipal de desarrollo urbano. Por lo tanto, no se cumple con el requisito previsto en el Decreto Legislativo 1256 y no corresponde desarrollar el análisis de razonabilidad.
- (iii) La denunciante ha afirmado que la medida declarada improcedente es una barrera burocrática ilegal e irracional, sin embargo, tal medida no puede ser analizada como barrera burocrática en tanto se impone como



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

una sanción a los administrados que opten por regularizar sus elementos de publicidad exterior instalados de forma irregular. De acuerdo con lo previsto en el literal j) del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, las sanciones no constituyen barreras burocráticas.

15. El 6 de julio de 2022, la denunciante presentó un escrito señalando lo siguiente:

- (i) La exigencia de un pago por concepto de compensación del aprovechamiento de bien de dominio público, equivalente a 5 (cinco) UIT, es ilegal porque ni la Ley 27972 ni el Código Tributario autorizan a las municipalidades efectuar cobros por concepto de compensación por el uso de vías públicas ni permiten cobrar un monto que resulta irracional.
- (ii) Respecto de las medidas declaradas legales y el extremo de la resolución impugnada que resuelve que no presentó indicios suficientes de carencia de razonabilidad se debe tomar en cuenta que la exigencia de instalar elementos de publicidad exterior solamente en retiros de dominio privado que cuenten con zonificación comercial o industrial es carente de razonabilidad porque los anuncios publicitarios están dirigidos a públicos objetivos determinados según el producto que se oferte.
- (iii) Asimismo, se debe considerar que la limitación de altura de 15 metros como máximo para los elementos de publicidad exterior es irracional porque el objeto de la publicidad es que el mensaje se vea desde mayor distancia, mayor tiempo y mayor público. Esta es la misma razón de carencia de razonabilidad de las medidas detalladas en los puntos (iii), (iv), (vii), (x), (xi), (xii), (xiii), (xiv) y (xvii).
- (iv) Además, sobre las distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en bienes privados o de dominio público respecto de los suyos, se debe tomar en cuenta que están instalados respetando las distancias y medidas de ellos. Este argumento también es aplicable a las medidas de los puntos (v), (vi), (viii), (ix), (xv) y (xvi).
- (v) Los criterios para instalar elementos de publicidad considerados en la Ordenanza 2348-2021-MML también han sido los de la Ordenanza Municipal 210-MML de 1997 que quedó sin efecto por las acciones de amparo interpuestas contra esta que fueron declaradas fundadas de modo que nunca pudo ser aplicada.
- (vi) La Ordenanza 1094-MML también ha sido objeto de numerosos procesos contenciosos administrativos debido a su aplicación y al impedimento que representaba para el ejercicio de derechos legítimos.
- (vii) Tiene elementos publicitarios instalados por más de 20 años por lo que ya



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

cuenta con un derecho adquirido.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró improcedente la exigencia del cobro de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización y obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (ii) Determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró ilegales las medidas detalladas en el Anexo 4 de la presente resolución.
- (iii) Determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró legales las medidas detalladas en el Anexo 5 de la presente resolución.

## III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

### III.1 Cuestiones previas

#### A. Sobre la procedencia de la denuncia

16. En su recurso de apelación la Municipalidad ha sostenido que la denuncia no sería procedente en tanto las barreras burocráticas cuestionadas se encuentran materializadas en una ordenanza municipal que tiene rango de ley por lo que el Indecopi no está facultado para cuestionarlas ni declarar su ilegalidad dado que las ordenanzas municipales no están comprendidas en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1256 y en atención a la exclusión prevista en el literal a) del numeral 3 del artículo 3 de la misma norma.
17. Sobre el particular, el Decreto Legislativo 1256 establece lo siguiente:

#### **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

##### ***“Artículo 3.- Definiciones***

*(...)*

*Sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la aplicación de la normativa correspondiente, no se consideran barreras burocráticas dentro del ámbito de la presente ley:*

*a. Las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.*”



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

## **Artículo 6.- Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas**

### **6.1. De la Comisión y la Sala**

*La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley.*

*La Sala es la única autoridad administrativa que puede conocer y resolver las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión, conforme a los supuestos señalados en el artículo 32 de la presente ley, salvo en el procedimiento sancionador por incumplimiento de mandato regulado en el artículo 34, en cuyo caso la Comisión se constituye como instancia única en sede administrativa.*

*Mediante resolución la Comisión o la Sala, de ser el caso, ordena la inaplicación de las barreras burocráticas a las que hace referencia la presente ley.”*

*(subrayado añadido)*

18. Como se aprecia de la cita, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256 establece que no se consideran barreras burocráticas aquellas medidas establecidas “a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional” y el artículo 6 dispone explícitamente que la Comisión y la Sala son competentes para conocer, entre otros, las disposiciones administrativas incluso del ámbito municipal.
  19. Contrariamente a lo señalado por la Municipalidad, el artículo 6 de la ley especial que rige los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas establece claramente la competencia de la Comisión y la Sala para conocer las medidas materializadas en las disposiciones administrativas del ámbito municipal.
  20. Asimismo, la exclusión que se halla en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256 no se refiere a las ordenanzas municipales en tanto se excluye a las normas con rango de ley y alcance nacional, que no es el caso de las ordenanzas municipales cuyo alcance es únicamente local.
  21. Por lo expuesto, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación presentado por la Municipalidad.
- B. Sobre la precisión de la denuncia
22. Mediante la Resolución 0250-2021/CEB-INDECOPI la Comisión admitió a trámite la denuncia por 22 (veintidós) medidas detalladas en los Anexos 2 y 3 de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

la presente resolución<sup>5</sup> y por la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI, la primera instancia resolvió declarar barreras burocráticas 2 (dos) medidas, improcedente 1 (una) medida y 19 (diecinueve) medidas como barreras burocráticas legales respecto de las que la denunciante no presentó indicios suficientes de carencia de razonabilidad.

23. Para reflejar de forma más precisa lo que la denunciante ha cuestionado respecto de cada barrera burocrática, y con el propósito de contar con un texto más claro, esta Sala considera necesario reformular las barreras burocráticas materia de análisis en el presente caso.
24. Asimismo, respecto de “la exigencia que el hecho imponible aplicado en el cobro del aprovechamiento del bien de dominio público en relación con su uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezca el/los elemento/s de publicidad exterior, conforme su clasificación y características, sea calculado conforme al detalle señalado en el anexo de la presente resolución, materializada en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML”, este Colegiado considera necesario precisar la medida admitida a trámite.
25. De la revisión de la denuncia se observa lo siguiente sobre la referida medida:

#### ESCRITO DEL 18 DE AGOSTO DE 2021

**II.18.-** En el Artículo 65) Hecho Imponible; cuando dispone que por el aprovechamiento de dominio público en relación a su uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezca el/los elementos de publicidad exterior, conforme su clasificación y características fijando el pago en:

- 1.- Panel simple 5.00 % de la UIT por metro cuadrado por cara
- 2.- Panel monumental /unipolar simple 7.00 % de la UIT por metro cuadrado por cara
- 3.- Panel monumental/unipolar luminoso e iluminado 9.00% de la UIT por metro cuadrado por cara

CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

<sup>5</sup> Así como la exigencia del cobro por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT, para la regularización y obtención correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- 4.- Panel monumental/unipolar especial 10.00% por metro cuadrado de la UIT por cara
- 5.- Volumétrico 8.00% de la UIT por metro cuadrado
- 6.- Ecológico 5.00% de la UIT por metro cuadrado
- 7.- Paleta 5.00% de la UIT por metro cuadrado por cara
- 8.- Tótem 8.00% de la UIT por metro cuadrado por cara
- 9.- Inflable publicitario 7.00% de UIT por metro cuadrado

Esta exigencia es ilegal e irracional por que el cobro de las tasas los municipios deben efectuarla acorde a lo dispuesto por nuestra Constitución Política y la Ley Orgánica de Municipalidades o sea acorde al servicio que prestan, actualmente nosotros según liquidación de pago efectuada por la Municipalidad Metropolitana de Lima y que

adjuntamos a la presente, pagamos por un panel monumental iluminado de 14.40 x 7.20 la cantidad de S/. 18,247.68 soles ( por que el derecho es del 2% de la UIT por metro cuadrado) elevándose este costo de acuerdo al área de exhibición, y con esta Ordenanza que la estamos denunciando pagaríamos S/. 82,114.56 soles mas las 5 UIT por regularización sumarian 104,114.56 soles por cada elemento publicitario.

26. Como se observa, lo que la denunciante cuestiona es el monto de la tasa que se ha dispuesto en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, es decir el porcentaje de la UIT previsto para cada tipo de elemento de publicidad exterior.
27. Por lo tanto, resulta más preciso formular la barrera burocrática materia de análisis como *“el cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML”*.
28. Por otro lado, se observa que las barreras burocráticas relativas a limitaciones de ubicación y altura de elementos de publicidad exterior, así como restricciones a la distancia que debe existir entre tales elementos en atención a su ubicación, han sido formuladas como exigencias cuando resulta más preciso tratarlas como prohibiciones.
29. En atención a lo expuesto, esta Sala considera conveniente precisar las barreras burocráticas admitidas a trámite como sigue:
  - (i) La exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

- (ii) El cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (iii) La prohibición de instalar un elemento de publicidad exterior tipo panel monumental, simple, unipolar, tótem o volumétrico en el retiro de una edificación de dominio privado que no cuente con zonificación comercial y/o industrial, materializada en el literal a) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (iv) La prohibición de instalar un elemento de publicidad exterior, de hasta 15.00 metros de altura, en el retiro de una edificación si las colindantes tienen el uso de vivienda, materializada en el literal c) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (v) La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en retiros de edificaciones de dominio privado se encuentren a una distancia mínima de 150 metros radiales entre sí, exceptuando las estaciones de servicios, materializada en el literal e) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (vi) La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales presenten una altura superior a 15.00 metros (incluyendo el área de exhibición y el soporte), materializada en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (vii) La prohibición de que los componentes de elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales se encuentren a una distancia horizontal menor a 1.50 metros de la pista o calzada, materializada en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (viii) La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales sea menor de 150 metros radiales (considerando la distancia de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales), materializada en el literal b) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (ix) La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales tengan una altura mayor a 15.00 metros (incluyendo el área de exhibición y el soporte), materializada en el literal a) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (x) La prohibición de que los componentes de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales se encuentren a una distancia horizontal mayor a 1.00 metro de la pista o calzada, materializada en el literal a) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML
- (xi) La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales sea menor de 150 metros radiales (considerando la distancia de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales), materializada en el literal b) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xii) La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 1.50 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 6.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Priolé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal a) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xiii) La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 2.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 8.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Priolé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal b) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xiv) La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 2.50 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 12.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Priolé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla,



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

materializada en el literal c) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

- (xv) La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 4.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 15.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal d) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xvi) La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 6.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones hasta 21.00 metros o más de ancho de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal e) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xvii) La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla sea menor de 300 metros radiales, materializada en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xviii) La prohibición de que la saliente máxima sobre el área de exhibición de un elemento de publicidad exterior dotado de elementos externos de iluminación, ubicado en los separadores laterales de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, exceda de 2.00 metros, materializada en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xix) La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en los bienes de dominio público excedan los 15.00 metros de altura, incluyendo soportes y área de exhibición, materializada en el literal c) del artículo 45 de la Ordenanza 2348-2021-MML.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xx) La prohibición de que los elementos de publicidad exterior del tipo sencillo e iluminado, ubicados en bienes de dominio público, se coloquen a menos de 150.00 metros radiales (desde el vértice del límite de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior) respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos y universidades, materializada en el literal a) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xxi) La prohibición de que los elementos de publicidad exterior del tipo luminoso y especial, ubicados en bienes de dominio público, se coloquen a menos de 300.00 metros radiales (desde el vértice del límite de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior) respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos, universidades, institutos, instituciones públicas, estadios, embajadas, templos, iglesias, catedrales, conventos y zonas residenciales, materializada en el literal b) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xxii) El cobro de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
30. Estas precisiones no vulneran el derecho de defensa de la Municipalidad en tanto no se ha modificado las barreras burocráticas sino únicamente se ha precisado su formulación y dado que a lo largo del procedimiento dicha entidad ha tenido la oportunidad de presentar argumentos sobre la legalidad y razonabilidad de las medidas detalladas en el párrafo previo.
- C. Sobre los procedimientos y pagos en el marco de la Ordenanza 2348-2021-MML
31. En atención a las diversas medidas denunciadas en el presente caso, esta Sala considera relevante precisar los procedimientos y pagos relacionados a las barreras burocráticas cuestionadas por la denunciante en tanto no se encuentran necesariamente relacionados entre sí.
32. Como regla general, antes de instalar un elemento de publicidad exterior, resulta necesario obtener una autorización por parte de la autoridad competente, es decir las municipalidades distritales y la Municipalidad en determinados supuestos.
33. Para solicitar una autorización resulta necesario presentar los requisitos previstos en la ordenanza aplicable y que la ubicación y tipo de elemento de publicidad exterior se encuentre dentro de los límites y parámetros contemplados



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

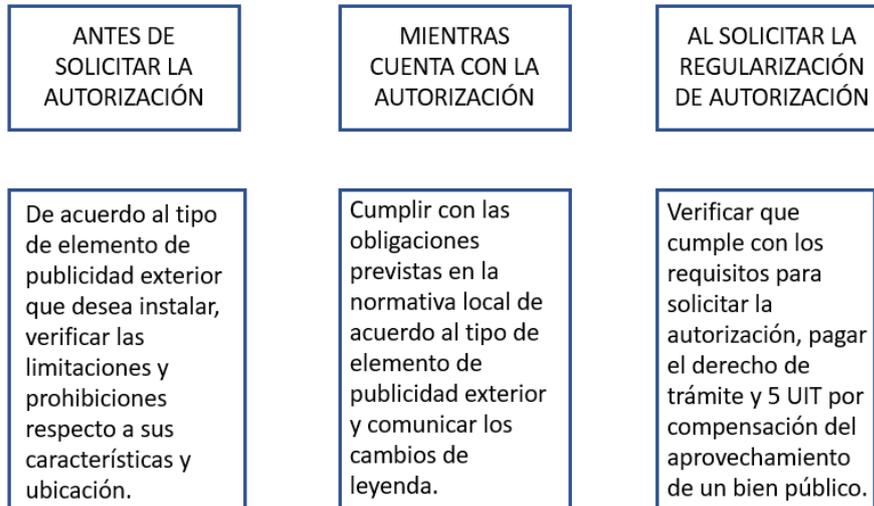
RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

en la normativa pertinente (además de la Ordenanza 2348-2021-MML, las ordenanzas distritales que la complementen) y que no se incurra en alguna de las prohibiciones.

34. Asimismo, junto con la solicitud de autorización corresponderá el pago de un derecho de trámite.
35. Finamente, una vez que el agente económico ha obtenido la autorización para colocar o mantener instalado un elemento de publicidad exterior en un bien de dominio público, será necesario que pague un derecho por el uso y/o aprovechamiento de bien público. Este cobro es distinto a los derechos de trámite previamente mencionados puesto que se trata de un pago que se realizará periódicamente mientras el agente privado continúe utilizando el espacio público con un fin económico.
36. Por otro lado, la Ordenanza 2348-2021-MML ha contemplado un procedimiento especial de regularización para que los administrados que han instalado elementos de publicidad exterior, sin autorización, accedan a este título habilitante cumpliendo con los requisitos que la norma detalla. Este procedimiento tiene determinadas condiciones, un derecho de trámite y un pago adicional al que se realiza en el procedimiento regular de autorización.
37. En este caso, la denunciante ha cuestionado barreras burocráticas relacionadas a diferentes aspectos de la regulación respecto de elementos de publicidad exterior, por un lado, denuncia determinadas prohibiciones que le impedirían solicitar una autorización para instalar elementos de publicidad exterior, o regularizarla, de haber instalado tal elemento sin autorización, por otro lado cuestiona una exigencia que se le impondrá una vez que cuente con la autorización y finalmente ha denunciado el cobro, calculado en base el porcentaje de la UIT previsto para cada tipo de elemento, que deberá cancelar periódicamente mientras utilice bienes públicos.
38. En resumen, los diferentes escenarios en los que se encuentra un agente económico que desea acceder o permanecer en el mercado de elementos de publicidad exterior relacionados a las medidas denunciadas son los siguientes:

VER LA IMAGEN EN LA SIGUIENTE PÁGINA

**IMAGEN 1****D. Sobre la nulidad parcial de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI**

39. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión resolvió, entre otros, ordenar a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento en cuanto corresponda.
40. El artículo 25 del Decreto Legislativo 1256 dispone que, en los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.
41. En este caso, de la revisión de la denuncia y los otros escritos presentados durante el procedimiento, se advierte que la denunciante no ha solicitado el reembolso de las costas y costos en los que ha incurrido.
42. El numeral 1 del artículo 10<sup>6</sup> del TUO de la Ley 27444 establece como causal de nulidad del acto administrativo la contravención de las leyes.
43. Al haber ordenado que la Municipalidad pague a la denunciante las costas y costos del procedimiento sin que dicha administrada lo haya solicitado, la Comisión ha contravenido el artículo 25 del Decreto Legislativo 1256

<sup>6</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019JUS**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

configurándose la causal de nulidad descrita en el párrafo precedente.

44. Por lo tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que ordenó a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento en cuanto corresponda.

III.2 Sobre la procedencia del cobro de 5 UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público

45. Por la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión declaró improcedente la denuncia en el extremo que cuestionó el cobro de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML, considerando que tal cobro se trataba en realidad de una sanción, y por lo tanto no constituía una barrera burocrática en los términos del Decreto Legislativo 1256.
46. Sobre la procedencia del referido extremo de la denuncia, la denunciante no se ha pronunciado en su escrito de apelación limitándose a afirmar que tal medida resulta ilegal e irracional.
47. Ese Colegiado analizará primero si la medida detallada constituye una barrera burocrática y, de ser el caso, de forma posterior analizará si resulta ilegal y/o carente de razonabilidad.
48. A diferencia de lo analizado por la primera instancia, esta Sala advierte, en primer lugar, que el cobro cuestionado se encuentra en el marco del procedimiento de regularización de autorización previsto en la Ordenanza 2348-2021-MML como sigue:

**ORDENANZA MUNICIPAL 2348-2021, ORDENANZA QUE REGULA LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE AUTORIZACIÓN PARA LA UBICACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR EN LOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE LIMA**

***“Artículo 58. Regularización de autorización***

*Los elementos de publicidad exterior instalados y/o ubicados en bienes de dominio público sin contar con la autorización municipal correspondiente, pueden ser regularizados, previo cumplimiento y adecuación con las disposiciones técnicas que se derive de la presente ordenanza.*

*Una vez vencido el plazo de regularización, la Subgerencia de Autorización Urbana de la Gerencia de Desarrollo Urbano procederá a informar a la Gerencia de Fiscalización y control se sirva a iniciar el procedimiento administrativo sancionador e imposición de la sanción administrativa correspondiente, previa remisión del informe técnico que incluye medios de prueba que la sustenten.*

***Artículo 59. Requisitos de la regularización de autorización***

27/63



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

En caso que se requiera regularizar y obtener la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, deberá presentar los requisitos establecidos en la presente ordenanza según corresponda. Asimismo, adicionalmente al pago por el derecho de trámite correspondiente, deberá realizar un pago por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT.

(subrayado añadido)

49. Como se aprecia de la cita, el cobro de 5 (cinco) UIT por el concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público se da únicamente en el contexto de una regularización de autorización, es decir cuando un administrado ha instalado un elemento de publicidad exterior en un bien de dominio público, a pesar de no contar con el título habilitante necesario (autorización).
50. El numeral 3 del artículo 3<sup>7</sup> del Decreto legislativo 1256 define a la barrera burocrática como la exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, **dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado** y/o que pueda afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
51. Así, las barreras burocráticas, además de ser exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros que impone una entidad de la administración pública, necesariamente deben (1) estar dirigidas a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado o (2) afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
52. En este caso es evidente que no se trata de un procedimiento sujeto a la simplificación administrativa pero tampoco se verifica que la media cuestionada se dirija a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de la denunciante en el mercado.
53. En efecto, a diferencia de un requisito o cobro en el marco del procedimiento habitual de autorización que permite, o podría impedir u obstaculizar, la entrada en el mercado de los elementos de publicidad exterior, en el caso de un

7

**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad. (...)

28/63

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800  
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

procedimiento de regularización nos encontramos ante un agente económico que ha instalado un elemento de publicidad exterior sin autorización y que se encuentra en el mercado ilegalmente.

54. En ese supuesto, la Ordenanza 2348-2021-MML le permite a dicho agente obtener una autorización para permanecer en el mercado si sigue el procedimiento de regularización, que incluye sus requisitos y cobros, en lugar de simplemente iniciarse el procedimiento sancionador<sup>8</sup>, imponer la multa correspondiente y disponer la remoción del elemento de publicidad exterior instalado sin contar con el título habilitante previsto, supuesto en el que el agente económico tendría que solicitar la autorización necesaria a través del procedimiento habitual para poder entrar al mercado nuevamente una vez que la obtenga.
55. Así, este Colegiado considera que, antes que un obstáculo para permanecer en el mercado, el procedimiento de regularización de autorización, incluyendo sus requisitos y cobros, constituye un beneficio que la Municipalidad ha previsto para permitir que los administrados que cumplan con determinadas condiciones permanezcan en el mercado.
56. En la misma línea de pronunciamientos previos<sup>9</sup>, esta Sala considera que los beneficios no constituyen barreras burocráticas y sus condiciones no pueden ser analizadas en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas al no formar parte de las competencias de la Comisión o la Sala.
57. El artículo 27<sup>10</sup> del Decreto Legislativo 1256 dispone que la Comisión, o la Sala,

<sup>8</sup> **ORDENANZA MUNICIPAL 2348-2021, ORDENANZA QUE REGULA LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE AUTORIZACIÓN PARA LA UBICACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR EN LOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE LIMA**

**Artículo 70. Infracciones**

Constituyen infracciones administrativas para la presente ordenanza, las siguientes conductas:

(...)

**Infracciones muy graves**

(...)

43. Por ubicar el/los elemento/s de publicidad exterior sin autorización municipal de tipo panel monumental, panel unipolar y tótem.

(...)

47. Por ubicar el/los elemento/s de publicidad exterior sin autorización municipal de tipo afiche, banderola, cartelera, valla, ecológico, escaparate, inflable publicitario, panel simple, paleta publicitaria, plancheta publicitaria y volumétrico.

(...)

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución 286-2019/SEL-INDECOPI y la Resolución 0033-2021/SEL-INDECOPI. En estas resoluciones se indicó que un beneficio para los administrados no constituye una barrera burocrática.

<sup>10</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 27.- Improcedencia de la denuncia de parte**

27.1. La Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, declara la improcedencia de la denuncia de parte de acuerdo con los supuestos establecidos en el Código Procesal Civil.

27.2. En primera instancia, si la Comisión o su Secretaría Técnica, estima que la denuncia es improcedente, la declara de manera liminar, finalizando así el procedimiento. Si el defecto se refiere a alguna de las pretensiones, la declaración de improcedencia se limita a aquellas que adolecen del defecto advertido por la Comisión o su Secretaría Técnica, pudiendo admitir los demás extremos.

27.3. Si la Comisión lo considera necesario, también puede declarar la improcedencia de la denuncia, luego de admitida a trámite y presentados los descargos.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

declaran la improcedencia de la denuncia, cuando se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 427<sup>11</sup> del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial 010-93-JUS, uno de los cuales es el petitorio jurídicamente imposible.

58. Dado que el cobro de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML, no constituye una barrera burocrática en el sentido del Decreto Legislativo 1256, el análisis de dicha medida constituye un petitorio jurídicamente imposible por lo que la denuncia es improcedente en tal extremo.
59. En consecuencia, no resulta necesario que la Sala se pronuncie sobre los argumentos de legalidad o razonabilidad presentados por la denunciante al respecto.
60. Por lo expuesto, corresponde confirmar, bajo otros fundamentos, la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI que declaró improcedente la denuncia en el extremo que denunció el cobro de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

### III.3 Sobre el análisis de legalidad

61. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las medidas indicadas en el Anexo 4 y legales las detalladas en el Anexo 5 del presente pronunciamiento. Tanto la denunciante como la Municipalidad apelaron el pronunciamiento de la primera instancia.
62. La Sala desarrollará el análisis de legalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14<sup>12</sup> del Decreto Legislativo 1256, con la finalidad de determinar si las

<sup>11</sup> **RESOLUCIÓN MINISTERIAL 010-93-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE CÓDIGO PROCESAL CIVIL**  
**Improcedencia de la demanda**

**Artículo 427.-** El juez declara improcedente la demanda cuando: (...)  
5. El petitorio fuese jurídica o físicamente imposible. (...)

<sup>12</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:  
a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.  
b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.  
c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

medidas apeladas fueron impuestas en virtud de las atribuciones y competencias conferidas a la Municipalidad; si esta entidad respetó las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto; y si la imposición de las barreras burocráticas denunciadas contraviene la normatividad vigente.

63. Además, se debe precisar que las medidas denunciadas se analizarán “en abstracto”, es decir, el marco jurídico de referencia será el vigente en la fecha en la que se emite este pronunciamiento en tanto todas las barreras en cuestión se materializan en una disposición administrativa, la Ordenanza 2348-2021-MML.
64. Para mayor claridad, se desarrollará el análisis de legalidad de las medidas apeladas divididas en tres grupos de acuerdo al tipo de barrera burocrática.
  - A. Sobre la exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente
65. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión declaró que la exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML, constituye una barrera burocrática ilegal porque contravenía lo establecido en los artículos 22 y 24 del Decreto Legislativo 1044.
66. De acuerdo con la metodología detallada, **en primer lugar**, se debe determinar si la Municipalidad es competente para imponer a los administrados la comunicación de la leyenda que se exhibe en los elementos de publicidad exterior instalados en la provincia de Lima cada vez que esta se modifique.
67. La Ordenanza 2348-2021-MML define a la “leyenda” como sigue:

**ORDENANZA MUNICIPAL 2348-2021, ORDENANZA QUE REGULA LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE AUTORIZACIÓN PARA LA UBICACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR EN LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE LIMA**

**“Artículo 5. Definiciones**

*Para efectos de la presente ordenanza se aplican las siguientes definiciones:*

(...)

**22. Leyenda.-** *Todo mensaje que se desea transmitirse [sic] al público, pudiendo ser de forma textual, gráfica o mixta.”*

---

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

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

68. Por su parte, el Decreto Legislativo 1044 define a la “publicidad” como sigue:

**DECRETO LEGISLATIVO 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

**“Artículo 59. Definiciones**

*Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

(...)

*d) Publicidad: a toda forma de comunicación difundida a través de cualquier medio o soporte, y objetivamente apta o dirigida a promover, directa o indirectamente, la imagen, marcas, productos o servicios de una persona, empresa o entidad en el ejercicio de su actividad comercial, industrial o profesional, en el marco de una actividad de concurrencia, promoviendo la contratación o la realización de transacciones para satisfacer sus intereses empresariales;*

(...)”

69. De las citas se aprecia que la “leyenda”, en el sentido de la Ordenanza 2348-2021-MML, es un tipo de “publicidad”, en el sentido del Decreto Legislativo 1044, que se difunde a través de un soporte físico.

70. Así, la exigencia establecida en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML implica que cada vez que se modifique el anuncio publicitario que se difunde a través de un soporte físico ubicado en la provincia de Lima el agente económico titular de la autorización de tal soporte debe comunicar a la municipalidad que le otorgó dicha autorización la modificación de la nueva leyenda o leyendas que se difunden. El agente económico deberá repetir la comunicación por cada soporte publicitario del que sea titular.

71. Ni la Ley 27972 ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen ninguna competencia de los gobiernos locales en general, ni de las municipalidades provinciales en particular, en materia publicitaria.

72. Por su parte, el Decreto Legislativo 1044 dispone lo siguiente sobre la supervisión de la publicidad:

**DECRETO LEGISLATIVO 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

**“Artículo 22. Control posterior**

*La publicidad no requiere de autorización o supervisión previa a su difusión por parte de autoridad alguna. La supervisión para el cumplimiento de esta Ley se efectúa únicamente sobre publicidad que ha sido difundida en el mercado.*

**Artículo 24. Las autoridades**

*24.1.- En primera instancia administrativa la autoridad es la Comisión, entendiendo por ésta a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal y a las Comisiones de las Oficinas Regionales del INDECOPI en las que se desconcentren las funciones de aquélla, según la competencia territorial que sea determinada.*

*Las Comisiones de las Oficinas Regionales serán competentes únicamente respecto de actos que se originen y tengan efectos, reales o potenciales, exclusivamente dentro de su*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

*respectiva circunscripción de competencia territorial.*

*24.2.- En segunda instancia administrativa la autoridad es el Tribunal, entendiéndose por éste al Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI.*

*24.3.- **Cualquier otra autoridad del Estado queda impedida de realizar supervisión o aplicar sanciones en materia publicitaria.***

73. Como se aprecia de la cita, el Decreto Legislativo 1044 establece expresamente que la publicidad no requiere autorización o supervisión previa a su difusión y que ninguna autoridad que no sea la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal o el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Indecopi puede realizar supervisión *ex post* en materia publicitaria.
74. De las normas indicadas se evidencia que la Municipalidad no cuenta con competencias en materia publicitaria en general y se encuentra impedida, en particular, de supervisar la publicidad, es decir la “leyenda” en términos de la Ordenanza 2348-2021-MML, que se difunda a través de los soportes físicos de cualquier tipo (ya sea un panel simple, panel monumental, paleta publicitaria u otros soportes<sup>13</sup>) que se instalen en la provincia de Lima.
75. Por lo tanto, la Municipalidad no es competente para imponer la exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
76. Respecto de la legalidad de la medida bajo análisis, la denunciante no ha aportado argumentos relevantes.
77. Por su parte la Municipalidad ha señalado en su recurso de apelación lo siguiente:
- (i) Ha regulado la exigencia cuestionada en el marco de sus competencias por lo que no vulnera el principio de legalidad. En particular, se debe tomar en cuenta lo previsto en el artículo 40, el literal d) del artículo 73 y el

<sup>13</sup> ORDENANZA MUNICIPAL 2348-2021, ORDENANZA QUE REGULA LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE AUTORIZACIÓN PARA LA UBICACIÓN DE ELEMENTOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR EN LOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE LIMA

**Artículo 6. Características físicas**

(...)

**9. Panel simple.-** Es un elemento auto portante, sostenido o no en uno o más parantes.

**10. Panel monumental.-** Todo elemento que puede ser de una (1) o de dos (2) caras, requiriéndose de una estructura especial para el sostenimiento de sus dos o más puntos de apoyo. Se denomina Panel Monumental Unipolar cuando se cuenta con una (1) o dos (2) caras requiriéndose de un punto de apoyo para su sostenimiento. Siendo ambas figuras en mención, son edificadas de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones y las normas técnicas que le sean aplicables, o las que la sustituyan.

**11. Paleta publicitaria.-** Todo elemento cuyas dimensiones o medidas no son mayores a la de 1.80 m. de altura por 1.20m. de ancho con 0.35 m de espesor. El cual incluye su estructura para su sostenimiento o soporte. Siendo elaboradas de uno (1) o de dos (2) caras

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

numeral 1.4.4. del inciso 1 del artículo 79 de la Ley 27972.

- (ii) La exigencia no contraviene lo previsto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1044 porque se refiere a los elementos de publicidad exterior que ya cuentan con autorización municipal y ya han sido difundidos en el mercado, considerando que para que los elementos de publicidad exterior se hayan difundido en el mercado deben contar previamente con la autorización municipal respectiva.
- (iii) La exigencia responde a que la autorización de un elemento de publicidad exterior, que se sujeta al cumplimiento de las disposiciones del TUO de la Ley 27444, aprueba un determinado mensaje. Así, la comunicación de la modificación de la leyenda permite al órgano competente verificar que la difusión del elemento de publicidad exterior no exprese o genere mensajes de prácticas o actos discriminatorios y la actualización del registro de la autorización (leyenda modificada).

- 78. Respecto de lo señalado en el numeral (i) del párrafo precedente, se verifica que ninguno de los artículos señalados confiere competencias a los gobiernos locales en materia publicitaria.
- 79. Sobre lo indicado en el numeral (ii) del párrafo 77, se observa que efectivamente el artículo 62 no se refiere a un control previo sino a una comunicación una vez que se ha modificado la leyenda de un elemento de publicidad exterior por lo que efectivamente no resultaría incompatible con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1044.
- 80. Sin embargo, la Municipalidad también se ha referido a una autorización municipal previa necesaria. La autorización que se necesita para instalar un elemento de publicidad exterior no debe ser confundida con una autorización para difundir una leyenda, dado que, como se ha detallado, el Decreto Legislativo 1044 establece expresamente que para difundir publicidad no se requiere ningún tipo de autorización previa.
- 81. Finalmente, respecto del argumento detallado en el numeral (iii) del párrafo 77 precedente, se debe tener en cuenta que no se encuentra bajo la competencia municipal la posibilidad de aprobar un mensaje publicitario o leyenda y que, de acuerdo con el artículo 24 del Decreto Legislativo 1044, la Municipalidad se encuentra impedida de supervisar cualquier tipo de publicidad, incluso la ya difundida, con cualquier fin, incluyendo el de impedir la difusión de mensajes discriminatorios. Esto no implica que se avale la difusión de publicidad que resulte discriminatoria, sino que tal publicidad será supervisada por la autoridad competente (el Indecopi).
- 82. Por lo expuesto, corresponde desestimar el recurso de apelación interpuesto por



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

la Municipalidad en el extremo analizado en esta sección y se verifica que la exigencia denunciada no supera el primer filtro de legalidad.

83. De conformidad con lo previsto en el numeral 14.3 del artículo 14<sup>14</sup> del Decreto Legislativo 1256, una vez que se ha verificado la ilegalidad de una barrera burocrática denunciada no resulta necesario continuar con el análisis de legalidad ni proceder con el análisis de razonabilidad.
84. Por lo tanto, corresponde confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró que la exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML, constituye una barrera burocrática ilegal.
- B. Sobre el cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público
85. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión consideró que el cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, constituía una barrera burocrática ilegal porque implicaba la contravención de lo establecido en la Norma II del Título Preliminar del TUO del Código Tributario en virtud de la cual las tasas de la categoría de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes públicos se sujetan al límite de no financiar actividades distintas a las vinculadas al servicio prestado.
86. De acuerdo con la metodología de análisis corresponde verificar **en primer lugar**, si la Municipalidad es competente para imponer el cobro por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público.
87. La Norma II del TUO del Código Tributario establece lo siguiente:

**TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO TRIBUTARIO**

***“NORMA II: ÁMBITO DE APLICACIÓN***

*Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:*

*(...)*

<sup>14</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...)

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

c) **Tasa:** Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

(...)

**Las Tasas, entre otras, pueden ser:**

(...)

2. **Derechos:** son **tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.**"

(énfasis añadido)

88. Como se aprecia de la cita, los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes públicos son un tipo de tasa y las tasas son un tributo cuyo hecho generador es la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.
89. El numeral 4 del artículo 157 de la Ley 27972<sup>15</sup> establece que el Concejo Metropolitano es competente para crear, modificar y suprimir, entre otros, tasas y derechos municipales.
90. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del primer elemento del análisis de legalidad en tanto la Municipalidad es competente para crear derechos municipales por el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
91. Sobre el **segundo elemento** del análisis de legalidad, se verifica que la Ordenanza 2348-2021-MML fue publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2021, por lo que se cumple con la formalidad exigida en el artículo 44<sup>16</sup> de la Ley 27972.
92. Asimismo, se tiene que el artículo 40<sup>17</sup> de la Ley 27972 dispone que las tasas y derechos se crean, modifican, suprimen o exoneran únicamente por ordenanzas municipales. Dado que a través de la Ordenanza 2348-2021-MML se ha aprobado el derecho cuestionado, se verifica el cumplimiento de las formalidades

<sup>15</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
EL CONCEJO METROPOLITANO  
ARTÍCULO 157.- ATRIBUCIONES**

Compete al Concejo Metropolitano:

(...)

4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.

(...)

<sup>16</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
ARTÍCULO 44.- PUBLICIDAD DE LAS NORMAS MUNICIPALES**

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

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

(...)

<sup>17</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS**

(...)

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

en este caso.

93. Respecto del **tercer elemento** del análisis de legalidad, se tiene que la denunciante señaló en su denuncia que la imposición de la medida indicada contraviene el artículo 70 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, que dispone que las tasas no excederán el costo de los servicios.

94. El TUO de la Ley de Tributación Municipal dispone lo siguiente:

**DECRETO SUPREMO 156-2004-EF, TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO TRIBUTARIO**

***“Artículo 70.- Las tasas por servicios administrativos o derechos, no excederán del costo por la prestación del servicio y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del mismo.***

*(...)*

***El incumplimiento de lo señalado en el presente artículo constituye una barrera burocrática ilegal (...)***

*(énfasis añadido)*

95. Según se aprecia de la cita, la Ley de Tributación Municipal ha dispuesto dos límites a la determinación de los derechos: (1) que no excedan el costo por la prestación del servicio y que (2) su rendimiento sea destinado exclusivamente al financiamiento del servicio. Además, se ha dispuesto que el incumplimiento de lo dispuesto constituye una barrera burocrática ilegal.

96. A través del Oficio 000026-2022-CEB/INDECOPI del 17 de enero de 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión le solicitó expresamente a la Municipalidad lo siguiente:

(i) Precisar si, de manera previa a la aprobación de la Ordenanza 2348-2021-MML, tuvieron en cuenta el límite establecido en el TUO del Código Tributario para establecer las tasas previstas en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

(ii) Remitir la documentación y/o información que sustentaría que los derechos por el aprovechamiento del bien de dominio público, calculados en relación con el uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezcan el/los elemento/s de publicidad exterior, conforme a su clasificación y características, se sujetarían al límite establecido en el TUO del Código Tributario para su determinación.

97. Al respecto, la Municipalidad presentó el Informe 006-2022 donde se indica que los elementos que fueron tomados en cuenta para establecer los cobros cuestionados fueron los siguientes:

(i) La explotación del área ocupada de la vía pública genera ganancias hacia



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

el titular de la autorización.

- (ii) Existe una proliferación desmedida de elementos publicitarios en la vía pública que genera contaminación visual y lumínica en el entorno y paisaje urbanos que a su vez genera la depreciación de los inmuebles colindantes. También ocasiona perjuicios económicos a terceros y perjuicios en la salud al alterar la tranquilidad de las personas y poner en peligro la seguridad de los conductores de vehículos y de los peatones al existir el riesgo de desplome de estructuras y peligro eléctrico.
- (iii) De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y pueden ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico.
- (iv) De acuerdo con lo previsto en el Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante, la Ley 29151), aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, la infraestructura vial es un bien de dominio público.
- (v) De acuerdo con el artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley 29151, aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, las entidades pueden constituir derechos que no impliquen enajenación del inmueble que se encuentra bajo su titularidad o administración siempre que no se desnaturalice u obstaculice el normal funcionamiento del uso público del bien o la prestación del servicio público.
- (vi) Para la elaboración del proyecto de la nueva propuesta normativa se consideró la base legal de los artículos 27, 28 y 29 de la Ordenanza 1094 en la cual se señalaba el hecho imponible por aprovechamiento en bienes de dominio público por lo que las empresas se sujetaban a ello.
- (vii) En las mesas de trabajo con municipalidades distritales se ha señalado la existencia del alto grado de informalidad de las empresas privadas al instalar los elementos publicitarios exteriores en bienes de dominio público sin autorización municipal. Este fenómeno ha ocasionado que las empresas informales lucren con el uso del suelo público, la proliferación de anuncios publicitarios, la disminución de espacios públicos para las empresas formales, la destrucción o daño a bienes de uso público, la alteración de áreas contraria a su naturaleza, la alteración de las características del suelo de áreas públicas y la puesta en riesgo de la vida de las personas.
- (viii) La normalización de la invasión de elementos de publicidad exterior en bienes públicos, debido a los intereses económicos de entidades privadas, no debe llevar a la resignación de que el uso del espacio público



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

se debe a los intereses económicos privados. Las vías metropolitanas son espacios públicos bajo la administración, conservación y mantenimiento de la Administración Pública y sobre estas el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela.

- (ix) Dado que las vías metropolitanas se encuentran bajo la competencia de la Municipalidad y que, al ser suelo público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables se ha propuesto nuevos montos de cobros por el aprovechamiento en bienes de dominio público.
- (x) En las mesas de trabajo con ministerios y municipalidades, así como de la recopilación de quejas vecinales a través de reportes periodísticos sobre la saturación de los elementos de publicidad exterior que generan contaminación visual y lumínica, se ha planteado observaciones a las pantallas LED.
- (xi) Los elementos de publicidad exterior de tipo especial se encuentran colocados de forma masiva en la ciudad de Lima y emiten luminosidad o brillo que causan molestias a las personas que viven en los alrededores y obstruyen el libre tránsito de los peatones y vehículos lo que podría ocasionar accidentes por distracción.
- (xii) Para salvaguardar la armonía del perfil urbano, el paisaje urbano y el ornato y estética de la ciudad se ha establecido una prohibición a través de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (xiii) Respecto a la proliferación de elementos publicitarios exteriores informales, la Municipalidad ha desarrollado inspecciones inopinadas que han permitido identificar 1873 elementos publicitarios sin autorización municipal en 31 vías metropolitanas. Además, se ha detectado que en dichas vías la imagen urbana se ha visto afectada por la instalación desmedida de publicidad que genera contaminación visual.
- (xiv) En las mesas de trabajo con ministerios y municipalidades, así como de la investigación realizada, se apreció que los diferentes países, como México y República Dominicana, realizan cobros por el aprovechamiento de la vía pública. Las tasas de dichos cobros varían de acuerdo al tipo de elemento publicitario exterior considerando su clasificación, dimensiones, estructura, caras, área (en m<sup>2</sup>), entre otros.
- (xv) Para el cálculo del pago del aprovechamiento de bienes de dominio público se ha considerado que el hecho imponible es el aprovechamiento del bien de dominio público en relación a su uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezca el/los elementos de publicidad exterior conforme a su clasificación y características.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (xvi) Se ha considerado un porcentaje por cada uno de los nueve tipos de elemento de publicidad exterior. El hecho imponible corresponde al pago anual por el aprovechamiento del espacio público y el monto se fracciona en 12 pagos mensuales.
- (xvii) Debido a la ubicación e instalación de elementos publicitarios exteriores sin autorización municipal se tiene elementos instalados en la vía pública que no cuentan con una debida evaluación y revisión del correcto procedimiento de instalación de las estructuras edificatorias, lo que coloca en un estado de exposición al peligro a la ciudad e implica un riesgo para la vida y la salud de los peatones.
- (xviii) Asimismo, la proliferación de paneles publicitarios ocasiona malestar en los ciudadanos ante la luminosidad y luminancia que producen los paneles LED que también importan la depreciación de los bienes inmuebles que resulta afectados por la instalación de los elementos de publicidad sin autorización que proyectan publicidad 24 horas al día.
98. De lo señalado en el Informe 006-2022 se aprecia que la Municipalidad identificó diversos problemas que se generan en la ciudad debido a la instalación de elementos de publicidad exterior sin autorización, la proliferación de elementos de publicidad exterior de todo tipo y, especialmente, debido a las pantallas LED.
99. Asimismo, se observa que se ha tomado en cuenta los cobros por conceptos similares que se imponen en México y República Dominicana (sin explicar por qué se escogió solos dos países y solo esos) y que se decidió establecer un porcentaje diferente de derecho de uso de bien público en atención a los diferentes tipos de elementos de publicidad exterior.
100. Sin embargo, en ningún extremo se ha explicado la relación entre el porcentaje de la UIT designado a cada tipo de elementos de publicidad exterior y el servicio público individualizado en el contribuyente como es necesario en las tasas de acuerdo con la Norma II del Código Tributario.
101. Tampoco se verifica que el Informe 006-2022 de cuenta de que el porcentaje determinado coincide con el costo por la prestación del servicio, de modo que observe la restricción de no exceder dicho costo, ni se ha indicado que su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del servicio.
102. Por lo tanto, el Informe 006-2022 no acredita que la Municipalidad ha observado los límites previstos en el artículo 70 del TUO de la Ley de Tributación Municipal al establecer el cobro denunciado.
103. Por otro lado, la Municipalidad ha señalado lo siguiente en su recurso de apelación:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (i) Es competente para exigir el pago de un derecho por el uso de un bien público que se cede a un administrado de forma indefinida.
- (ii) En la Ordenanza 1094 (previa) no existía una diferenciación por clasificación y tipología del anuncio publicitario por lo que correspondía actualizar el derecho de uso de acuerdo a la realidad territorial existente y a los avances tecnológicos.
- (iii) En la Ordenanza 2348-2021-MML se ha buscado sincerar el panorama para no afectar el ingreso de los agentes económicos ni su derecho a la libertad de empresa ya que anteriormente el cobro por un panel simple era el mismo que para uno monumental.
- (iv) Ha establecido los montos de cobro a fin de reestablecer el principio de autoridad que se había perdido en desmedro de la informalidad y considerando que el espacio público es de administración y competencia de la Provincia de Lima.
- (v) El monto cobrado genera una recaudación municipal que permite a la entidad velar por el espacio físico público.

104. En dicho recurso de apelación la Municipalidad tampoco ha presentado documentos que permitan acreditar que, al determinar el porcentaje de la UIT que los administrados deben pagar por cada m<sup>2</sup> de cada tipo de elemento de publicidad exterior, verificó que el monto no excedía el costo por la prestación del servicio y que su rendimiento sería destinado exclusivamente al financiamiento del mismo.

105. Por el contrario, la Municipalidad ha afirmado que el cobro denunciado se relaciona a sus esfuerzos de reestablecer el principio de autoridad y que lo recaudado por el derecho cuestionado le permite velar por el espacio físico público en general. Es decir, elementos que no guardan relación con los límites establecidos en la Ley de Tributación Municipal.

106. Al no haber acreditado que el cobro denunciado no excede del costo por la prestación del servicio y su rendimiento se destina exclusivamente al financiamiento del mismo, se evidencia que al imponer la medida en cuestión la Municipalidad no ha tomado en cuenta, y entonces contraviene, lo previsto en el artículo 70 del TUO de la Ley de Tributación Municipal.

107. De conformidad con lo previsto en el numeral 14.3 del artículo 14<sup>18</sup> del Decreto

<sup>18</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...)

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

Legislativo 1256, una vez que se ha verificado la ilegalidad de una barrera burocrática denunciada no resulta necesario proceder con el análisis de razonabilidad.

108. Por lo tanto, corresponde confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal el cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

C. Sobre las medidas relativas a la ubicación, altura, tamaño y distancia entre sí de los elementos de publicidad exterior

109. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión declaró que las medidas denunciadas materializadas en los literales a), c) y e) del artículo 36, en los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 43, en los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 43, en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 3 del artículo 43, en el literal c) del artículo 45 y en los literales a) y b) del artículo 46 constituían barreras burocráticas legales.

110. Tales medidas establecen prohibiciones respecto de los siguientes aspectos:

- (i) La ubicación de elementos de publicidad exterior, tanto respecto de la zonificación de los predios donde se ubiquen y la zonificación de predios colindantes, como la ubicación respecto de la calzada en determinadas vías expresas.
- (ii) La altura máxima de elementos de publicidad exterior.
- (iii) La distancia entre elementos de publicidad exterior de acuerdo a su tamaño y ubicación.
- (iv) El tamaño de los elementos de publicidad exterior al regular la distancia que deben mantener respecto de la calzada y su altura.
- (v) La ubicación de elementos de publicidad exterior del tipo sencillo e iluminado, en bienes de dominio público, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos y universidades.
- (vi) La ubicación de elementos de publicidad exterior del tipo luminoso y especial, en bienes de dominio público, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos, universidades, institutos, instituciones

---

que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

públicas, estadios, embajadas, templos, iglesias, catedrales, conventos y zonas residenciales.

111. Sobre el **primer elemento** de análisis de legalidad se tiene que el artículo 79 de la Ley 27972 establece lo siguiente:

**LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

**“ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO**

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

(...)

**1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:**

(...)

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

(...)

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

112. De la cita se advierte que la Municipalidad cuenta con competencias para regular para toda la provincia de Lima sobre la **ubicación** de avisos publicitarios y que esta facultad se ubica dentro de sus facultades en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, una típica competencia municipal.
113. Asimismo, se debe considerar que, en aplicación de lo previsto en el artículo VIII<sup>19</sup> del Título Preliminar de la Ley 27972, los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público.
114. En este tema resulta relevante considerar lo dispuesto en la Ley 31313, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, la Ley 31313), sobre la organización del espacio físico y uso del suelo:

**LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**“Artículo 5. Directrices**

***Para lograr los objetivos previstos en la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los gobiernos regionales y locales y demás entidades***

<sup>19</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
TÍTULO PRELIMINAR**

**ARTÍCULO VIII.- APLICACIÓN DE LEYES GENERALES Y POLITICAS 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.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

*públicas y privadas relacionadas con el acondicionamiento territorial, la planificación urbana y la gestión urbana, el uso del suelo, y la ciudadanía en general, se guían por las siguientes directrices:*

**2. Las actuaciones urbanísticas deben impulsar una ocupación del suelo sostenible, eficiente, equitativa, segura y racional, que permitan tener ciudades seguras, accesibles, justas, sostenibles y diversas y que, a su vez, permitan proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio. (...)**

#### **Artículo 17. Derecho a la ciudad**

*Las competencias y facultades a las que se refiere esta Ley procuran la **efectividad del ejercicio del derecho a la ciudad** (...).*

*El **derecho a la ciudad comprende**, a título enunciativo mas no limitativo: (...) el derecho al **acceso y uso, en condiciones no discriminatorias, de los espacios**, equipamientos y servicios **públicos** (...).*

(énfasis añadido)

115. Como se aprecia de la cita, al ejercer sus competencias en gestión urbana y uso de suelo, los gobiernos locales deben impulsar una ocupación del suelo sostenible, eficiente, equitativa, segura y racional, y considerar la protección de los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio. Además, en el caso específico de los espacios públicos, se debe procurar la efectividad del derecho a la ciudad que comprende, entre otros, el derecho de acceder a y usar dichos espacios públicos.
116. De todo lo indicado, se deriva que, al regular sobre los anuncios publicitarios en la ciudad, en el marco de sus competencias en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, tanto en espacios públicos como privados, la Municipalidad deberá considerar parámetros de eficiencia, equidad, seguridad y racionalidad en el uso del suelo. Tales parámetros pueden verse afectados por la ubicación, altura, tamaño y distancia entre elementos de publicidad exterior por lo que la Municipalidad es competente para imponer restricciones en esos aspectos.
117. Adicionalmente, respecto de los elementos de publicidad exterior que se ubican en espacios públicos, resulta relevante lo que establece la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos (en adelante, la Ley 31199) sobre los espacios públicos y los anuncios publicitarios:

#### **LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

##### **“Artículo 11. Autorización para anuncios y avisos publicitarios**

*Está prohibida la instalación de anuncios y avisos publicitarios en espacios públicos sin la autorización municipal correspondiente. **En la regulación municipal sobre la materia debe primar como criterio la conservación de la armonía del paisaje urbano, de la imagen de la ciudad, y se procurará no obstaculizar el uso ni la visibilidad del espacio público. El paisaje urbano constituye un interés colectivo y, por consiguiente, debe ser protegido de la contaminación visual** mediante la regulación de las actividades y elementos que puedan afectarlo o desmejorarlo.”*

44/63



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

(énfasis añadido)

118. Como se aprecia de la cita, en el caso de los espacios públicos, la Municipalidad tiene la facultad de regular sobre anuncios publicitarios considerando como criterio la conservación de la armonía del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad, asimismo, se establece que se debe procurar no obstaculizar el uso ni la visibilidad del espacio público.
119. Además de la ubicación de los anuncios publicitarios es claro que para cumplir con los criterios indicados resulta necesario regular también la altura, el tamaño y la distancia entre sí de los elementos de publicidad exterior porque tales factores influyen claramente en la armonía del paisaje urbano y la imagen de la ciudad, así como afectan la visibilidad del espacio público.
120. En efecto, no resulta equivalente que en un espacio público se encuentren diez anuncios publicitarios de grandes dimensiones que uno, la visibilidad del espacio público se ve directamente influida por el número de anuncios publicitarios, y sus dimensiones, que se coloquen en determinado espacio. De igual modo, no resulta indiferente la altura y tamaño de los elementos de publicidad exterior respecto de su impacto en la armonía del aspecto urbano. Es claro que tres anuncios publicitarios de dimensiones pequeñas no afectarían de la misma forma la armonía del aspecto urbano que tres de grandes dimensiones.
121. Por lo expuesto, se concluye que la Municipalidad es competente para determinar la ubicación, altura, tamaño y distancia entre sí de los elementos de publicidad exterior a ser instalados en la provincia de Lima tanto en espacios públicos como privados. Por lo tanto, es competente para disponer las medidas detalladas en el Anexo 5 de la presente resolución.
122. Sobre el **segundo elemento** del análisis de legalidad, se verifica que la Ordenanza 2348-2021-MML fue publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2021, por lo que se cumple con la formalidad exigida en el artículo 44<sup>20</sup> de la Ley 27972.
123. **Finalmente**, corresponde verificar si a través de la imposición de las medidas bajo análisis se contraviene cualquier otro dispositivo legal.
124. En su recurso de apelación la denunciante no presentó ningún argumento sobre la ilegalidad de las medidas en cuestión. En su denuncia indicó lo siguiente sobre la contravención de otras leyes:

20

**LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES  
ARTÍCULO 44.- PUBLICIDAD DE LAS NORMAS MUNICIPALES**

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

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

- (i) La Ley 31316, otorga competencias normativas al Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como facultades de monitoreo, fiscalización y sanción a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales que son las mismas que contiene la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (ii) Las medidas denunciadas son ilegales porque limitan el ejercicio de sus derechos al restringir el área de exhibición de los mensajes publicitarios.
- (iii) La Municipalidad ha contravenido el principio de legalidad previsto en el TUO de la Ley 27444 porque las autoridades deben actuar con sujeción a la Constitución y el derecho y en este caso se ha inobservado el marco legal aplicable.
- (iv) La imposición de las barreras cuestionadas contradice el principio de razonabilidad establecido en el TUO de la Ley 27444 porque la Municipalidad ha excedido sus facultades al crear las obligaciones, infracciones y sanciones cuestionadas.

125. Al respecto se tiene que, si bien ha sido publicada en el diario oficial El Peruano, la Ley 31316 aún no se encuentra vigente debido a que su cuarta disposición complementaria final dispone que entrará en vigencia el año siguiente de la fecha de publicación de su reglamento, reglamento que aún no ha sido publicado. Por lo tanto, la referida ley no forma parte del ordenamiento jurídico vigente a la fecha en la que se emite la presente resolución y no puede ser tomada en cuenta.

126. Sin perjuicio de lo señalado, cuando la Ley 31316, que resultaría aplicable únicamente para los elementos de publicidad exterior especiales<sup>21</sup>, entre en vigencia, tampoco resultará contradictoria con la imposición de las barreras burocráticas denunciadas en tanto otorga a las municipalidades la facultad de denegar y/o restringir la instalación de los elementos de publicidad exterior en determinadas zonas, de manera sustentada, en función al riesgo de salud humana y silvestre como efecto de la contaminación lumínica y visual, así como también la seguridad vial, en el numeral 6.5 de su artículo 6.

127. Respecto de la presunta contravención a disposiciones legales debido a que las

<sup>21</sup> LEY 31316, LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN LUMÍNICA

**Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley**

El objeto de la presente ley es establecer el marco regulatorio aplicable a todas las fuentes de contaminación lumínica en el país, con la finalidad de contribuir con la mejora de la calidad de vida humana y fauna silvestre, a través de la prevención de riesgos a la salud; la promoción de la eficiencia energética, la seguridad vial, y evitar la alteración del paisaje.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

2.1. Las disposiciones recogidas en la presente ley se aplican a:

(...)

b. Elementos de publicidad exterior (EPE).

(...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

medidas denunciadas limitan el ejercicio de sus derechos al restringir el área de exhibición de los mensajes publicitarios se debe tener en cuenta que la limitación del área de exhibición o la limitación de los derechos económicos no resultan *per se* ilegales en tanto se impongan como parte de las competencias de la entidad y no impliquen la contravención de otras normas como en este caso.

128. Finalmente, sobre la presunta contravención a los principios de legalidad y razonabilidad previstos en el TUO de la Ley 27444 se debe tomar en cuenta que, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, la verificación de la legalidad y la razonabilidad de las medidas denunciadas se realiza precisamente a través del análisis de legalidad y de razonabilidad (que se desarrollará si corresponde). Una alegación genérica como la indicada por la denunciante no resulta suficiente, más aún cuando se ha verificado que la Municipalidad ha impuesto las medidas en cuestión dentro del ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas. Asimismo, la razonabilidad de las mismas medidas corresponde ser analizada en el análisis de razonabilidad y no en el de legalidad conforme a la metodología establecida en el Decreto Legislativo 1256.
129. Por otro lado, este Colegiado no verifica que la imposición de las medidas cuestionadas materia de análisis en esta sección contravenga algún otro dispositivo legal.
130. Por lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que consideró que las 19 (diecinueve) medidas detalladas en el Anexo 5 de la presente resolución y analizadas en este acápite constituyen barreras burocráticas legales.
131. De conformidad con lo previsto en el numeral 14.3 del artículo 14<sup>22</sup> del Decreto Legislativo 1256, una vez que se ha verificado la legalidad de una barrera burocrática denunciada se procede con el análisis de razonabilidad solo si se cumple la condición prevista en el artículo 15 de la misma norma.
132. Por lo tanto, dado que se ha verificado que las 19 (diecinueve) medidas analizadas en la presente sección constituyen barreras burocráticas legales y en aplicación del artículo 15<sup>23</sup> del Decreto Legislativo 1256, corresponde analizar si

<sup>22</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...)

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

<sup>23</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad**

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante presente indicios suficientes respecto a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. (...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

la denunciante presentó al respecto indicios de carencia de razonabilidad suficientes.

#### III.4 Sobre los indicios de carencia de razonabilidad

133. De conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 del Decreto Legislativo 1256, una vez que se ha verificado la legalidad de las barreras burocráticas denunciadas corresponde analizar los indicios de carencia de razonabilidad.
134. Conforme a lo establecido en el artículo 15<sup>24</sup> del Decreto Legislativo 1256 sólo se tomarán en cuenta los indicios de carencia de razonabilidad de la medida cuestionada presentados hasta antes de la admisión a trámite de la denuncia.
135. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16<sup>25</sup> del Decreto Legislativo 1256, los indicios que aporten los denunciantes deben estar dirigidos a sustentar que la barrera denunciada resulta ser arbitraria (que carece de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada) y/o desproporcionada (que resulta excesiva en relación con su finalidad o que existen otras medidas alternativas menos gravosas).
136. Asimismo, el numeral 16.2 del artículo 16<sup>26</sup> de la citada norma precisa que no se consideran indicios de razonabilidad los argumentos que: (i) no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada, (ii) tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública, (iii) sean afirmaciones genéricas que no justifiquen las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada y, (iv) únicamente indiquen que la medida cuestionada genera costos.

<sup>24</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad**

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante presente indicios suficientes respecto a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. (...)

<sup>25</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad**

16.1 Los indicios a los que hace referencia el artículo precedente deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica en alguno de los siguientes supuestos:

- a. Medida arbitraria: es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o
  - b. Medida desproporcionada: es una medida que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual exista otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.
- (...)

<sup>26</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad**

(...)

16.2 Sin que se considere como una lista taxativa, no se consideran indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad los siguientes argumentos:

- a. Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.
- b. Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.
- c. Alegaciones o afirmaciones genéricas. Se deben justificar las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada.
- d. Alegar como único argumento que la medida genera costos



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

137. En reiterados pronunciamientos<sup>27</sup> esta Sala ha sostenido que un argumento genérico es aquel que no explique los fundamentos específicos por los que las barreras burocráticas denunciadas y sus efectos califican como “arbitrario” o “desproporcionado”, o que únicamente enuncie el concepto o definición de “arbitrariedad” y/o “desproporcionalidad” sin vincularlo a la barrera burocrática denunciada, entre otros.
138. En ese sentido, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1256, esta Sala no procederá al análisis de razonabilidad de la medida cuestionada cuando quien denuncia:
- (i) No haya señalado argumentos sobre la existencia de indicios de carencia de razonabilidad de la medida en su escrito de denuncia.
  - (ii) Los argumentos formulados no resulten indicios suficientes, ya sea porque correspondan a los supuestos previstos en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, o, porque no están dirigidos a sustentar que la medida cuestionada es arbitraria o desproporcionada.
139. De la revisión del expediente se observa que la denunciante presentó argumentos referidos a la presunta carencia de razonabilidad del impedimento cuestionado en su denuncia, es decir de forma oportuna.
140. La Comisión únicamente tomó en cuenta un argumento y consideró que se trataba de una alegación genérica. En su recurso de apelación la denunciante reiteró su posición respecto de que las medidas denunciadas resultaban irracionales sin explicar por qué considera que los argumentos expuestos en su denuncia constituyen indicios suficientes de carencia de razonabilidad contrariamente a lo valorado por la primera instancia.
141. En armonía con lo desarrollado en los párrafos previos, los argumentos sobre carencia de razonabilidad expuestos por la denunciante en su recurso de apelación no serán tomados en cuenta en tanto no han sido formulados en el momento oportuno<sup>28</sup>.
142. En su escrito de denuncia la denunciante ha señalado lo siguiente sobre la

<sup>27</sup> Al respecto ver las Resoluciones; 0220-2020/SEL-INDECOPI; 0204-2020/SEL-INDECOPI; 0189-2021/SEL-INDECOPI y 0451-2021/SEL-INDECOPI donde se indica que un argumento genérico es aquel que no explique los fundamentos específicos por los que las barreras burocráticas denunciadas y sus efectos califican como “arbitrario” o “desproporcionado”, o que únicamente enuncie el concepto o definición de “arbitrariedad” y/o “desproporcionalidad” sin vincularlo a la barrera burocrática denunciada, entre otros.

<sup>28</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad**  
La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante presente indicios suficientes respecto a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. (...)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

carencia de razonabilidad de las medidas bajo análisis en esta sección:

- (i) Las barreras burocráticas denunciadas son irracionales.
- (ii) La restricción a la ubicación de anuncios publicitarios prevista en el literal a) del artículo 36 es irracional porque limita el público objetivo de los anuncios.
- (iii) La limitación de altura para los elementos de publicidad exterior ubicados en el retiro de una edificación, siempre que los inmuebles colindantes no tengan el uso de vivienda, dispuesta en el literal c) del artículo 36 es irracional porque es difícil ubicar un predio sin vecinos.
- (iv) La imposición de distancias mínimas entre elementos de publicidad exterior ubicados en el retiro de edificaciones establecido en el literal e) del artículo 36 es irracional porque limita el ejercicio de su actividad comercial ya que ha instalado elementos de publicidad exterior en distancias diferentes de modo que, si se regulariza ante la Municipalidad, tendría que retirar la mayor parte de dichos elementos.
- (v) La limitación prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 sobre la altura máxima y distancias mínimas respecto de la calzada es irracional porque actualmente la altura de los elementos de publicidad exterior instalados en Lima excede la medida indicada en armonía con lo previsto en la Ordenanza 1094-MML.
- (vi) La limitación de altura, dimensiones y distancia a la vía para los elementos de publicidad exterior en separadores laterales de las vías expresas prevista en el literal a) del numeral 3 del artículo 43 irracional porque reduce considerablemente el área de exhibición.
- (vii) La limitación de altura y distancias para los elementos de publicidad exterior ubicados en los separadores lateral de las vías expresas, dispuesta en el literal b) del numeral 3 del artículo 43 es irracional porque reduce el área de exhibición.
- (viii) La medida prevista en el literal c) del numeral 3 del artículo 43 sobre distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas, así como entre estos y la calzada, y la altura de estos, es irracional porque reduce el área de exhibición.
- (ix) La medida prevista en el literal d) del numeral 3 del artículo 43 sobre distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas, así como entre estos y la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

calzada) y la altura de estos, es irracional porque reduce el área de exhibición.

- (x) La barrera burocrática establecida en el literal e) del numeral 3 del artículo 43, relativa a distancias entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas, así como entre estos y la calzada, y la altura de estos, es irracional porque limita el área de exhibición.
- (xi) La medida dispuesta en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 sobre distancias entre elementos de publicidad exterior es irracional porque la distancia prevista es muy grande.
- (xii) La barrera impuesta en el literal c) del artículo 45 sobre altura máxima para los elementos de publicidad exterior es irracional porque actualmente tales elementos suelen sobrepasar en 7.00 metros el límite indicado.
- (xiii) Las exigencias impuestas en los literales a) y b) del artículo 46 sobre distancia de elementos de publicidad exterior sencillos, iluminados, luminosos y especiales respecto de determinados servicios y zonas residenciales son irracionales porque limitan la exhibición del mensaje al público objetivo del producto.

143. Como se verifica de los argumentos detallados, la denunciante ha indicado de forma genérica que todas las medidas que ha denunciado son irracionales. Respecto de las medidas que no cuentan con mayor explicación del por qué la denunciante considera que la medida resulta irrazonable, es evidente que la sola afirmación de que la medida cuestionada no es razonable es claramente genérica e insuficiente para constituir un indicio suficiente de carencia de razonabilidad en el sentido previsto en el Decreto Legislativo 1256.

144. Sobre el resto de medidas, respecto de las que la denunciante ha indicado por lo menos una razón de su presunta carencia de razonabilidad, esta Sala advierte que tales afirmaciones no han sido desarrolladas ni acompañadas de una explicación o evidencia que permita determinar por qué la denunciante considera que las medidas bajo análisis constituyen barreras arbitrarias o desproporcionadas tal y como lo exige el Decreto Legislativo 1256.

145. En efecto, bajo la ley especial que rige los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas no resulta suficiente que quien denuncia afirme que una medida es irracional porque limita el público objetivo de los anuncios, es difícil ubicar un predio sin vecinos, reduce el área de exhibición, la distancia prevista es muy grande o limita la exhibición del mensaje al público objetivo del producto sin desarrollar por qué tales consecuencias hacen que la medida carezca de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada y/o que



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

resulte excesiva en relación con su finalidad.

146. La denunciante tampoco ha planteado alternativas que, siendo menos gravosas para los administrados, cumplan la finalidad prevista de modo que se evidencie la falta de proporcionalidad en las barreras cuestionadas.
147. Asimismo, resulta insuficiente que se constate que la regulación actual sobre altura máxima o distancia entre elementos de publicidad exterior es diferente a la normativa anterior. Si la denunciante no detalla las razones por las cuales considera que esas diferencias revelan que las medidas son arbitrarias y/o desproporcionadas, los argumentos planteados son afirmaciones genéricas.
148. Por su parte, la Municipalidad ha señalado sobre este punto que no corresponde desarrollar el análisis de razonabilidad porque la denunciante solo ha presentado afirmaciones genéricas sin justificar las razones por las que considera que las medidas en cuestión son arbitrarias y/o desproporcionadas y en tanto la denunciante pretende atentar contra una política pública nacional y municipal de desarrollo urbano lo que no se considera un indicio suficiente bajo el Decreto Legislativo 1256.
149. Al respecto, de la revisión de los argumentos aportados por la denunciante no se verifica el cuestionamiento a una política pública sino a las medidas concretas de limitación a la ubicación y altura de los elementos de publicidad exterior, así como su distancia respecto de otros elementos de publicidad y la calzada. Sin embargo, se ha verificado que los argumentos presentados resultan alegaciones genéricas.
150. Por lo expuesto, se verifica que la denunciante no ha presentado indicios suficientes de carencia de razonabilidad por lo que, de acuerdo con la metodología prevista en el Decreto Legislativo 1256, no corresponde desarrollar el análisis de razonabilidad.
151. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI que declaró que las medidas analizadas en esta sección constituyen barreras burocráticas legales respecto de las que la denunciante no ha presentado indicios suficientes de carencia de razonabilidad.

### III.5 Otros argumentos de la denunciante

152. En su recurso de apelación, la denunciante cuestionó también el extremo resolutivo primero de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI que desestimó los argumentos presentados tanto por la Municipalidad como por la denunciante que la Comisión analizó en las cuestiones previas de su pronunciamiento.
153. De lo indicado por la denunciante se infiere que dicha administrada se reafirma



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

en los argumentos que presentó y fueron analizados por la Comisión en las cuestiones previas de su pronunciamiento. Los temas abordados por la primera instancia en la referida sección de su resolución, que guardan relación con los argumentos presentados en la denuncia, son los siguientes:

- (i) La improcedencia de la denuncia en el extremo que la denunciante cuestionó el cobro por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT, para la regularización para la obtención correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializado en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
- (ii) El argumento de la denuncia referido a una presunta contravención de lo previsto en el artículo 69 de la Constitución.
- (iii) La presunta contravención de los Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones en la ubicación de anuncios publicitarios, aprobados por la Resolución 0576-2015/CEB-INDECOPI del 18 de diciembre de 2015 (en adelante, los Lineamientos), por parte de la Municipalidad.

154. Respecto de la improcedencia de la denuncia en el extremo que cuestionó el cobro por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público, equivalente a cinco (05) UIT, para la regularización para la obtención correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML, esta Sala ya se ha pronunciado en la sección III.2 (párrafos del 46 al 60) de la presente resolución por lo que no corresponde analizar tal extremo nuevamente.

155. Sobre la presunta contravención constitucional que las barreras burocráticas denunciadas implicarían se tiene que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Legislativo 1256<sup>29</sup>, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se

29

**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 1.- Finalidades de la ley**

La presente ley tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

**Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas**

**6.1. De la Comisión y la Sala**

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

(...)

**Artículo 13.- Metodología de análisis**

La Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúa la legalidad y/o razonabilidad de las barreras burocráticas contenidas en disposiciones administrativas en los procedimientos de parte y de oficio, de acuerdo con la metodología desarrollada en el presente capítulo. La evaluación de la legalidad y/o de la razonabilidad de las barreras burocráticas materializadas en

53/63



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

dirige únicamente a verificar la legalidad de las medidas que califiquen como barreras burocráticas mas no su posible contravención a la Constitución.

156. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido en diversas sentencias, por ejemplo, la recaída en el expediente 00014-2009-PI/TC, indicando que al disponer la inaplicación de una barrera burocrática los órganos de eliminación de barreras burocráticas no alegan su inconstitucionalidad sino su ilegalidad. Asimismo, dicho tribunal ha establecido, en la sentencia recaída en el expediente 04293-2012-PA/TC, que en ningún caso los tribunales administrativos tienen la competencia, facultad o potestad de ejercer el control difuso de constitucionalidad.
157. Finalmente, de la revisión del artículo 9<sup>30</sup> del Decreto Legislativo 807, Facultades, Normas y Organización del Indecopi, es claro que los lineamientos que emitan las comisiones u oficinas de Indecopi no tienen carácter vinculante y no forman parte del ordenamiento jurídico por lo que lo su “contravención” no puede ser considerada una causa de ilegalidad.
158. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo señalado por la denunciante en el extremo de su recurso de apelación analizado en esta sección.

### III.6 Otros extremos de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI

159. Por Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI la Comisión también resolvió lo siguiente:
- (i) Disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales en favor de la denunciante.
  - (ii) Disponer la publicación de un extracto de la resolución en el diario oficial El Peruano luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.
  - (iii) Disponer la inaplicación con efectos generales de las medidas declaradas ilegales en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.
  - (iv) Ordenar como medida correctiva que la Municipalidad informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el procedimiento, en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles de notificada

---

actos administrativos y actuaciones materiales se efectúa de acuerdo a la metodología del presente capítulo en cuanto corresponda.

<sup>30</sup>

#### **DECRETO LEGISLATIVO 807, FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI**

**Artículo 9.-** Las Comisiones y Oficinas podrán aprobar pautas o lineamientos que, sin tener carácter vinculante, orienten a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas cuya aplicación tiene encomendada cada Oficina o Comisión.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

la resolución que declare consentida o confirmada la resolución.

- (v) Disponer que la Municipalidad informe, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la resolución.

160. Las medidas indicadas son la consecuencia jurídica de la declaratoria de ilegalidad de una barrera burocrática, considerando que se ha confirmado el pronunciamiento de la primera instancia en el extremo que declaró dos medidas barreras burocráticas ilegales, y tomando en cuenta que las partes no han presentado argumentos sobre estos extremos, corresponde confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI también en lo detallado en el párrafo precedente.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** declarar la nulidad parcial de la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que ordenó a la Municipalidad Metropolitana de Lima que cumpla con pagar a Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C. las costas y costos del procedimiento en cuanto corresponda.

**SEGUNDO:** confirmar, bajo otros fundamentos, la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró improcedente la denuncia presentada por Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C. contra la Municipalidad Metropolitana de Lima por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el cobro de 5 (cinco) Unidades Impositivas Tributarias por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público para la regularización para la obtención de la autorización correspondiente para un elemento de publicidad exterior instalado sin autorización, materializada en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

**TERCERO:** confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el Anexo 4 de la presente resolución.

**CUARTO:** confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en los extremos que dispuso lo siguiente respecto de las medidas declaradas ilegales en el extremo resolutivo anterior:

- (i) Disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales en favor de Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C.
- (ii) Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano.
- (iii) Disponer la inaplicación con efectos generales de las medidas declaradas



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

ilegales en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.

- (iv) Ordenar como medida correctiva que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el procedimiento, en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles de notificada la presente resolución.
- (v) Disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución.

**QUINTO:** confirmar la Resolución 0053-2022/CEB-INDECOPI del 4 de febrero de 2022 en el extremo que declaró que no constituyen barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el Anexo 5 de la presente resolución, y que al respecto Físicos y Gráficos Publicitarios S.A.C. no ha presentado indicios de carencia de razonabilidad suficientes.

***Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Julio César Molleda Solís***

**GILMER RICARDO PAREDES CASTRO**  
Presidente



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

## ANEXO 1

	MEDIDAS DENUNCIADAS
1	La ubicación de paneles monumentales, simples, unipolares o tótem en el retiro de edificaciones únicamente si la edificación cuenta con zonificación comercial y/o industrial, materializada en el literal a) del artículo 36 de la Ordenanza Municipal 2348-2021, Ordenanza que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la Provincia de Lima (en adelante, la Ordenanza 2348-2021-MML.
2	La disposición de que el elemento de publicidad exterior ubicado en el retiro de una edificación tendrá una altura máxima de 15.00 metros sin sobrepasar la altura de la edificación existente, siempre y cuando los predios colindantes no tengan el uso de vivienda, materializada en el literal c) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
3	La distancia mínima de 150 metros radiales entre los elementos de publicidad exterior ubicados en retiros de edificaciones, materializada en el literal e) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
4	La exigencia de que cualquier componente del elemento de publicidad exterior que se ubique en bienes de dominio público, y cuya área de exhibición tenga una altura de 15.00 metros incluyendo el soporte, guarde una distancia horizontal no mayor o igual a 1.50 metros de la pista o calzada y que la altura máxima de tales elementos sea de 15.00 metros, materializadas en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
5	La distancia mínima de 150 metros radiales entre los elementos de publicidad exterior, considerando aquellos instalados en separadores laterales, materializada en el literal b) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
6	La exigencia de que cualquier componente del elemento de publicidad exterior que se ubique en separadores laterales de bienes de dominio público, y cuya área de exhibición cuente con una altura de 15.00 metros, guarde una distancia horizontal no mayor o igual a 1.00 metro de la pista o calzada materializada en el literal a) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
7	La distancia mínima de 150 metros radiales entre los elementos de publicidad exterior, incluyendo a los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales, materializada en el literal b) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
8	La limitación de que los elemento de publicidad exterior se puede ubicar en los separadores laterales de las vías expresas con dimensiones de hasta 6.00 metros de ancho aproximado si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo y si la distancia horizontal entre el vértice más cercano a la vía del elemento de publicidad exterior y la vía es mínimo de 1.50 metros, materializada en el literal a) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
9	La limitación de que los elemento de publicidad exterior se puede ubicar en los separadores laterales de las vías expresas con dimensiones de hasta 8.00 metros de ancho aproximado si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo y si la distancia horizontal entre el vértice más cercano a la vía del elemento de publicidad exterior y la vía es mínimo de 2.00 metros, materializada en el literal b) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
10	La limitación de que los elemento de publicidad exterior se puede ubicar en los separadores laterales de las vías expresas con dimensiones de hasta 12.00 metros de ancho aproximado si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo y si la distancia horizontal entre el vértice más cercano a la vía del elemento de

57/63



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

	publicidad exterior y la vía es mínimo de 2.50 metros, materializada en el literal c) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
11	La limitación de que los elemento de publicidad exterior se puede ubicar en los separadores laterales de las vías expresas con dimensiones de hasta 15.00 metros de ancho aproximado si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo y si la distancia horizontal entre el vértice más cercano a la vía del elemento de publicidad exterior y la vía es mínimo de 4.00 metros, materializada en el literal d) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
12	La limitación de que los elemento de publicidad exterior se puede ubicar en los separadores laterales de las vías expresas con dimensiones de hasta 21.00 metros de ancho aproximado si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo y si la distancia horizontal entre el vértice más cercano a la vía del elemento de publicidad exterior y la vía es mínimo de 6.00 metros, materializada en el literal e) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
13	La limitación de que la distancia entre elementos de publicidad exterior sea mínimo de 300 metros radiales y que, cuando el elemento de publicidad exterior esté dotado de elementos externos de iluminación, su saliente máxima sobre su área de exhibición no sea mayor a 2.00 metros, materializada en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
14	La limitación de que los elementos de publicidad exterior no excedan los 15 metros de altura, incluyendo soportes y área de exhibición, materializada en el artículo 45 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
15	La limitación de que los elementos de publicidad exterior de tipo sencillo e iluminado deberán tener una distancia mínima de 150.00 metros radiales, medida desde el vértice de los límites de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos y universidades, materializada en el literal a) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
16	La limitación de que los elementos de publicidad exterior de tipo luminoso y especial deberán tener una distancia mínima de 300.00 metros, medida desde el vértice de los límites de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos, universidades, institutos, instituciones públicas, estadios, embajadas, templos, iglesias, catedrales, conventos y zonas residenciales, materializada en el literal b) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
17	El pago de 5 (cinco) UIT por concepto de compensación del aprovechamiento de un bien de dominio público adicional al pago por el derecho de trámite correspondiente en el marco de la regularización de autorización, materializado en el artículo 59 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
18	La exigencia de comunicar a la autoridad municipal correspondiente la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
19	El pago del porcentaje de la UIT determinado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML por el aprovechamiento de dominio público en relación a su uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezca el /los elementos de publicidad exterior, conforme a su clasificación y características, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
20	El plazo de 90 (noventa) días calendario para la regularización de autorizaciones conforme a lo establecido en el artículo 58 de la Ordenanza 2348-2021-MML, contado a partir del día siguiente de su publicación de la norma en el diario oficial El Peruano, materializado en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ordenanza 2348-2021-MML
21	El Anexo 01 del Cuadro de Sanciones de los Elementos de Publicidad Exterior en general.



PERÚ  
Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

## ANEXO 2

MEDIDAS ADMITIDAS A TRÁMITE Y DECLARADAS ILEGALES	
1	La exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior deberá comunicarse a la autoridad municipal correspondiente a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
2	La exigencia que el hecho imponible, aplicado en el cobro del aprovechamiento del bien de dominio público en relación con su uso, ocupación, ubicación y duración por el tiempo que permanezca el/los elemento/s de publicidad exterior, conforme su clasificación y características, sea calculado conforme al detalle señalado en el anexo de la presente resolución, materializada en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

## ANEXO 3

MEDIDAS ADMITIDAS A TRÁMITE Y DECLARADAS LEGALES	
1	La exigencia de instalar un elemento de publicidad exterior tipo paneles monumentales, simples, unipolares, tótem, volumétricos, en el retiro de una edificación de dominio privados, únicamente si cuenta con zonificación comercial y/o industrial, materializada en el literal a) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
2	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior a ser ubicados en el retiro de una edificación de dominio privado deban tener una altura máxima de 15.00 metros, sin sobrepasar la altura de la edificación existente, siempre y cuando los predios colindantes no tengan uso de vivienda, materializada en el literal c) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
3	La exigencia de que las distancias entre los elementos de publicidad exterior ubicados en retiros de edificaciones de dominio privado deben tener como mínimo 150 metros radiales, exceptuando las estaciones de servicios, materializada en el literal e) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
4	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales tengan una altura (que incluya el área de exhibición y el soporte) de hasta 15.00 metros, materializada en el literal a) del punto 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
5	La exigencia de que los componentes de elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales deben estar a una distancia horizontal no mayor o igual a 1.50 metros de la pista o calzada, materializada en el literal a) del punto 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
6	La exigencia de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en bienes de dominio público debe ser no menor de 150 metros radiales (se considera la distancia de los elementos de publicidad exterior ubicado en separadores laterales), materializada en el literal b) del punto 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
7	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales tengan una altura (que incluya el área de exhibición y el soporte) de hasta 15.00 metros, materializada en el literal a) del punto 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
8	La exigencia de que los componentes de elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales deben estar a una distancia horizontal no mayor o igual a 1.00 metro de la pista o calzada, materializada en el literal a) del punto 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
9	La exigencia de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en bienes de dominio público sea no menor de 150 metros radiales (se considera la distancia



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

	de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales), materializada en el literal b) del punto 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
10	La exigencia de que se podrán ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando estos cuenten con dimensiones de hasta 6 metros de ancho aproximado, si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentre a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo, la distancia horizontal del vértice más cercano a la vía no será menor de 1.50 metros, materializada en el literal a) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
11	La exigencia de que se podrán ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando estos cuenten con dimensiones de hasta 6 metros de ancho aproximado, si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentre a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo, la distancia horizontal del vértice más cercano a la vía no será menor de 2.00 metros, materializada en el literal b) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
12	La exigencia de que se podrán ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando estos cuenten con dimensiones de hasta 12 metros de ancho aproximado, si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentre a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo, la distancia horizontal del vértice más cercano a la vía no será menor de 2.50 metros, materializada en el literal c) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
13	La exigencia de que se podrán ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando estos cuenten con dimensiones de hasta 15 metros de ancho aproximado, si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentre a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo, la distancia horizontal del vértice más cercano a la vía no será menor de 4.00 metros, materializada en el literal d) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
14	La exigencia de que se podrán ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando estos cuenten con dimensiones de hasta 21 metros de ancho aproximado, si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior, incluyendo el soporte, se encuentre a una altura de hasta 15.00 metros del nivel del suelo, la distancia horizontal del vértice más cercano a la vía no será menor de 6.00 metros, materializada en el literal e) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
15	La exigencia de que se podrá ubicar elementos de publicidad exterior en los separadores laterales de las vías expresas: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando la distancia entre ellos no sea menor a 300 metros radiales, materializada en el literal f) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
16	La exigencia de que se podrá ubicar elementos de publicidad exterior, dotados de elementos externos de iluminación, en los separadores laterales de las vías expresas:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

	Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, siempre y cuando su saliente máxima sobre su área de exhibición no podrá exceder de 2.00 metros, materializada en el literal f) del punto 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
17	El impedimento que los elementos de publicidad exterior ubicados en los bienes de dominio público no deban exceder los 15 metros de altura, la cual incluye soportes y área de exhibición, materializada en el literal c) del artículo 45 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
18	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en bienes de dominio público, de tipo: sencillos e iluminados, deberán tener una distancia mínima de 150.00 metros radiales, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos y universidades (la medida será medida desde el vértice de los límites de propiedad o zonificación, más cercano al elemento de publicidad, materializada en el literal a) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
19	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en bienes de dominio público, de tipo: luminosos y especiales, deberán tener una distancia mínima de 300 metros radiales, respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos, universidades, institutos, instituciones públicas, estadios, embajadas, templos, iglesias, catedrales, conventos y zonas residenciales (la medida será desde el vértice de los límites de propiedad o zonificación, más cercano al elemento de publicidad exterior), materializada en el literal b) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

#### ANEXO 4

	MEDIDAS DECLARADAS ILEGALES
1	La exigencia de que la modificación de la leyenda de los elementos de publicidad exterior se comunique a la autoridad municipal correspondiente a través de un documento simple, materializada en el artículo 62 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
2	El cobro del porcentaje de la UIT establecido en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML, para cada tipo de elemento de publicidad exterior, por concepto de derecho de uso de un bien de dominio público, materializado en el artículo 65 de la Ordenanza 2348-2021-MML.

#### ANEXO 5

	MEDIDAS DECLARADAS LEGALES
1	La prohibición de instalar un elemento de publicidad exterior tipo panel monumental, simple, unipolar, tótem o volumétrico en el retiro de una edificación de dominio privado que no cuente con zonificación comercial y/o industrial, materializada en el literal a) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
2	La prohibición de instalar un elemento de publicidad exterior, de hasta 15.00 metros de altura, en el retiro de una edificación si las colindantes tienen el uso de vivienda, materializada en el literal c) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
3	La exigencia de que los elementos de publicidad exterior ubicados en retiros de edificaciones de dominio privado se encuentren a una distancia mínima de 150 metros radiales entre sí, exceptuando las estaciones de servicios, materializada en el literal e) del artículo 36 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
4	La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales presenten una altura superior a 15.00 metros (incluyendo el área de exhibición)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

	y el soporte), materializada en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
5	La prohibición de que los componentes de elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales se encuentren a una distancia horizontal menor a 1.50 metros de la pista o calzada, materializada en el literal a) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
6	La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales sea menor de 150 metros radiales (considerando la distancia de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales), materializada en el literal b) del numeral 1 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
7	La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales tengan una altura mayor a 15.00 metros (incluyendo el área de exhibición y el soporte), materializada en el literal a) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
8	La prohibición de que los componentes de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales se encuentren a una distancia horizontal mayor a 1.00 metro de la pista o calzada, materializada en el literal a) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
9	La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales sea menor de 150 metros radiales (considerando la distancia de los elementos de publicidad exterior ubicados en separadores centrales), materializada en el literal b) del numeral 2 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
10	La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 1.50 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 6.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal a) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
11	La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 2.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 8.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal b) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
12	La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 2.50 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 12.00 metros de ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal c) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
13	La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 4.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones de hasta 15.00 metros de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0370-2022/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000156-2021/CEB

	ancho aproximado de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal d) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
14	La prohibición de que la distancia horizontal entre el vértice del elemento de publicidad exterior más cercano a la vía y la vía sea menor de 6.00 metros si el vértice inferior del área de exhibición del elemento de publicidad exterior se encuentra a una altura de hasta 15.00 metros (incluyendo el soporte) del nivel del suelo cuando el elemento de publicidad exterior se ubica en los separadores laterales con dimensiones hasta 21.00 metros o más de ancho de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, materializada en el literal e) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
15	La prohibición de que la distancia entre elementos de publicidad exterior ubicados en separadores laterales de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla sea menor de 300 metros radiales, materializada en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
16	La prohibición de que la saliente máxima sobre el área de exhibición de un elemento de publicidad exterior dotado de elementos externos de iluminación, ubicado en los separadores laterales de las vías expresas Panamericana Norte, Panamericana Sur, Antigua Panamericana Sur, Ramiro Prialé, Carretera Central y Vía expresa Línea Amarilla, exceda de 2.00 metros, materializada en el literal f) del numeral 3 del artículo 43 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
17	La prohibición de que los elementos de publicidad exterior ubicados en los bienes de dominio público excedan los 15.00 metros de altura, incluyendo soportes y área de exhibición, materializada en el literal c) del artículo 45 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
18	La prohibición de que los elementos de publicidad exterior del tipo sencillo e iluminado, ubicados en bienes de dominio público, se coloquen a menos de 150.00 metros radiales (desde el vértice del límite de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior) respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos y universidades, materializada en el literal a) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.
19	La prohibición de que los elementos de publicidad exterior del tipo luminoso y especial, ubicados en bienes de dominio público, se coloquen a menos de 300.00 metros radiales (desde el vértice del límite de propiedad o zonificación más cercano al elemento de publicidad exterior) respecto de hospitales, clínicas, postas, centros educativos, universidades, institutos, instituciones públicas, estadios, embajadas, templos, iglesias, catedrales, conventos y zonas residenciales, materializada en el literal b) del artículo 46 de la Ordenanza 2348-2021-MML.