



**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE AREQUIPA  
**DENUNCIANTE** : SOLANGE ROSA DELGADO BALLÓN<sup>1</sup>  
**DENUNCIADA** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO  
**MATERIA** : LEGALIDAD  
**ACTIVIDAD** : SALÓN DE EVENTOS

**SUMILLA:** se **CONFIRMA** la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019, la cual declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes prohibiciones impuestas a locales comerciales que desarrollen el giro de “Salón de Eventos” en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR:

- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.
- (ii) Vender bebidas alcohólicas.
- (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad.

**La razón es que el Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR mediante el cual se impusieron las medidas denunciadas desarrolla normas reglamentarias y de aplicación sin contar con una ordenanza vigente que la habilite para ello, en contravención a lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 27972, Ley Orgánica de las Municipalidades, el cual señala que los decretos de alcaldía deben establecer normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas.**

**Por último, el presente pronunciamiento no desconoce las facultades de fiscalización y sanción de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero con respecto a los locales comerciales que estarían desarrollando actividades que exceden las correspondientes al giro autorizado en su licencia de funcionamiento.**

Lima, 27 de enero de 2023

## I. ANTECEDENTES

1. El 9 de abril de 2019, la señora Solange Rosa Delgado Ballón (en adelante, la denunciante) presentó una denuncia<sup>2</sup> en contra de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero (en adelante, la Municipalidad), ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Arequipa (en adelante, la Comisión) por la imposición de las siguientes prohibiciones contenidas en el artículo 5.1 del

<sup>1</sup> Identificada con DNI 71405289

<sup>2</sup> Asimismo, fueron materia de denuncia las siguientes medidas:

- La prohibición contenida en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJByR consistente en generar ruidos que sobrepasen los límites establecidos en el distrito según la normativa vigente.
- La revocatoria indirecta de su Licencia de Funcionamiento 011204, materializada en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJByR.



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR<sup>3</sup>:

- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.
- (ii) Vender bebidas alcohólicas.
- (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad.

2. La denuncia se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) El 25 de mayo de 2017 se emitió la Licencia de Funcionamiento 011204, la cual autoriza a la denunciante a desarrollar el giro de “Salón de Eventos” en el inmueble ubicado en Los Naranjos – Mz. C Lote 9.
- (ii) El 16 de octubre de 2018 se publicó en el diario “La República” el Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR (en adelante, el Decreto de Alcaldía 005-2018), cuyo artículo 5.1 establece que los “Salones de evento” se encuentran prohibidos de realizar las actividades denunciadas como barreras burocráticas.
- (iii) No existe ley expresa que faculte a la Municipalidad a disponer las prohibiciones contenidas en el Decreto de Alcaldía 005-2018, las cuales están generando un grave perjuicio económico.
- (iv) De acuerdo con el artículo 42 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley 27972), los decretos de alcaldía son disposiciones municipales de carácter general o particular que establecen normas reglamentarias o de ejecución de las ordenanzas municipales.
- (v) Si bien es potestad del alcalde reglamentar las ordenanzas, debe hacerlo sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.
- (vi) El artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, aprobado por el Decreto Supremo 046-2017 (en adelante, el TUO de la Ley 28976), establece que, ante un cambio de zonificación que afecte a un predio, el cambio no es oponible al titular de la licencia de funcionamiento por un plazo no menor de 10 (diez) años.

3. El 24 de mayo de 2019, por Resolución 031-2019/SRB-INDECOPI, la Secretaría

<sup>3</sup> **DECRETO DE ALCALDÍA 005-2018-MDILBYR, QUE APRUEBA NORMAS ESPECÍFICAS PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y/O SERVICIOS**

***“Artículo 5.- De las condiciones de funcionamiento y prohibiciones***

*Los establecimientos comerciales de servicios, según el giro autorizado, deberán de cumplir las condiciones de funcionamiento y respetar las prohibiciones, según corresponda:*

*5.1. Salón de eventos sociales.*

*(...)*

*Prohibiciones*

*a) No está permitida la realización de espectáculos públicos no deportivos.*

*b) No está permitida la venta de bebidas alcohólicas.*

*c) No está permitido el cobro de ingreso ni la venta de entradas para el evento a realizarse, bajo ninguna modalidad”.*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0027-2023/SEL-INDECOPI  
EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP

Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la SRB) admitió a trámite la denuncia<sup>4</sup> en los términos señalados en el párrafo 1 de la presente resolución.

4. El 3 de junio de 2019, la Municipalidad presentó sus descargos, señalando lo siguiente:
  - (i) Mediante Ordenanza Municipal 010-2016-MDJLByR se aprobó el Reglamento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero (en adelante, la Ordenanza Municipal 010-2016), cuyo objeto es regular los aspectos técnicos y administrativos para el funcionamiento de establecimientos destinados al desarrollo de actividades económicas industriales, comerciales, profesionales y de servicios en general.
  - (ii) La Primera Disposición Complementaria Final de la mencionada ordenanza le otorga facultades al alcalde para que mediante decreto de alcaldía establezca las disposiciones complementarias y/o reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Licencia de Funcionamiento.
  - (iii) Al amparo de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal 010-2016, el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018 estableció las prohibiciones cuestionadas en el presente procedimiento.
  - (iv) El personal de fiscalización de la Municipalidad cumple con su labor al inspeccionar los locales para corroborar que estén cumpliendo lo establecido en la Ordenanza Municipal 010-2016.
  - (v) Las municipalidades se encuentran facultadas a otorgar autorizaciones a los establecimientos que posean una licencia de funcionamiento para la realización de actividades eventuales y distintas al giro previamente autorizado.
  - (vi) Si bien la licencia de la denunciante la faculta a realizar eventos con grupos musicales en vivo, así como el consumo de bebidas alcohólicas, esto no implica que estén autorizados para realizar espectáculos públicos no deportivos.
5. El 27 de junio de 2019, por Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el párrafo 1 de la presente resolución<sup>5</sup>, por lo siguiente:

<sup>4</sup> Asimismo, se declaró la inadmisibilidad de la denuncia en el extremo referido a la prohibición contenida en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJByR consistente en generar ruidos que sobrepasen los límites establecidos en el distrito según la normativa vigente.

<sup>5</sup> Asimismo, la Comisión determinó que carece de objeto pronunciarse respecto de la revocatoria indirecta de su Licencia de Funcionamiento 011204, materializada en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJByR.



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



- (i) Los artículos 73 y 79 de la Ley 27972, en concordancia con el artículo 5 del TUO de la Ley 28976 señalan que las municipalidades provinciales y/o distritales asumen las competencias y ejercen las funciones específicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo; y precisa que las municipalidades distritales son competentes para normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias y realizar la fiscalización de establecimientos comerciales de acuerdo con la zonificación.
  - (ii) El alcalde municipal es competente para dictar decretos de alcaldía; sin embargo, lo reglamentado en dicha normativa debe darse con base a lo previamente regulado mediante ordenanzas.
  - (iii) Las prohibiciones fueron establecidas a través de un decreto de alcaldía, otorgándole facultades para establecer regulaciones, lo cual excede los alcances de dicho instrumento legal de conformidad con el artículo 42 de la Ley 27972 y, en consecuencia, contravino el Principio de Legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444).
6. El 6 de agosto de 2019, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP, reiterando lo manifestado durante el procedimiento; y, además, precisó lo siguiente:
- (i) El Decreto de Alcaldía 005-2018 establece disposiciones complementarias a la Ordenanza Municipal 010-2016, por lo que no se vulnera el artículo 42 de la Ley 27972.
  - (ii) Asimismo, su Disposición Complementaria Final señala que el alcalde, mediante Decretos de Alcaldía puede establecer disposiciones complementarias para aplicar dicho reglamento.
  - (iii) En el distrito de José Luis Bustamante y Rivero existen muchos establecimientos que cuentan con una licencia de funcionamiento para desarrollar el giro de “Salón de eventos”, sin embargo, se encuentran desarrollando otros giros, como lo son discotecas.
  - (iv) El giro de “Salón de eventos” está determinado para realizar eventos privados, como matrimonios o cumpleaños, en los cuales se alquila el local comercial para dicha celebración.
  - (v) Por lo tanto, cobrar por ingresar, vender bebidas alcohólicas en su interior y realizar espectáculos público no deportivos, está fuera de los alcances del giro comercial.
  - (vi) Si el denunciante desea realizar dichas actividades, debe contar con una Licencia de Funcionamiento que comprenda un giro comercial que autorice



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0027-2023/SEL-INDECOPI  
EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP

dichas actividades, como el de Discoteca.

7. El 30 de octubre de 2019, la Municipalidad solicitó el uso de la palabra en audiencia de informe oral y agregó los siguientes argumentos:
  - (i) Existe una deficiente motivación en la resolución impugnada, por lo que corresponde que se declare su nulidad.
  - (ii) Con respecto a la prohibición de realizar espectáculos públicos no deportivos, la Comisión no ha tenido en cuenta que el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad (en adelante, el TUPA), en los procedimientos 7, 8 y 9, regula los requisitos necesarios para obtener una autorización para realizar espectáculos públicos no deportivos, por lo que no resulta razonable que se permita realizar dichos espectáculos a los establecimientos que cuentan con una licencia previa para desarrollar el giro de “Salón de eventos”.
  - (iii) Con respecto a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas, de acuerdo con el numeral 32 del artículo 8 de la Ordenanza Municipal 010-2016, en el giro “Salón de eventos”, se encuentran permitidas las bebidas alcohólicas, por lo que el Decreto de Alcaldía 005-2018 solo precisa dicho giro, toda vez que determina que, si bien el consumo de bebidas alcohólicas está permitido, se encuentra prohibida su venta en la realización de eventos privados.
  - (iv) Con respecto a la prohibición de realizar cobros o venta de entradas, existen otros giros que permiten dicha actividad, pues es imposible que en un evento privado (matrimonio, baile de promoción, fiestas de quince años, etcétera) se cobre por entradas al ingreso.
  - (v) Asimismo, se debe precisar que un órgano administrativo no puede cuestionar el contenido de una norma municipal, lo cual puede ser materia exclusivamente de un proceso de inconstitucionalidad.
8. El 25 de noviembre de 2019, la señora Elizabeth Rosello Quinteros<sup>6</sup> solicitó su incorporación como tercero administrado al presente procedimiento.
9. El 28 de noviembre de 2019, la denunciante contestó el recurso de apelación presentado por la Municipalidad, bajo los siguientes fundamentos:
  - (i) La Municipalidad no ha acreditado una falta de motivación que pueda considerarse como un vicio en la resolución impugnada.
  - (ii) La Municipalidad en ningún extremo responde al análisis de legalidad efectuado por la Comisión, respecto de la vulneración al artículo 42 de la Ley 27972.

<sup>6</sup> En representación del Comité Unidos por la Tranquilidad del Distrito de José Luis Bustamante y Rivero.





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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



10. El 11 de noviembre de 2022, a través del Requerimiento 0054-2022/SEL, la Secretaría Técnica de esta Sala solicitó a la Municipalidad informar si el Decreto de Alcaldía 005-2018 continúa vigente o, en caso contrario, presentar la nueva disposición administrativa que deroga o modifica la norma, así como su correspondiente publicación, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 27972.
11. El 24 de noviembre de 2022, la Municipalidad informó que el Decreto de Alcaldía 005-2018 y la Ordenanza Municipal 010-2016 fueron derogados por la Ordenanza Municipal 012-2020-MDJLByR, que aprueba el Reglamento para el Otorgamiento, Control y Fiscalización de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero (en adelante, la Ordenanza 012-2020).
12. El 28 de noviembre de 2022, a través del Requerimiento 0059-2022/SEL, la Secretaría Técnica de esta Sala solicitó a la Municipalidad remitir la publicación de la Ordenanza Municipal 012-2020.
13. El 5 de diciembre de 2022, la Municipalidad atendió el requerimiento efectuado y remitió la publicación de la Ordenanza Municipal 012-2020.
14. El 25 de enero de 2023, por Razón de Secretaría Técnica se incorporó al expediente el escrito del 8 de febrero de 2019 presentado por el Grupo La República, en el marco del procedimiento tramitado en el expediente 669-2017/SDC, el cual contiene sus contratos celebrados por la Corte Superior de Justicia de Arequipa, en los cuales se designa a “Diario La República” como el diario de avisos judiciales de su jurisdicción.
15. El 27 de enero de 2023, mediante la Resolución 0026-2023/SEL-INDECOPI, este Colegiado denegó el pedido de incorporación como tercero administrado al procedimiento presentado por la señora Elizabeth Rosello Quinteros.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Analizar si corresponde otorgar el uso de la palabra solicitado por la Municipalidad mediante escrito del 30 de octubre de 2019.
- (ii) Determinar si la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019 adolece de algún vicio que afecte su validez.
- (iii) Determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019, que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas detalladas en el párrafo 1 de la presente resolución.



### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### III.1 Cuestiones previas

##### A) Respecto de la solicitud de informe oral presentada por la Municipalidad

16. El 30 de octubre de 2019, la Municipalidad solicitó que se le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.
17. Al respecto, el artículo 30 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256), dispone que la Comisión o la Sala, podrán convocar a una audiencia de informe oral con el objeto de contar con mayores elementos para resolver la cuestión controvertida.
18. Asimismo, el artículo 16 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, señala que las Salas del Tribunal del Indecopi podrán denegar una solicitud de audiencia de informe oral mediante una decisión debidamente fundamentada, por lo cual, la citación al mismo constituye una potestad de la administración, más no una obligación.
19. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia del 16 de enero de 2013, recaída en el Expediente 01147-2012-PA/TC, indicó lo siguiente:

**SENTENCIA DEL 16 DE ENERO DE 2013, EXPEDIENTE 01147-2012-PA/TC**

"(...)

*(...) este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorios (sic) del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación (...)*".

20. En el presente caso, la Municipalidad ha presentado durante el procedimiento los argumentos que estimó pertinentes, inclusive en segunda instancia, por lo que la Sala cuenta con suficientes elementos de juicio para emitir un pronunciamiento.
  21. Por tanto, este Colegiado considera que no es necesario convocar a una audiencia de informe oral, correspondiendo denegar la solicitud formulada por la Municipalidad.
- ##### B) Sobre la competencia de la Comisión y la Sala
22. En su escrito del 30 de octubre de 2019, la Municipalidad alegó que las ordenanzas municipales no pueden ser cuestionadas por órganos administrativos.

23. Al respecto, el numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256 define a una barrera burocrática como aquella exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>7</sup>.
24. De otro lado, el literal a) de la citada norma precisa que no se consideran barreras burocráticas las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros contenidos en leyes u otras normas con rango de ley y de alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.
25. Además, el artículo 6 del referido decreto legislativo dispone que la Comisión y la Sala —en segunda instancia— son competentes para conocer los actos administrativos, **disposiciones administrativas** y actuaciones materiales **incluso en el ámbito municipal o regional**, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad<sup>8</sup>.
26. Así, el numeral 6 del artículo 3 de dicho cuerpo normativo define a la disposición normativa como todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos<sup>9</sup>.
27. De acuerdo con el marco legal citado, califican como barreras burocráticas las medidas contenidas en, entre otros, normas con rango de ley que no sean de alcance nacional, es decir, que se encuentren materializadas en normas de alcance provincial o distrital y, por tanto, pueden ser materia de análisis en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

<sup>7</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 3.- 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.

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.

(...).

<sup>8</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**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. (...).

<sup>9</sup> **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:

(...)

6. Disposición administrativa: todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos.

(...).



28. Precisamente, sobre el rango de ley de las ordenanzas municipales, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00014-2009-PI/TC, resolvió lo siguiente:

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL - EXPEDIENTE 00014-2009-PI/TC**

“(...)

16. Las ordenanzas de los gobiernos regionales o locales tienen efecto en el ámbito de su territorio y respecto de materias de su competencia (exclusiva o compartida). Por consiguiente, tal como se expresó en las SSTC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, deben tomarse en cuenta las competencias repartidas a partir de la Constitución a las diferentes entidades del gobierno que tienen facultades normativas. (...)

17. Como es de apreciarse, las ordenanzas no podrán contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo cuando éstas estén fundamentadas y competencias repartidas a partir de la dirigidas a regular aspectos propios del gobierno nacional. **En este tipo de casos, claramente se estaría frente a una situación en donde una norma de rango legal - como la ordenanza municipal o regional- no tendría la fuerza activa para derogar o modificar una ley formal emitida por el Congreso de la República, y ésta, por el contrario, despliega una fuerza pasiva frente a tales ordenanzas”.**

(Énfasis agregado).

29. Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a la jerarquía normativa de las ordenanzas municipales aclarando que, si bien cuentan con **rango de ley**, no poseen **fuerza de ley**, lo cual supone que no pueden contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo (leyes en sentido formal).
30. En esa línea, el Decreto Legislativo 1256 faculta a los órganos resolutivos en eliminación de barreras burocráticas a evaluar la legalidad y/o razonabilidad de medidas contenidas en disposiciones administrativas, como lo son las ordenanzas municipales<sup>10</sup>.
31. Adicionalmente, si bien las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa para regular materias de su competencia, tal como lo indican los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú<sup>11</sup>, esto último

<sup>10</sup> **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:

(...)

4. Formas de materialización: las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales.

(...).

**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.

<sup>11</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



no implica que pueda dictar disposiciones que contengan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, pues dichas disposiciones solo serán válidas en tanto se encuentren acorde con las demás normas que conforman el marco jurídico vigente, de conformidad con lo señalado en los artículos II y VIII de la Ley 27972<sup>12</sup>.

32. Así, esta Sala reconoce que las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Sin embargo, es conveniente precisar que el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que dicha garantía no debe ser confundida con autarquía, debido a que “(...) desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico”<sup>13</sup>. En ese sentido, dicho organismo ha precisado que “(...) la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene

---

**Artículo 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

**Artículo 195.-** Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

## <sup>12</sup> LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

### TÍTULO PRELIMINAR

#### Artículo II.- Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

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

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

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

<sup>13</sup> Sentencia recaída en el Expediente 0010-2003-AI/TC del 15 de diciembre de 2004, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa en contra del artículo 30 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

que enmarcarse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley (...)”<sup>14</sup>.

33. Por tanto, la Comisión y la Sala tienen facultad para ordenar la inaplicación con efectos generales de las barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas<sup>15</sup>, pero no para disponer su derogación. Por tal razón, el Decreto Legislativo 1256 autoriza que se recurra a la Defensoría del Pueblo<sup>16</sup>, considerando que la Constitución ha otorgado a esta última institución la facultad para interponer acción de inconstitucionalidad<sup>17</sup>. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la Municipalidad.

C) Sobre la validez de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP

34. En su escrito del 30 de octubre de 2019, la Municipalidad solicitó la nulidad de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019, al considerar que carece de una debida motivación debido a lo siguiente:

(i) Con respecto a la prohibición de realizar espectáculos públicos no deportivos, la Comisión no ha tenido en cuenta que el TUPA, en los procedimientos 7, 8 y 9, regula los requisitos necesarios para obtener una autorización para realizar espectáculos públicos no deportivos, por lo que no resulta razonable que se permita realizar dichos espectáculos a los

<sup>14</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00028-2007-PI/TC del 4 de mayo de 2009, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Distrital de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley 29035, Ley que Autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y dicta otras medidas.

<sup>15</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

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

**6.1. De la Comisión y la Sala**

(...) 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.

**Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas**

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales. (...).

<sup>16</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 11. - Mecanismos para lograr la derogación de las disposiciones administrativas que contienen barreras burocráticas**

En los procedimientos iniciados de oficio, el Indecopi puede interponer la demanda de acción popular contra decretos supremos u otras normas de inferior jerarquía que contengan barreras burocráticas identificadas como ilegales y/o carentes de razonabilidad, a fin de lograr su derogación o nulidad. Asimismo, acudir a la Defensoría del Pueblo para que se interponga la demanda de inconstitucionalidad contra normas municipales y regionales de carácter general con rango de ley que contengan barreras burocráticas identificadas como ilegales y/o carentes de razonabilidad.

<sup>17</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 203.-** Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República.

2. El Fiscal de la Nación.

3. El Defensor del Pueblo.

4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.

5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

establecimientos que cuentan con una licencia previa para desarrollar el giro de “Salón de eventos”.

- (ii) Con respecto a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas, de acuerdo con el numeral 32 del artículo 8 de la Ordenanza Municipal 010-2016, en el giro “Salón de eventos”, se encuentran permitidas las bebidas alcohólicas, por lo que el Decreto de Alcaldía 005-2018 solo precisa dicho giro, toda vez que determina que, si bien el consumo de bebidas alcohólicas está permitido, se encuentra prohibida su venta en la realización de eventos privados.
- (iii) Con respecto a la prohibición de realizar cobros o venta de entradas, existen otros giros que permiten dicha actividad, pues es imposible que en un evento privado (matrimonio, baile de promoción, fiestas de quince años, etcétera) se cobre por entradas al ingreso.

35. Al respecto, el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la Ley 27444 contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez<sup>18</sup>, entre los que se encuentra la motivación, el cual debe desarrollarse en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.
36. Así, el artículo 6 de la citada norma, dispone que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas que justifican el acto adoptado<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

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

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

(...)

<sup>19</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

**4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

<sup>20</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...).



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0027-2023/SEL-INDECOPI  
EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP

37. A partir de lo explicado, se concluye que los órganos resolutivos con competencias en eliminación de barreras burocráticas deberán verificar que los actos administrativos que emitan se encuentren **debidamente motivados**.
38. Al respecto, si bien la Municipalidad señala que se encuentra cuestionando la debida motivación de la resolución impugnada, de una revisión de los argumentos presentados podemos verificar que estos se encuentran dirigidos a sustentar la legalidad y razonabilidad de las medidas cuestionadas.
39. Así, los argumentos de los puntos (i) y (ii) del párrafo 34 del presente pronunciamiento, se advierte que buscan sustentar la legalidad de las medidas denunciadas amparándose en disposiciones normativas contenidas en el TUPA de la Municipalidad y la Ordenanza Municipal 010-2016-MDJLByR, con lo cual la entidad edil busca contradecir el análisis de legalidad realizado por la Comisión en la resolución impugnada, y con ello obtener un pronunciamiento favorable.
40. Sin embargo, dichos argumentos no evidencian algún vicio de validez del acto administrativo impugnado, en los términos del artículo 10 del TUO de la Ley 27444, por lo que corresponde desestimarlos.
41. Respecto del argumento (iii) del párrafo 34, referido a que existen otros giros que permiten realizar cobros o venta de entradas, y que por tanto es no corresponde que en un local autorizado para el giro de "Salón de Eventos" se cobre por entradas al ingreso, se advierte que la Municipalidad pretende sustentar la razonabilidad de las prohibiciones.
42. Sobre ello, de conformidad con la metodología prevista en el Decreto Legislativo 1256<sup>21</sup>, el análisis de razonabilidad únicamente se realiza en caso de que las medidas denunciadas superen el análisis de legalidad.
43. En el presente caso, en la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP la Comisión realizó el análisis de legalidad correspondiente, tal como se observa en los numerales 33 al 63 del pronunciamiento en cuestión, declarando la ilegalidad de las medidas, por lo cual no correspondía que proceda con el análisis de razonabilidad.
44. Por lo expuesto, se verifica que la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP no carece de debida motivación, por lo que corresponde desestimar la solicitud de nulidad presentada por la Municipalidad.

21

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

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





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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



D) Precisión de la materia controvertida

45. Por medio de la Resolución 031-2019/SRB-INDECOPI, la SRB admitió a trámite la denuncia, determinando que las barreras burocráticas denunciadas son las prohibiciones contenidas en el **artículo 5.1** del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR, consistentes en:

- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.
- (ii) Vender bebidas alcohólicas.
- (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad.

46. Al respecto, de la revisión del citado Decreto de Alcaldía, específicamente del **numeral 5.1 objeto de cuestionamiento**, se aprecia que las medidas denunciadas versan exclusivamente sobre el giro comercial “Salón de eventos”, tal y como se aprecia a continuación:

**DECRETO DE ALCALDÍA 005-2018-MDILBYR, QUE APRUEBA NORMAS ESPECÍFICAS PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y/O SERVICIOS**

***“Artículo 5.- De las condiciones de funcionamiento y prohibiciones***

*Los establecimientos comerciales de servicios, según el giro autorizado, deberán de cumplir las condiciones de funcionamiento y respetar las prohibiciones, según corresponda:*

*5.1. Salón de eventos sociales.*

*(...)*

*Prohibiciones*

*a) No está permitida la realización de espectáculos públicos no deportivos.*

*b) No está permitida la venta de bebidas alcohólicas.*

*c) No está permitido el cobro de ingreso ni la venta de entradas para el evento a realizarse, bajo ninguna modalidad”.*

47. Como puede observarse, las prohibiciones materia de denuncia se encuentran enmarcadas únicamente al desarrollo del giro denominado “Salón de eventos”.

48. Por lo expuesto, este Colegiado considera necesario precisar las medidas admitidas a trámite en los siguientes términos:

*“Las prohibiciones impuestas a locales comerciales que desarrollen el giro de ‘Salón de Eventos’ en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018, consistentes en:*

- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.*
- (ii) Vender bebidas alcohólicas.*
- (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad”.*

49. Cabe indicar que esta precisión no afecta el derecho a la defensa de la parte



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0027-2023/SEL-INDECOPI  
EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP

denunciada, dado que la Municipalidad ejerció su derecho con respecto a la legalidad y razonabilidad de las medidas considerando que estas aplican exclusivamente al giro de “Salón de eventos”.

E) Sobre la publicación de las disposiciones normativas

50. Sobre el particular, de acuerdo con lo establecido en la Ley 29091, Ley que establece la publicación de diversos dispositivos legales en el Portal del Estado Peruano y en portales institucionales (en adelante, Ley 29091) y el Decreto Supremo 004-2008-PCM, Reglamento de la Ley 29091, únicamente se exceptúan de ser publicadas en el diario de avisos judiciales, las directivas, lineamientos o **reglamentos técnicos sobre procedimientos administrativos contenidos en el TUPA de la Entidad o relacionados con la aplicación de sanciones administrativas**, entre otros, las que deberán ser publicadas en el Portal del Estado Peruano y los portales institucionales de las entidades correspondientes<sup>22</sup>.
51. En tal supuesto, las entidades administrativas seguirán estando obligadas a realizar la publicación de la norma aprobatoria a través del medio de comunicación establecido por el ordenamiento jurídico, sin incluir el texto del propio instrumento aprobado, modificado o derogado, indicando expresamente la dirección electrónica en la cual se encuentra disponible la referida

22

**LEY 29091, LEY QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 38.3 DE LA LEY 27444, Y ESTABLECE LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DISPOSITIVOS LEGALES EN EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO Y EN PORTALES INSTITUCIONALES**

**Artículo 2.- Publicación de documentos legales en el Portal del Estado Peruano y Portales Institucionales**

Las entidades públicas, a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la LEY 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con excepción de las referidas en el numeral 8), y las empresas privadas con participación del Estado están obligadas a publicar en el Portal del Estado Peruano y en sus Portales Institucionales, los siguientes documentos:

1. Reglamento de Organización y Funciones - ROF.
2. Cuadro para Asignación de Personal - CAP.
3. Reglamentos técnicos.
4. Lineamientos.
5. Directivas.

6. Otros que la Presidencia del Consejo de Ministros disponga mediante decreto supremo.

Igualmente, las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, emitidas en el ejercicio de sus funciones, serán publicadas en el portal electrónico de su página web a fin de promover su difusión. (...)

**DECRETO SUPREMO 004-2008-PCM, REGLAMENTO DE LA LEY 29091, LEY QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 38.3 DE LA LEY 27444 Y ESTABLECE LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DISPOSITIVOS LEGALES EN EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO Y EN PORTALES INSTITUCIONALES**

**Artículo 3.- Publicación en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas - PSCE y en el Portal del Estado Peruano. -**

3.1 Conforme al artículo 1 de la Ley N° 29091, las Entidades se encuentran obligadas a publicar su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas - PSCE ([www.serviciosalciudadano.gob.pe](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe)) y en su Portal Institucional.

3.2.- Conforme al artículo 2 de la Ley 29091, las Entidades se encuentran obligadas a publicar en el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)) y en sus Portales Institucionales los siguientes documentos:

- a) Reglamento de Organización y Funciones - ROF
- b) Cuadro para Asignación de Personal - CAP
- c) Manual de Operaciones aplicable a los programas y proyectos que se encuentran adscritos a la Entidad.
- d) Clasificador de cargos (puestos y requisitos)
- e) Escala remunerativa de la Entidad incluyendo regímenes especiales.

f) Disposiciones legales que aprueben directivas, lineamientos o **reglamentos técnicos sobre procedimientos administrativos contenidos en el TUPA de la Entidad o relacionados con la aplicación de sanciones administrativas**. No están comprendidos las directivas referidas a procedimientos internos de la Entidad. (...)

*(El énfasis es agregado)*

información<sup>23</sup>.

52. Sin perjuicio de lo expuesto, **en el caso de los reglamentos administrativos**, a efectos de su validez y vigencia, estos deben ser publicados en el diario oficial “El Peruano” o en el diario de avisos judiciales, según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2012-JUS, Decreto Supremo que modifica el artículo 9 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General<sup>24</sup>.
53. De conformidad con el numeral 2.1 del artículo del citado cuerpo normativo, **se entiende por reglamentos administrativos las disposiciones reglamentarias que tienen efectos jurídicos generales y directos sobre los administrados, incidiendo en sus derechos, obligaciones o intereses**; los cuales deben publicarse en el Diario Oficial “El Peruano” o en el diario de avisos judiciales para su validez y vigencia de acuerdo con lo establecido en los artículos 51 y 109 de la Constitución Política del Perú.
54. Complementariamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo 001-2009-JUS<sup>25</sup>, **se entiende por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a**

<sup>23</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2008-PCM, REGLAMENTO DE LA LEY 29091, LEY QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 38.3 DE LA LEY 27444, Y ESTABLECE LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DISPOSITIVOS LEGALES EN EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO Y EN PORTALES INSTITUCIONALES**

**Artículo 4.- Publicación en el Diario Oficial. -**

Las Entidades deberán publicar en el Diario Oficial “El Peruano”, o en el diario encargado de la publicación de los avisos judiciales, de la respectiva circunscripción, según corresponda, únicamente los dispositivos legales que aprueban, modifiquen o deroguen los documentos indicados en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3 del presente Reglamento. Dicha publicación no incluirá el texto de los documentos señalados. Los citados dispositivos legales deberán publicarse en los mencionados diarios, según corresponda, al día siguiente de su aprobación.

En cada publicación se deberá indicar la dirección electrónica del portal institucional de la respectiva Entidad.

(El subrayado es agregado)

<sup>24</sup> **DECRETO SUPREMO 014-2012-JUS, DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 9 DEL REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL.**

**Artículo 2.- Publicación obligatoria de reglamentos administrativos.-**

2.1 Entiéndase por reglamentos administrativos las disposiciones reglamentarias que tienen efectos jurídicos generales y directos sobre los administrados, incidiendo en sus derechos, obligaciones o intereses.

2.2 Los reglamentos administrativos deben publicarse en el Diario Oficial El Peruano para su validez y vigencia de acuerdo a lo establecido en los artículos 51º y 109º de la Constitución Política del Perú.

2.3 Lo establecido en el numeral 2.2 precedente no afecta las disposiciones establecidas en la Ley Nº 29091 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2008-PCM, respecto de los instrumentos de gestión, lineamientos, directivas y reglamentos técnicos, los cuales tienen efectos jurídicos internos dentro de las entidades de la Administración Pública.

<sup>25</sup> **DECRETO SUPREMO 001-2009-JUS, REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL**

(...)

**Artículo 4.- Alcance del concepto de las normas legales**

Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica.

(...)

**los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica<sup>26</sup>.**

55. De acuerdo con las disposiciones bajo análisis, se desprenden las siguientes reglas de publicación aplicables a los reglamentos administrativos<sup>27</sup>:
- (i) **Como regla general**, los reglamentos administrativos deberán estar publicados en su integridad, al igual que la norma que los aprueba, en el medio de comunicación correspondiente (diario oficial “El Peruano”, diario de avisos judiciales u otros), según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2012-JUS.
  - (ii) **Excepcionalmente**, cuando se trate de reglamentos técnicos sobre procedimientos contenidos en el Texto Unico de Procedimientos Administrativos (en adelante, el TUPA) de una entidad o relacionados con la aplicación de sanciones, únicamente será necesaria la publicación de la norma aprobatoria, sin perjuicio de que esta señale de forma expresa la dirección electrónica en la cual se encuentra disponible el contenido íntegro del reglamento técnico.
56. Cabe mencionar que, en la Sentencia recaída en el Expediente 0017-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que una norma jurídica entrará en vigor únicamente cuando los destinatarios puedan conocer su contenido, lo cual no ocurre en el supuesto de que solo se haya publicado la norma aprobatoria:

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE

<sup>26</sup>

**DECRETO SUPREMO 001-2009-JUS, REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL**

**Artículo 1.- Objeto del Reglamento**

El objeto del presente Reglamento es:

1.1 **Regular la publicación obligatoria de las normas legales de carácter general que conforman el ordenamiento jurídico nacional.**

1.2 **Regular la publicación de las normas legales de carácter general en el Diario Oficial El Peruano, cuando una ley o norma reglamentaria así lo disponga o también cuando se cumplan las condiciones y alcances establecidos en el presente reglamento.**

1.3 Fortalecer el aprovechamiento de las tecnologías de la información, promoviendo el uso de los Portales Electrónicos, revistas institucionales, y todos aquellos medios disponibles por parte de las entidades públicas, para la oportuna y correcta difusión de las normas legales de carácter general.

1.4 **Promover la difusión permanente de las normas legales de carácter general.**

1.5 Fomentar el oportuno cumplimiento de las directivas referidas a la implementación e ingreso de información en el Portal del Estado y en los Portales Electrónicos de las entidades públicas.

(Énfasis agregado)

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación del Reglamento**

Salvo que se establezca algo diferente en el presente Reglamento, este es **aplicable a todas las entidades públicas indicadas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General** quienes conforme a la Constitución Política del Perú, las leyes y reglamentos, aprueban normas legales de carácter general y de cumplimiento obligatorio.

(Énfasis agregado)

<sup>27</sup>

Cabe señalar que, el presente criterio resolutivo fue desarrollado por la Sala en pronunciamientos anteriores tales como los contenidos en la Resolución 0279-2021/SEL-INDECOPI del 13 de mayo de 2021, Resolución 0038-2019/SEL-INDECOPI del 2 de marzo de 2020, 0068-2020/SEL-INDECOPI del 2 de marzo de 2020; y, Resolución 0334-2019/SEL-INDECOPI del 12 de septiembre de 2019.



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



### 0017-2005-PI/TC

*“13. Lo expuesto se sustenta, como lo ha establecido este Colegiado en anterior oportunidad, en que la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, está directamente vinculada al principio de seguridad jurídica, pues **solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas**”.*  
(Énfasis agregado).

57. En tal sentido, un reglamento administrativo podrá ser evaluado por los órganos de eliminación de barreras burocráticas, si, entre otros aspectos, se verifica que dicha disposición ha sido publicada según lo establecido en el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2012-JUS, salvo que sea de aplicación alguna de las excepciones previstas en las disposiciones antes citadas.
58. Por tanto, a fin de que pueda ser evaluada por la Comisión y, eventualmente, la Sala, la disposición administrativa debe formar parte del ordenamiento jurídico vigente y surtir efectos, y, por tanto, resultar exigible a los administrados, por lo que, en caso de verificarse que una disposición administrativa no ha sido publicada en cumplimiento de las reglas explicadas previamente, resulta jurídicamente imposible que pueda ser evaluada por dichos órganos resolutivos.

### III.2. Análisis de legalidad

#### III.2.1. Sobre la oponibilidad de las disposiciones administrativas emitidas por la Municipalidad

59. Durante la tramitación del procedimiento en segunda instancia, la Municipalidad informó a la Sala que el Decreto de Alcaldía 005-2018 y la Ordenanza Municipal 010-2016 habrían sido derogados por la Ordenanza Municipal 012-2020<sup>28</sup>.
60. En ese sentido, es preciso determinar si las medidas cuestionadas se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico, y en consecuencia si continúan siendo oponibles a los administrados de la circunscripción del distrito de José Luis Bustamante y Rivero.

#### A. Respecto de la oponibilidad de Decreto de Alcaldía 005-2018

61. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 27972 y de conformidad con el contrato celebrado por la Corte Superior de Justicia de Arequipa con el Grupo La República, el diario de avisos judiciales del Distrito Judicial de Arequipa, al cual pertenece el distrito de José Luis Bustamante y Rivero es el diario La República.
62. Al respecto, el Decreto de Alcaldía 005-2018 fue publicado en su integridad en

<sup>28</sup> Cabe precisar que ello fue informado en la tramitación del expediente 0426-2019/SEL-INDECOPI a través del escrito presentado el 24 de noviembre de 2022, en mérito al Requerimiento 0054-2022/SEL, los cuales han sido incorporados al presente expediente a través de Resolución de Secretaría Técnica.





el diario "La República" el 16 de octubre de 2018, tal como se observa en la siguiente imagen:

IMAGEN ÚNICA



63. Por lo que resulta ser oponible a los administrados del distrito de José Luis Bustamante y Rivero desde el 16 de octubre de 2018 hasta su eventual derogación, y específicamente a los agentes económicos del rubro "Salón de Eventos" regulados en el artículo 5.

B. Respecto de la oponibilidad de las ordenanzas 010-2016 y 012-2020

64. De la revisión del expediente, se aprecia que el texto aprobatorio de las Ordenanzas Municipales 010-2016 y 012-2020 fueron publicadas el 2 de abril de 2016 y el 28 de junio de 2020, respectivamente, en diario "La República"<sup>29</sup>; sin embargo, se advierte que únicamente se publicó la parte considerativa y

<sup>29</sup> El escrito del 8 de febrero de 2019 presentado por el Grupo La República, "La República", informa que el diario designado por la Corte Superior de Justicia de Arequipa como el Diario de Avisos Judiciales del distrito judicial de Arequipa, a donde pertenece el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, para los años 2016, 2018 y 2020.



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CGB-INDECOPI-AQP



resolutiva de dichas Ordenanzas, mas no los reglamentos que estas aprobaron denominados Reglamento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero y Reglamento para el Otorgamiento, Control y Fiscalización de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, cuyo texto de este último Reglamento, deroga el Decreto de Alcaldía 005-2018 y la Ordenanza 010-2016.

65. Al respecto, los Reglamentos de Licencias de Funcionamiento aprobados por las Ordenanzas Municipales 010-2016 y 012-2020 contienen obligaciones administrativas **dirigidas a toda persona natural o jurídica, que solicite una licencia de funcionamiento indeterminada o temporal para desarrollar una actividad comercial; y, para toda persona que ya cuenta con una licencia de funcionamiento o autorización temporal, ubicados en el distrito José Luis Bustamante y Rivero.**
66. En esa línea, dado que dichos reglamentos tienen efectos jurídicos generales y directos sobre toda persona natural o jurídica, incidiendo en sus derechos, obligaciones o intereses deben ser publicados en su integridad en el Diario de Avisos judiciales respectivo, conjuntamente con la norma (en este caso, ordenanza municipal), que los aprueba, para que surtan efectos en el ordenamiento jurídico y sean oponibles a los administrados, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 27972.
67. En el presente caso se advierte que los Reglamentos de Licencias de Funcionamiento presuntamente aprobados por las Ordenanzas Municipales 010-2016 y 012-2020 introducirían un cambio permanente en el ordenamiento jurídico; con vocación de permanencia y de aplicación sucesiva; que establece consideraciones de amplio alcance para un conjunto indeterminado de destinatarios; por lo que, constituye una norma legal que debió ser publicada en su integridad en el diario de avisos judiciales para conocimiento de los obligados a su cumplimiento.
68. Por tanto, dado que los Reglamentos de Licencias de Funcionamiento aprobados por las Ordenanzas Municipales 010-2016 y 012-2020 no fueron debidamente publicados en el diario de avisos judiciales, se concluye que no cumplen con lo dispuesto en la Ley 29091, su reglamento y en el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2012-JUS, por lo que sus disposiciones no surten efectos en el ordenamiento jurídico. Ello, a diferencia del Decreto de Alcaldía, cuyo texto fue publicado de forma íntegra, por lo que sus disposiciones sí surten efecto en el ordenamiento jurídico.
69. A mayor abundamiento, la Corte Suprema de Justicia de la República, con ocasión del I Pleno Jurisdiccional en materias Constitucional y Contencioso Administrativo, precisó criterios con base en los cuales los jueces deben identificar las normas que son objeto de control en los procesos constitucionales de acción popular. En esa línea, señaló que, para identificar un reglamento, norma administrativa o resolución de carácter general, resultan útiles los criterios

de: (i) pertenencia al ordenamiento, (ii) consunción; y, (iii) de generalidad<sup>30</sup>.

70. En consecuencia, las Ordenanzas Municipales 010-2016 y 012-2020 no pueden ser materia de evaluación por esta Sala en tanto no surten efectos en el ordenamiento jurídico.
71. Al respecto, la Municipalidad alegó que la Ordenanza 012-2020 dejó sin efecto el Decreto de Alcaldía 005-2018 por lo que debería declararse la sustracción de la materia en el presente procedimiento. No obstante, tal como se ha indicado, a la fecha de emisión del presente procedimiento no existiría oponibilidad de la presunta norma derogatoria al no encontrarse publicada en el diario de avisos judiciales del Distrito de José Luis Bustamante y Rivero, por lo que corresponde desestimar lo alegado por la entidad edil.

### C. Aplicación al caso en concreto

72. Mediante la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las prohibiciones señaladas en el párrafo 1 del presente pronunciamiento al considerar, entre otros, que vulneran

30

#### **I PLENO JURISDICCIONAL EN MATERIAS CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, SALAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL**

(...)

- (1) Criterio de pertenencia al ordenamiento u ordinamental. Por este criterio debe apreciarse si el reglamento (norma administrativa, decreto o resolución de carácter general) que ha sido impugnado en la demanda de acción popular “es una actuación que se incorpora al ordenamiento jurídico” o es más bien la mera aplicación a un caso concreto, en cuyo último caso nos encontraríamos más bien frente a un acto administrativo.

Es decir, el juez deberá apreciar si el reglamento (norma administrativa, decreto o resolución de carácter general) impugnado se incorpora al “ordenamiento jurídico previamente existente” con la finalidad de modificarlo, innovarlo, derogarlo o interpretarlo con carácter permanente en el tiempo o no. Si ello ocurre, estaríamos frente a una norma reglamentaria objeto de control en un proceso de acción popular. Si más bien ello no ocurriese, nos encontraríamos frente a un acto administrativo o un acto de la administración.

Los actos administrativos, a diferencia de las normas reglamentarias, no integran el ordenamiento, sino que son decisiones ordenadas y no conformantes del ordenamiento, por lo que son actos típicos de aplicación. Por lo expuesto, de acuerdo con este criterio, corresponde al juez apreciar si la norma objeto de control introduce un cambio permanente en el ordenamiento jurídico o si más bien implica solo un acto de aplicación de dicho ordenamiento.

- (2) Criterio de consunción. Por este criterio debe observarse si el reglamento (norma administrativa, decreto o resolución de carácter general) impugnado se consume o no “con su cumplimiento por sus destinatarios –como el acto [administrativo]- sino que es susceptible de una infinidad de cumplimiento por calificar como un precepto con vocación de permanencia en el sistema”.

En este punto es importante apreciar si la norma reglamentaria impugnada no solo se incorpora al ordenamiento jurídico (para interpretarla, modificarla o desplazarla), sino que esta incorporación tiene una “vocación de permanencia”, esto es, deberá observarse también si dicho reglamento “está destinado a ser aplicado/repetido continuamente a las futuras situaciones jurídicas previstas en su supuesto de hecho, hasta su derogación” o no. Su potencialidad de aplicación sucesiva en el tiempo es también una pauta a ser observada para determinar la naturaleza reglamentaria o no reglamentaria de la “norma” impugnada.

- (3) Criterio de generalidad. Por este criterio debe analizarse si el reglamento (norma administrativa, decreto o resolución de carácter general) impugnado tiene las características de ser impersonal y abstracto. Y ello tiene que ver con observar si la norma reglamentaria objeto de cuestionamiento establece consideraciones de alcance amplio, para un conjunto indeterminado de destinatarios.

Empero, la existencia de actos administrativos generales no normativos como de leyes especiales hacen que el criterio de generalidad, si bien es útil, no resulte determinante para distinguir actos administrativos de normas reglamentarias.

En síntesis, para identificar las normas –reglamentos, normas administrativas, decretos y resoluciones de carácter general- que son objeto de control en los procesos constitucionales de acción popular, y en consecuencia evaluar su procedencia, los jueces deberán observar los criterios de (1) pertenencia al ordenamiento jurídico [análisis de incorporación al ordenamiento para interpretar, modificar o desplazar una norma jurídica anterior preexistente], (2) consunción [análisis de permanencia y reiterancia] y, en menor medida, (3) generalidad [análisis de abstracción].





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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



el artículo 42 de la Ley 27972, dado que al haber sido impuestas mediante un decreto de alcaldía exceden los alcances de este instrumento legal.

73. En apelación y en el escrito del 30 de octubre de 2019, la Municipalidad señaló lo siguiente:

- (i) El Decreto de Alcaldía 005-2018 establece disposiciones complementarias a la Ordenanza Municipal 010-2016, cuya Disposición Complementaria Final señala que el alcalde, mediante Decretos de Alcaldía puede establecer disposiciones complementarias para aplicar dicho reglamento, por lo que no se vulnera el artículo 42 de la Ley 27972.
- (ii) En el distrito de José Luis Bustamante y Rivero existen muchos establecimientos que cuentan con una licencia de funcionamiento para desarrollar el giro de “Salón de eventos”, sin embargo, se encuentran desarrollando otros giros, como lo son discotecas, pese a que el giro de “Salón de eventos” está determinado para realizar eventos privados, como matrimonios o cumpleaños, en los cuales se alquila el local comercial para dicha celebración, por lo que, cobrar por ingresar, vender bebidas alcohólicas en su interior y realizar espectáculos público no deportivos, está fuera de los alcances del giro comercial.
- (iii) Si el denunciante desea realizar dichas actividades, debe contar con una Licencia de Funcionamiento que comprenda un giro comercial que autorice dichas actividades, como el de Discoteca.
- (iv) Con respecto a la prohibición de realizar espectáculos públicos no deportivos, la Comisión no ha tenido en cuenta que el TUPA, en los procedimientos 7, 8 y 9, regula los requisitos necesarios para obtener una autorización para realizarlos, por lo que no resulta razonable que se permita realizar dichos espectáculos a los establecimientos que cuentan con una licencia previa para desarrollar el giro de “Salón de eventos”.
- (v) Con respecto a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas, de acuerdo con el numeral 32 del artículo 8 de la Ordenanza Municipal 010-2016, en el giro “Salón de eventos”, se encuentran permitidas las bebidas alcohólicas, por lo que el Decreto de Alcaldía 005-2018 solo precisa dicho giro, toda vez que determina que, si bien el consumo de bebidas alcohólicas está permitido, se encuentra prohibida su venta en la realización de eventos privados.
- (vi) Con respecto a la prohibición de realizar cobros o venta de entradas, existen otros giros que permiten dicha actividad, pues es imposible que en un evento privado (matrimonio, baile de promoción, fiestas de quince años, etcétera) se cobre por entradas al ingreso.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0027-2023/SEL-INDECOPI  
EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP

74. Al respecto, conforme con el artículo 195 de la Constitución Política del Perú<sup>31</sup>, los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
75. En esa línea, el artículo 79 de la Ley 27972<sup>32</sup>, establece como competencia específica y exclusiva de las municipalidades distritales el **normar, regular y otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales**, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.
76. Por otro lado, los artículos 2 y 3 del TULO de la Ley 28976<sup>33</sup> definen a las licencias de funcionamiento como la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor de sus titulares; y, a “Giro” como una actividad económica específica de comercio, industria y/o de servicios.
77. Por consiguiente, conforme se desprende de las normas citadas, la Municipalidad es competente para normar y regular en materia de licencias de funcionamiento para la apertura de establecimientos comerciales, así como los giros que estas licencias autorizan y, en tal sentido, cuenta con competencia para imponer las prohibiciones cuestionadas.
78. Ahora bien, el Decreto de Alcaldía 005-2018 establece en su artículo 1 que aprueba normas específicas para el otorgamiento de licencias de funcionamiento

<sup>31</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 195.-**

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para: (...)

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

<sup>32</sup> **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:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

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

(...)

3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.

<sup>33</sup> **DECRETO SUPREMO 163-2020-PCM, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO**

**Artículo 2.- Definiciones**

Para los efectos de la presente Ley, se aplicarán las siguientes definiciones:

(...)

d) Giro .- Actividad económica específica de comercio, industria y/o de servicios.

(...)

**Artículo 3.- Licencia de funcionamiento**

La licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas.

(...)





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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



para establecimientos comerciales, industriales y/o servicios **contenidos en la Ordenanza 010-2016.**

79. Sobre este punto, debemos señalar que el artículo 39 de la Ley 27972 indica que los concejos municipales ejercen sus **funciones de gobierno** mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos.
80. Luego, el artículo 40 de la Ley 27972 señala que las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.
81. Precisamente, el artículo 42 de la Ley 27972 señala que los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal.
82. Así, se evidencia que existe una reserva de ley respecto de las ordenanzas municipales<sup>34</sup>, pues solo a través de estas, las Municipalidades pueden ejercer sus competencias normativas, de modo que los decretos de alcaldía solo pueden desarrollar disposiciones que reglamenten las ordenanzas municipales emitidas por el consejo municipal.
83. En el presente caso, la Municipalidad indicó que el Decreto de Alcaldía 005-2018 desarrolla las disposiciones del Reglamento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, aprobado por la Ordenanza 010-2016, no obstante, se ha verificado que dicho reglamento no fue debidamente publicado, por lo cual no resulta posible que surta efectos jurídicos.
84. En esa línea, el Decreto de Alcaldía 005-2018 no cuenta con una ordenanza que lo dote de legalidad, por lo que contrariamente a lo señalado por la Municipalidad en el numeral (i) del párrafo 73, las prohibiciones establecidas en el artículo 5.1. del Decreto de Alcaldía 005-2018 devienen en ilegales, en tanto contravienen lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 27972.
85. Con respecto a los argumentos de los numerales (ii) al (vi) del párrafo 73, la Municipalidad explica las razones que motivaron la imposición de las prohibiciones; sin embargo, dado que se ha concluido que estas fueron

<sup>34</sup> Sobre el principio de reserva de ley, García de Enterría y Ramón Fernández señalan que: "La libertad consiste en hacer todo lo que no perjudica a otro: así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la Ley. Todo ataque contra la esfera de libertad de los ciudadanos se hace depender del consentimiento expreso de sus representantes; el Ejecutivo, sin ese consentimiento (Ley), nada puede por sí solo en ese terreno."

García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomas. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Versión Latinoamericana, en base a la duodécima edición. Palestra-Temis, 2006. Pp. 258-259.

impuestas a través de un Decreto de Alcaldía que no desarrolla o reglamenta una Ordenanza previa, debidamente publicada, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre dichos argumentos.

86. En efecto, si este Colegiado hubiese determinado que las prohibiciones fueron impuestas conforme a lo establecido en la Ley 27972, es decir, a través de un Decreto de Alcaldía que se sustente en una Ordenanza o a través de una Ordenanza, debidamente publicadas, sí correspondería evaluar las razones que justifican la imposición de dichas medidas.
87. Sin perjuicio de lo expuesto, es primordial enfatizar que la Municipalidad puede abordar la problemática que expone con las atribuciones legales con las que cuenta para fiscalizar y, de ser el caso, sancionar a los locales comerciales que estarían desarrollando actividades que exceden las correspondientes al giro autorizado en su licencia de funcionamiento.
88. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de 2019, la cual declaró barreras burocráticas ilegales las prohibiciones impuestas a locales comerciales que desarrollen el giro de “Salón de Eventos” en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018, consistentes en:
- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.
  - (ii) Vender bebidas alcohólicas.
  - (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad.
89. Sin perjuicio de lo expuesto, Es primordial enfatizar que el presente pronunciamiento no desconoce las facultades de fiscalización y sanción de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero con respecto a los locales comerciales que cuentan con una licencia de funcionamiento, a fin de verificar si el desarrollo de sus actividades excede el giro autorizado.

### III.3. Sobre los otros puntos resolutivos de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP

90. En los puntos resolutivos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP, la Comisión dispuso lo siguiente:
- (i) Ordenar como medida correctiva que la Municipalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 43 y el numeral 44.2 del artículo 44 del Decreto Legislativo 1256, informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentida o confirmada la presente resolución.
  - (ii) Informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CEB-INDECOPI-AQP



(20) Unidades impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo 1256.

- (iii) Disponer que, de conformidad con el numeral 50.1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad en un plazo no mayor a un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida haya sido confirmada por la Sala, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD,
- (iv) Disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la denunciante, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256.
- (v) Disponer la inaplicación, con efectos generales, de las barreras burocráticas declaradas ilegales en la presente resolución, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-201 8-MDJLByR, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256. Este mandato de inaplicación surte efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial «El Peruano», a que se refiere el resuelve precedente.
- (vi) Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial “El Peruano” y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala del Tribunal del Indecopi.
- (vii) Informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256.

91. Al respecto, dado que la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP ha sido confirmada en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas cuestionadas, corresponde confirmar los resuelve señalados en el párrafo anterior.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** denegar la solicitud de informe oral presentada por la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.

**SEGUNDO:** confirmar la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP del 27 de junio de



2019, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las prohibiciones impuestas a locales comerciales que desarrollen el giro de “Salón de Eventos” en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018, consistentes en:

- (i) Realizar espectáculos públicos no deportivos.
- (ii) Vender bebidas alcohólicas.
- (iii) Cobrar el ingreso o vender entradas para el evento a realizarse bajo ninguna modalidad.

**TERCERO:** confirmar los Resuelve Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno de la Resolución 0358-2019/INDECOPI-AQP; que señalan lo siguiente:

- (i) Ordenar como medida correctiva que la Municipalidad Distrital de Jose Luis Bustamante y Rivero, de conformidad con el numeral 2 del artículo 43 y el numeral 44.2 del artículo 44 del Decreto Legislativo 1256, informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentida o confirmada la presente resolución.
- (ii) Informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo 1256.
- (iii) Disponer que, de conformidad con el numeral 50.1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad Distrital de Jose Luis Bustamante y Rivero en un plazo no mayor a un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida haya sido confirmada por la Sala, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD,
- (iv) Disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la señora Solange Rosa Delgado Ballón, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256.
- (v) Disponer la inaplicación, con efectos generales, de las barreras burocráticas declaradas ilegales en la presente resolución, materializadas en el artículo 5.1 del Decreto de Alcaldía 005-2018-MDJLByR, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256. Este mandato de inaplicación surte efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial «El Peruano», a que se refiere el resuelve precedente.



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 0027-2023/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0002-2019/CGB-INDECOPI-AQP



- (vi) Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial “El Peruano” y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala del Tribunal del Indecopi.
- (vii) Informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256.

***Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Dante Javier Mendonza Antonioli.***

**GILMER RICARDO PAREDES CASTRO**  
**Presidente**