



**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS  
BUROCRÁTICAS  
**DENUNCIANTE** : EMPRESA DE TRANSPORTES TURISMO HUARAL  
S.A.  
**DENUNCIADO** : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARAL  
**MATERIA** : ACCESO AL MERCADO  
BARRERAS BUROCRÁTICAS  
LEGALIDAD  
REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
**ACTIVIDAD** : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN GENERAL

**SUMILLA:** *se APRUEBA UN PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA que interpreta los alcances del procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:*

- a) *El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.*
- b) *Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.*
- c) *Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.*
- d) *En los casos que corresponda otorgar indemnización, ésta debe compensar los perjuicios económicos originados hasta la notificación al administrado de la resolución de revocación. Las inversiones efectuadas posteriormente no deben ser contempladas en la resolución de revocación como parte de la indemnización.*
- e) *Cuando se origine perjuicios económicos indemnizables, la resolución de revocación deberá señalar como mínimo la cuantía de la*



**compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago. La indemnización se paga de manera integral, en dinero en efectivo y es exigible a partir de la emisión de la resolución de revocación.**

**Asimismo, aplicando el precedente, se CONFIRMA la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de circular vehículos de transporte interprovincial de personas en las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”, establecida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH, dado que ha revocado de manera indirecta la licencia de funcionamiento otorgada a la empresa denunciante, sin respetar el procedimiento establecido por los artículos 203 y 205 de la Ley 27444. Tal medida ha impedido que Empresa de Transportes Turismo Huaral S.A. use el terminal terrestre de su propiedad.**

**Si bien Indecopi se encuentra a favor y reconoce los esfuerzos de las Municipalidades para organizar adecuadamente el tránsito de vehículos en su jurisdicción, es indispensable que cuando la medida implique una revocación de licencia de funcionamiento como en el presente caso, se respete la ley y se resguarde los derechos del afectado con la medida.**

**Por otra parte, se declara que carece de objeto que la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 emita un pronunciamiento respecto de la apelación interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huaral en el extremo referido a la exigencia contenida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH, debido a que se ha producido la sustracción de la materia. A la fecha, dicha restricción fue eliminada mediante Ordenanza 016-2009-MPH.**

**Finalmente, se precisa que la defensa del derecho a la libre iniciativa privada puede realizarse, indistintamente, a través de la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas ante el Indecopi, dado que tales mecanismos tienen efectos, objetivos y requisitos distintos: (i) Los efectos de la acción de inconstitucionalidad son generales, pues deroga la norma cuestionada, mientras que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas solo inaplica la medida al caso concreto; (ii) el proceso de inconstitucionalidad busca garantizar la primacía de la Constitución, siendo que el segundo procedimiento busca controlar la legalidad y razonabilidad de las normas; y, (iii) la Constitución Política del Perú solo faculta a algunas personas para interponer la acción de inconstitucionalidad, mientras que la denuncia ante Indecopi puede ser impulsada por cualquier agente económico que se vea afectado por una medida de la administración pública.**

Lima, 3 de mayo de 2010



## I. ANTECEDENTES

1. El 21 de abril de 2009<sup>1</sup>, Empresa de Transportes Turismo Huaral S.A. (en adelante, Turismo Huaral) interpuso una denuncia contra la Municipalidad Provincial de Huaral (en adelante, la Municipalidad) por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad contenidas en los artículos 4 a) y 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH, consistentes en:
  - (i) la prohibición de funcionamiento de terminales terrestres para el transporte urbano, interurbano e interprovincial de pasajeros en la zona de “Huaral Damero Histórico”; y,
  - (ii) la prohibición de circulación del ingreso y salida con ómnibus de servicios de transporte interprovincial de personas en las vías señaladas como zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”.
2. La denunciante señaló que la Municipalidad le autorizó operar un terminal terrestre dentro de la zona de “Huaral Damero Histórico” mediante licencia de funcionamiento 2017 del 28 de noviembre de 2000; sin embargo, mediante Ordenanza 009-2009-MPH desconoció dicha autorización, al prohibir el funcionamiento de su terminal así como el tránsito de sus vehículos por las zonas de “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”. En tal sentido, manifestó que el gobierno local vulneró el ejercicio de sus derechos fundamentales a la libre iniciativa privada, libertad de empresa, de trabajo, tránsito, entre otros.
3. Asimismo, Turismo Huaral señaló que la Municipalidad declaró la saturación vial de su jurisdicción sin contar con un estudio técnico que la sustente, siendo que además vulneró el plazo establecido legalmente para oponer un cambio de zonificación a los agentes económicos.
4. El 9 de junio de 2009, la Municipalidad presentó sus descargos señalando lo siguiente:
  - (i) De acuerdo con lo establecido por el artículo 200 de la Constitución Política del Perú, las ordenanzas deben ser cuestionadas a través del proceso de inconstitucionalidad;
  - (ii) las municipalidades provinciales tienen la función de normar, regular y planificar el transporte terrestre, así como promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento;

---

<sup>1</sup> Por escrito del 20 de mayo de 2009, Turismo Huaral precisó que su denuncia se dirigía a cuestionar las exigencias contenidas en los artículos 4 a) y 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH.



- (iii) la Ordenanza 009-2009-MPH no ha cambiado la zonificación de la Provincia de Huaral, sino que ha declarado a algunos tramos como “zona rígida”, es decir, área donde se prohíbe el estacionamiento de vehículos durante las 24 horas del día, siendo que con ello tampoco se vulneró la libertad de tránsito en dicha jurisdicción;
  - (iv) la Municipalidad ha respetado el plazo de cinco (5) años para oponer el cambio de zonificación a Turismo Huaral, considerando que la licencia de funcionamiento otorgada a dicha empresa fue expedida con una anterioridad de nueve (9) años a la emisión de la Ordenanza 009-2009-MPH. En tal sentido, la denunciada alegó que el plazo de oposición era computado desde el momento en que se otorgaba la licencia de funcionamiento a los agentes económicos;
  - (v) la exigencia de las condiciones reguladas en la Ordenanza 009-2009-MPH se encuentra supeditada a la reglamentación de dicha norma, de acuerdo con lo establecido en su sexta disposición complementaria;
  - (vi) los derechos conferidos por actos administrativos no son indefinidos, siendo que la Municipalidad cuenta con facultades para revocar o modificar tales prerrogativas;
  - (vii) la Ordenanza 009-2009-MPH prohibió el funcionamiento de terminales terrestres en la zona de “Huaral Damero Histórico” porque los vehículos que utilizan tales terminales necesitan áreas de desplazamiento más extensas que las existentes en dicha zona; y,
  - (viii) el terminal terrestre de propiedad de Turismo Huaral ubicado en la Av. Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n no cuenta con Certificado de Habilitación de Terminal Terrestre para operar en dicha dirección.
5. Mediante Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI del 2 de julio de 2009, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) declaró fundada la denuncia interpuesta, dado que las prohibiciones establecidas por la Ordenanza 009-2009-MPH implicaban un desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada a Turismo Huaral, contraviniendo lo dispuesto por los artículos **203 de la Ley del Procedimiento Administrativo General**, 14 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y 94 y 155 del Reglamento Nacional de Administración de Transportes aplicables al caso.
6. Por otra parte, la Comisión indicó que la Municipalidad restringió la circulación de los vehículos en las zonas de “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano” en mérito a la saturación de dicha área, sin haber sustentado su decisión en un estudio técnico, como lo dispone el artículo 94



del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, vigente durante la emisión de la ordenanza cuestionada. Sin perjuicio de ello, la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI señaló que la restricción de circulación contenida en la Ordenanza 009-2009-MPH también fue recogida en una ordenanza anterior, siendo que dicha limitación fue declarada barrera burocrática ilegal en otro procedimiento, pues desconocía la licencia de funcionamiento de Turismo Huaral sin haberse acreditado un cambio de condiciones que lo sustente.

7. El 15 de julio de 2009, la Municipalidad interpuso recurso de apelación contra la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI reiterando los argumentos expuestos en su escrito de descargos. Asimismo, el referido gobierno local señaló que sí contaba con un estudio técnico que sustente las restricciones establecidas por la Ordenanza 009-2009-MPH; en tal sentido, adjuntó el Informe 005-2009-MPH/GTTSV del 6 de febrero de 2009.
8. Por escrito del 12 de octubre de 2009, Turismo Huaral manifestó que su terminal terrestre ubicado en la Av. Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n., sí se encontraba autorizado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para operar. Para sustentar su afirmación, la denunciante adjuntó copia del documento denominado Memorandum 1282-2009-MTC/15.02.
9. Por escrito del 26 de febrero de 2010, la Municipalidad reiteró los argumentos expuestos en su escrito de descargos. Adicionalmente, señaló que mediante Ordenanza 016-2009-MPH publicada el 20 de diciembre de 2009, se modificó la restricción establecida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH consistente en prohibir el funcionamiento de terminales terrestres en la zona de “Huaral Damero Histórico”. La recurrente señaló que, a la fecha, la mencionada prohibición no era aplicable a las empresas que obtuvieron su licencia de funcionamiento antes del 31 de julio de 2008.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

10. Luego de analizar el expediente, y conforme a los antecedentes expuestos, la Sala considera que debe determinar lo siguiente:
  - (i) los alcances del procedimiento de revocación de actos administrativos regulado por los artículos 203 y 205 de la Ley 27444;
  - (ii) si corresponde aprobar un precedente de observancia obligatoria que interprete el procedimiento de revocación;
  - (iii) si la prohibición de circular en las vías correspondientes a las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano” implica la



revocación de los derechos conferidos por la licencia de funcionamiento otorgada a Turismo Huaral;

- (iv) si la prohibición de funcionamiento de terminales terrestres para el transporte interprovincial de pasajeros en la zona de “Huaral Damero Histórico”, contenida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH, constituye una barrera burocrática actualmente;
- (v) si la Ordenanza 009-2009-MPH se encuentra sustentada en un estudio técnico;
- (vi) si la vigencia de las restricciones denunciadas se encuentra sujeta a la reglamentación referida en la sexta disposición complementaria de la Ordenanza 009-2009-MPH;
- (vii) si la Comisión declaró la ilegalidad de las medidas cuestionadas sobre la base de un pronunciamiento anterior;
- (viii) si corresponde evaluar las condiciones técnicas actuales del terminal terrestre de Turismo Huaral ubicado en la Av. Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n; y,
- (ix) si el proceso de inconstitucionalidad es la única vía pertinente para denunciar las restricciones contenidas en la Ordenanza 009-2009-MPH;

### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### III.1 Los alcances del procedimiento de revocación de actos administrativos regulado por los artículos 203 y 205 de la Ley 27444

##### III.1.1 El fundamento constitucional

11. Cuando la administración desconoce derechos que anteriormente reconoció a particulares suele privarlos de su propiedad privada, afectando sus inversiones. La Constitución Política del Perú impone restricciones generales a la privación de la propiedad, estableciendo que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Artículo 70**

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.



12. Esta protección fue diseñada específicamente para las expropiaciones tradicionales, pero hoy se admite en el derecho internacional<sup>3</sup> y en la jurisprudencia extranjera<sup>4</sup> que también alcanza a las denominadas “expropiaciones regulatorias o indirectas”. Es decir, a actos gubernamentales que afectan el valor de la propiedad, sin despojar formalmente al propietario de su título. Por eso, dicha protección ha sido recogida en los 33 Convenios Bilaterales de Inversión celebrados por el Perú<sup>5</sup>, por el Tribunal Constitucional<sup>6</sup> y defendida por autores nacionales<sup>7</sup>.
13. Esta lógica ha sido trasladada a la Ley 27444 para el caso específico del procedimiento de revocación de los actos administrativos que confieren derechos o intereses a los particulares. Ello, debido a que a través de un procedimiento de revocación se puede privar parcial o totalmente a los particulares de sus derechos de propiedad (protegidos a través de distintos títulos habilitantes, como por ejemplo licencias de funcionamiento).
14. En mérito a la importancia de los efectos de la revocación en los derechos de los administrados, esta Sala considera necesario analizar e interpretar el procedimiento regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, a efectos de definir sus alcances.

### III.1.2 El procedimiento de revocación de actos administrativos

15. La Ley de Procedimiento Administrativo General establece tres vías a través de las cuales la administración puede revisar sus propios actos. Una de ellas es la rectificación de errores, mediante la cual se enmiendan errores materiales o aritméticos que no alteren el contenido de la decisión<sup>8</sup>. Otra es la

<sup>3</sup> Sobre el desarrollo de esta figura en el derecho internacional puede verse Appleton, Barry. “Regulatory Takings: The International Law Perspective”. En: New York University Environmental Law Journal. Volume XI. 2003; UNCTAD. “Taking of Property”. United Nations. 2000; y, Dolzer, Rudolf. “Indirect Expropriations: New Developments?”. New York University School of Law Environmental Law Journal. Vol. 11.

<sup>4</sup> En la jurisprudencia norteamericana ver, por ejemplo, Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992). Para un comentario de esta jurisprudencia puede verse: Siegan, Bernard. “Property and Freedom”. Transaction Publishers. 1997. p. 130. Algunos de los principales desarrollos teóricos de la figura fueron realizados por: Epstein, Richard. “Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain”. Harvard University Press. 1985; y Fischel, William. “Regulatory Takings: Law, Economics and Politics”. Harvard University Press, 1995.

<sup>5</sup> La lista de Convenios Bilaterales de Inversión celebrados por el Perú se encuentra en: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaSectorHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=3860>

<sup>6</sup> Ver sentencia emitida en el Expediente 01735-2008-PA/TC. En especial ver el voto del magistrado César Landa.

<sup>7</sup> Ver Amado, José Daniel y Bruno Amiel. “La expropiación indirecta y la protección de las inversiones extranjeras”. En: THEMIS 50; y, Pasquel Rodríguez, Enrique. “Tomando a la propiedad en serio: Las expropiaciones regulatorias e indirectas”. En: Ius et Veritas 31.

<sup>8</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 201.- Rectificación de errores**  
201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.



nulidad de oficio, por la que se revisan actos administrativos que contienen vicios desde el momento de su emisión<sup>9</sup>. La última vía es la revocación por la que, en mérito a circunstancias sobrevinientes, se revisan actos emitidos originalmente de manera válida.

16. En efecto, la revocación constituye un mecanismo de revisión de oficio de actos administrativos, a través del cual la autoridad reevalúa los requisitos de validez de tales pronunciamientos a efectos de verificar si las condiciones necesarias para su existencia han permanecido en el tiempo. Por ejemplo, si a raíz de un cambio de zonificación se vuelven incompatibles los giros de algunos negocios, la administración puede seguir el procedimiento de revocatoria de las licencias de funcionamiento otorgadas previamente, en tanto tales negocios ya no cumplen con los requisitos exigidos para funcionar.
17. Asimismo, la revocación puede suponer un desconocimiento parcial de las prerrogativas reconocidas a los particulares. Si en el ejemplo anterior solo se volvieran incompatibles algunos de los giros de un negocio, la autoridad podría revocar parcialmente la licencia, en aquellos extremos que ahora no cumplen con las exigencias de la nueva zonificación. Esto se desprende del mismo texto de la ley, que en el artículo 203.1 cataloga como tipos de revocación: (i) la revocación misma, (ii) las modificaciones; o, (iii) las sustituciones de actos administrativos.
18. Considerando que la revocación puede restringir derechos o intereses legítimos de particulares, la Ley 27444 establece un procedimiento específico que debe cumplir estrictamente con los siguientes requisitos:

---

201.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

<sup>9</sup>

**LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 202.- Nulidad de oficio**

- 202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
- 202.2 La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 202.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 202.4 En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.
- 202.5 Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado. También procede que el titular de la Entidad demande su nulidad en la vía de proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes de notificada la resolución emitida por el consejo o tribunal.





- a) No es posible iniciarlo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. En otras palabras, por un simple cambio de criterio de la administración, sin que medien nuevas circunstancias que justifiquen la revocación<sup>10</sup>.
- b) Surte efectos a futuro y solo es posible iniciarlo en tres supuestos<sup>11</sup>:
  - i. Cuando la facultad revocatoria haya sido establecida por una norma de rango legal.
  - ii. Cuando desaparezcan las condiciones indispensables según la ley para dicha declaración o constitución de derechos o intereses.
  - iii. Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca a los destinatarios del acto y no se dañe a terceros.
- c) La revocación debe ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, garantizando el derecho de defensa de los afectados<sup>12</sup>.
- d) Debe indemnizarse a los afectados por los perjuicios económicos causados<sup>13</sup>.

Un desconocimiento de derechos o intereses legítimos efectuado omitiendo el procedimiento o cualquiera de sus requisitos constituye una violación a la Ley 27444.

<sup>10</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 203.- Revocación**  
203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.  
(...)

<sup>11</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 203.- Revocación**  
(...)  
203.2 Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:  
203.2.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.  
203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.  
203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.  
(...)

<sup>12</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 203.- Revocación**  
(...)  
203.3 La revocación prevista en este numeral sólo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.

<sup>13</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 205.- Indemnización por revocación**  
205.1. Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.  
(...)



### III.1.2.1 Supuestos excepcionales en los que procede la revocación

19. Como se señaló anteriormente, la Ley 27444 prohíbe revocar actos administrativos que confieran o declaren derechos o intereses legítimos a particulares, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Esto significa que la norma peruana impide desconocer tales prerrogativas por simples cambios de criterio de los funcionarios.
20. Esta opción legislativa no es uniforme en todos los países, por lo que es importante resaltarla. En Argentina, como indica Dromi, la administración puede revocar sus propios actos de forma discrecional, porque hoy valora de manera distinta las circunstancias que dieron origen al acto o el interés público afectado<sup>14</sup>. Por ejemplo, la administración argentina que otorgó una licencia de construcción puede revocarla discrecionalmente –sin que haya cambiado alguna de las circunstancias que se evaluaron inicialmente para conferir dicho permiso– solo porque bajo el criterio de nuevos funcionarios sería más conveniente para la comunidad que en lugar de edificaciones existan parques y áreas libres.
21. España ha adoptado una posición distinta. Según García de Enterría y Ramón Fernández, el principio general es que todos los actos que declaran derechos a favor de los particulares no pueden ser revocados por simples razones de oportunidad. Estos autores sostienen que la finalidad de esta prohibición es garantizar que los derechos de los particulares no queden sometidos a simples cambios de criterio de los funcionarios públicos<sup>15</sup>. No obstante, este principio no se aplica a las licencias municipales, las mismas que pueden ser revocadas por un cambio de criterio en la administración sobre su conveniencia para el interés público<sup>16</sup>.
22. La ley administrativa peruana ha adoptado una posición garantista de los derechos e intereses conferidos a los particulares. En efecto, el artículo 203.1 prohíbe expresamente la revocatoria discrecional de las prerrogativas otorgadas por actos administrativos, siendo que estas solo pueden ser revocadas en mérito a tres supuestos excepcionales establecidos legalmente:
  - (i) cuando la facultad revocatoria ha sido establecida por una norma de rango legal;
  - (ii) cuando han desaparecido las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo materia de revisión; o,

<sup>14</sup> Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura. 2005. pp. 387-388.

<sup>15</sup> García de Enterría Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. "Curso de Derecho Administrativo". Palestra –Temis. 2006. p. 714.

<sup>16</sup> Ob. cit, p. 716.



- (iii) cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y no se genere perjuicios a terceros.
23. El primer supuesto se presenta cuando una norma con rango legal faculta expresamente a una entidad administrativa a revocar los derechos o intereses que previamente confirió o reconoció a los particulares. Cabe señalar que, como la misma Ley 27444 indica, siempre será necesario que la administración cumpla con los requisitos adicionales que exija la norma habilitante para efectuar tal revocación.
24. La segunda causal supone que los derechos o intereses fueron válidamente conferidos o declarados, pero los requisitos necesarios para su otorgamiento desaparecieron. Por ejemplo, si una empresa que emite contaminantes obtiene una licencia de funcionamiento en mérito a que se encuentra ubicada en una zona aislada, tal permiso puede ser revocado cuando las zonas colindantes se pueblen.
25. El tercer supuesto faculta la revocación siempre que se otorgue mejores condiciones a los destinatarios del acto revisado y además no se perjudique los intereses de terceros.
26. Tratándose de una actuación restrictiva de derechos e intereses, los mencionados supuestos constituyen un listado taxativo, no pudiéndose incluir nuevas causales que faculten a la administración para desconocer pronunciamientos firmes en perjuicio de los particulares.

#### III.1.2.2 Autoridad competente para declarar la revocación

27. El artículo 203.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece expresamente que todo procedimiento de revocación solo puede ser efectuado por la más alta autoridad de la entidad competente.
28. Tratándose de un procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos, se entiende que la entidad competente es aquella que emitió el acto administrativo que confirió los derechos o intereses que se pretenden desconocer.
29. Una razón por la que la más alta autoridad debe efectuar el procedimiento de revocación es dotarlo de agilidad al emitirse un pronunciamiento definitivo en sede administrativa. Esto permite que el desconocimiento de derechos o intereses no sea discutido a nivel de diversas instancias prolongándose el procedimiento, sino que se deje expedita la vía contenciosa administrativa para su revisión, en caso resulte pertinente. Es decir, se busca facilitar a los



particulares el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva considerando los efectos derivados de la revocación de sus prerrogativas.

30. De este modo, si un particular considera que la resolución de revocación no fue efectuada en estricto cumplimiento de lo establecido por la Ley 27444 y, por tanto, está afectando el legítimo ejercicio de sus derechos o intereses, no tendrá que discutir tales cuestionamientos en todas las instancias de la sede administrativa, sino que podrá acudir directamente al Poder Judicial, de considerarlo pertinente.
31. Adicionalmente, la Ley 27444 dispone que el procedimiento de revocación sea tramitado por la más alta autoridad con la finalidad de que el desconocimiento de derechos o intereses, con los efectos adversos que puede implicar, solo sea decidido por el órgano que ostenta la mayor responsabilidad en la entidad, el mismo que se encarga de revisar en última instancia todo tipo de pronunciamientos emitidos por los órganos inferiores.

### III.1.2.3 El derecho de defensa dentro del procedimiento de revocación

32. Teniendo en consideración los perjuicios que puede ocasionar la revocación de derechos e intereses legítimos a los administrados, el artículo 203.3 de la Ley 27444 establece un procedimiento que permite a los particulares exponer sus alegatos y presentar los medios de prueba que consideren pertinentes a efectos de defender tales derechos e intereses.
33. Esta norma tiene sustento constitucional en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que establece el principio del debido proceso como garantía de la función jurisdiccional, precisando su observancia en todas las instancias<sup>17</sup>. Dicha garantía también es recogida de manera general por el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional**  
(...)  
3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.  
(...)

<sup>18</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, TÍTULO PRELIMINAR, Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**  
El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)  
1.2 **Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.  
(...)



34. Esta garantía constitucional comprende el derecho de defensa, entendido como las facultades de invocar pretensiones o formular alegaciones, de presentar pruebas que las sustenten y de contradecir las pretensiones o alegaciones planteadas por la otra parte.
35. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. Se concluye, por tanto, cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa (...)*

*El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén la posibilidad de recurrir la decisión, ya sea al interior del propio procedimiento administrativo o a través de las vías judiciales pertinentes; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.”<sup>19</sup>*

36. En tal sentido, si bien la autoridad administrativa tiene la potestad de revocar los derechos e intereses conferidos a través de algún acto administrativo, dicha facultad no podrá ser ejercida de manera arbitraria sin darle al afectado la oportunidad de presentar argumentos y pruebas para oponerse a ello, sino que tendrá que garantizarse un procedimiento previamente establecido en el que se otorgue el derecho de defensa a los particulares que pudiesen resultar perjudicados con la revisión efectuada.
37. Además, el derecho a presentar alegatos y a actuar medios probatorios permite que la decisión de la autoridad se encuentre debidamente motivada, lo cual, según la Constitución, es un principio y derecho de la función jurisdiccional<sup>20</sup> y según la Ley de Procedimiento Administrativo General

<sup>19</sup> Ver sentencia recaída en el Expediente 3741-2004-AA/TC. Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en este sentido en diversos procedimientos, tales como los tramitados bajo los Expedientes 00615-2009-PA/TC, 5733-2008-PA/TC y 02997 -2009-PA/TC, entre otros.

<sup>20</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Artículo 139.- Principios de la administración de justicia**  
Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
(...)



constituye un requisito de validez del acto administrativo<sup>21</sup>. Así, se garantiza que la decisión final se adopte sobre la base de datos objetivos y no de manera desinformada y arbitraria, lo que resultaría inaceptable en un Estado de Derecho<sup>22</sup>.

38. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el debido proceso en la revocación de licencias de funcionamiento en el caso denominado “Calle de las Pizzas”, en los términos siguientes<sup>23</sup>:

*“§7. DEBIDO PROCESO Y REVOCACIÓN UNILATERAL DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO*

*58. El derecho al debido proceso garantiza (art. 139º, inciso 3, Constitución) a toda persona que cualquier acto que incida en la esfera subjetiva de sus derechos, debe estar precedido de un procedimiento donde aquélla pueda ejercer de manera plena los derechos que componen el derecho al debido proceso, en particular, el derecho de defensa. En tal sentido, los actos del poder público que inciden en los derechos de la persona y que están desprovistos de un procedimiento previo donde se hayan cumplido aquellas garantías, afectan el derecho al debido proceso.*

*59. El artículo 4º de la Ordenanza N.º 212 establece lo siguiente:*

---

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.  
(...)

<sup>21</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

(...)  
1. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.  
(...)

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

6.1 La motivación deberá 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.  
6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.  
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.  
(...)

<sup>22</sup> Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la debida motivación es una garantía frente a la arbitrariedad que garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso. (STC 3943-2006-PA/TC, fundamento 4. STC 5819-2008-AA/TC, fundamento 3.)

<sup>23</sup> Sentencia emitida en el Expediente 007-2006-PI/TC.



*“(…) déjese sin efecto todas las Licencias Especiales dadas a la fecha, para los establecimientos comerciales ubicados en las referidas zonas.”*

*60. Esta disposición resulta contraria al derecho al debido proceso. La Municipalidad demandada no puede revocar licencias sin que haya precedido un procedimiento, en cada caso, esto es, con respecto a la situación individual de cada titular de los establecimientos comerciales ubicados en la zona que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ordenanza.”*

(El subrayado es agregado).

39. Como puede verse, el Tribunal Constitucional es enfático al calificar de inconstitucional la revocación de licencias de funcionamiento cuando no es precedida de un procedimiento individual para cada uno de sus titulares, por la afectación al principio de debido proceso consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, en particular, la vulneración del derecho de defensa.

#### III.1.2.4 La indemnización previa

40. Si bien la revocación motivada en las causales establecidas en el artículo 203.2 supone el ejercicio regular de una atribución de la administración, ello no faculta a la autoridad a ocasionar perjuicios económicos a los particulares sin efectuar un pago por ello<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Cabe señalar que las normas del artículo 238 de la Ley 27444 no son aplicables a la indemnización por las revocaciones efectuadas en aplicación del artículo 203 de la Ley.

El artículo 238 establece reglas para determinar el pago de indemnizaciones a los particulares por los daños que les puede causar la administración en el desempeño irregular de sus funciones o por la incorrecta prestación de un servicio; en otras palabras, por los **perjuicios derivados del incumplimiento de la ley**.

De acuerdo con el artículo 238, si el Estado origina perjuicios económicos a los particulares por hechos ajenos a su voluntad o porque su actuación respondió a la salvaguarda de bienes superiores la administración no deberá pagar una indemnización por los daños ocasionados. Al respecto, el mencionado artículo establece lo siguiente:

*“En los casos del numeral anterior, no hay lugar a la reparación por parte de la Administración, cuando el daño fuera consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante del administrado damnificado o de tercero.*

*Tampoco hay lugar a reparación cuando la entidad hubiere actuado razonable y proporcionalmente en defensa de la vida, integridad o los bienes de las personas o en salvaguarda de los bienes públicos o cuando se trate de daños que el administrado tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con el ordenamiento jurídico y las circunstancias.”*

Un ejemplo de indemnización al amparo del artículo 238 puede presentarse cuando un funcionario extravía un expediente y la reconstrucción del mismo ocasiona perjuicios económicos a las partes. En este caso el Estado debería pagar una indemnización, pues vulneró su deber de custodia de los expedientes, establecido por el artículo 153 de la Ley 27444.

No obstante, si el extravío de un expediente se debe a una inundación en la ciudad donde se encuentra ubicada la entidad administrativa, aun cuando la reconstrucción de dicho expediente imponga costos a las partes, el Estado no se encuentra obligado a efectuar el pago de una indemnización por los daños causados, pues el perjuicio no tuvo sustento en una actuación irregular de la administración, sino en un caso fortuito.



41. En efecto, el artículo 205 de la Ley 27444 dispone que además del proceso establecido, la revocación debe prever una indemnización en sede administrativa en caso tal revisión origine un perjuicio económico a los particulares<sup>25</sup>.
42. Una primera finalidad de la norma es la compensatoria. Garantizando una indemnización por los daños que la revocatoria pueda generar, se protege la inversión, en la medida que se asegura a los particulares contra el riesgo de que la administración cambie las “reglas de juego”<sup>26</sup>.
43. De no existir tal compensación, los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos no generarían seguridad jurídica en los administrados, quienes verían latente la posibilidad del desconocimiento de las prerrogativas que les fueron válidamente conferidas. Tal incertidumbre dificultaría las inversiones.
44. De otro lado, obligar al Estado a indemnizar por las revocaciones que efectúe genera incentivos para que adopte previamente políticas públicas adecuadas. Si el Estado está obligado a pagar por los daños que genera al desconocer derechos o intereses, se verá incentivado a adoptar con anterioridad otras medidas que solucionen el problema, siempre que las mismas generen menos costos que una revocación. Es decir, el Estado solo optará por la revocación cuando el costo de haber adoptado previamente otras decisiones sea más oneroso<sup>27</sup>.
45. Por ejemplo, es predecible que la demanda de zonas residenciales seguirá en aumento por lo que si la autoridad no adopta las políticas de zonificación

---

**Ni las reglas ni las excepciones sobre indemnización reguladas en el artículo 238 son aplicables a los procedimientos de revocación. La razón es que el desconocimiento de derechos o intereses efectuado en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por los artículos 203 y 205 de la Ley 27444 no implica el ejercicio irregular de las funciones de la administración, como sí ocurre en los supuestos desarrollados en el artículo 238. Tampoco se aplican las excepciones previstas en el artículo 238, porque dichos eximentes de responsabilidad justifican conductas ilegales en mérito a ciertas circunstancias, y en un escenario de una revocación que cumpla con las exigencias de la ley no se presenta una conducta ilegal de la administración.**

<sup>25</sup> LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 205.- Indemnización por revocación

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

(...)

<sup>26</sup> Como se indicó al inicio, las normas de revocación de actos administrativos recogen la lógica de la protección contra expropiaciones regulatorias. Al respecto ver: Pasquel Rodríguez, Enrique. “Tomando a la propiedad en serio: Las expropiaciones regulatorias e indirectas”. En: *Ius et Veritas* 31. Sobre la importancia de la compensación también puede verse Fischel, William y Perry Shapiro. “Takings, Insurance and Michaleman: Comments on Economic Interpretations of “Just Compensation” Law”. En: *Journal of Legal Studies*, Vol. 17, 1988, pp. 269-293.

<sup>27</sup> Sobre como las indemnizaciones pueden generar incentivos para causar daños solo en aquellos supuestos en los que sea eficiente puede verse, entre otros, Friedman, David D. “Law’s Order”. Princeton University Press. 2000. pp. 197-198.





correctas, las zonas industriales que requieren encontrarse aisladas podrían terminar rodeadas de viviendas, que se verían afectadas por las actividades de las empresas. Imagínese que el costo de haber habilitado oportunamente nuevas zonas residenciales en otro lado de la ciudad era 100 y que el dejar que se pueblen las zonas industriales y luego revocar las licencias de las empresas es de 200. En el escenario que el Estado no paga una indemnización por la revocación éste optaría por tal medida, pese a ser la más costosa, por el solo hecho de que no asume costo alguno. Sin embargo, si el Estado asume los costos de la revocación tiene incentivos para adoptar la primera medida, que impone menos costos sociales.

46. Imagínese también que el costo de evitar la congestión vehicular habilitando paraderos y construyendo nuevas vías es de 200 y que revocar licencias de circulación para reducir el número de vehículos o revocar la licencia de funcionamiento de los terminales en ciertas zonas congestionadas es de 300. Si la autoridad está obligada a pagar una indemnización por las revocaciones, optará por la primera medida (es decir, prevenir el congestionamiento vehicular) por ser la que impone menos costos. De este modo, el Estado se verá incentivado a adoptar otras medidas alternativas a la revocación que resultan más eficientes.
47. Finalmente, el pago de una indemnización por revocación no solo incentiva a la administración a tomar precauciones para evitar situaciones que podrían generar el desconocimiento de derechos o intereses, sino que aun cuando se presenten problemas que fueron imprevisibles este mecanismo de pago obligará a la autoridad a tomar la política pública más eficiente. Es decir, generará incentivos para que los funcionarios realicen una labor regulatoria más prudente, dado que asumirán los costos que imponen a los privados. De esta forma, la Ley 27444 busca que la autoridad solo desconozca aquellos derechos e intereses que resulten indispensables dejar sin efecto, minimizando la posible afectación a los particulares.
48. Como señala Fischel, al imponer al Estado el pago de una compensación por los daños que ocasiona, se “evita que los funcionarios tengan un entusiasmo excesivo. Tener que pagar dinero de los escasos recursos presupuestarios hace que los funcionarios calculen si vale la pena o no emprender un proyecto en particular”<sup>28</sup>.
49. Por ejemplo, si producto de un terremoto los cimientos de varios locales comerciales se destruyen al punto de no cumplir las exigencias de seguridad

<sup>28</sup> Fischel, William A. “Expropiaciones y elección pública: La persuasión del precio”. En: Themis 48. p. 122. Sobre este punto también ver: Fischel, William A. “The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls”. The Johns Hopkins University Press. 1987. p. 157.; Epstein, Richard A. “Simple Rules for a Complex World”. Harvard University Press. 1997. p. 131.; Cooter, Robert y Thomas Ulen. “Derecho y Economía”. Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 217.; y, Posner, Richard A. “El análisis económico del Derecho”. Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 63.



establecidas por ley, la autoridad podría tener dos alternativas: (i) revocar las licencias de funcionamiento, lo que le importará un costo de 200 a la sociedad; o, (ii) emprender un programa de reconstrucción que le generará un costo de 100. Si el Estado no paga una indemnización por la revocación optará por la política de revocar, aunque ésta imponga un costo de 200 a la sociedad. Sin embargo, si el Estado asume los costos de la revocación optará por el programa de reconstrucción que tiene un costo de 100 y, por tanto, es la política pública más eficiente para la sociedad<sup>29</sup>.

### III.1.3 Revocación indirecta

50. Esta Sala interpreta que no solo los pronunciamientos expresos que desconocen derechos o intereses conferidos por un acto administrativo constituyen revocación. También lo es cualquier hecho o medida que indirectamente impida o restrinja el ejercicio de tales prerrogativas, es decir, que tenga los mismos efectos que una decisión expresa de revocar de una autoridad.
51. La revocación también puede presentarse con el cambio de condiciones para el ejercicio de los derechos o intereses conferidos a los particulares. La revocación no solo se presenta cuando se priva a los administrados del goce absoluto de las prerrogativas conferidas, sino también cuando estas son recortadas. Como fue señalado en el párrafo 17 de la presente resolución, de acuerdo a la ley administrativa la revocación también es la modificación de los derechos e intereses otorgados a los particulares a través de un acto administrativo<sup>30</sup>.
52. Todas las revocaciones indirectas –absolutas o parciales– son ilegales, porque implican la inobservancia del procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.
53. En reiteradas oportunidades, tanto la Comisión como la Sala han calificado como un desconocimiento ilegal de derechos o intereses conferidos por actos administrativos, a los actos por los cuales las autoridades indirectamente revocaron tales prerrogativas. Es decir, cuando la revocación se produjo a través de vías no previstas en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444. En estos casos, la autoridad, sin revocar expresamente, realizó actos que materialmente impidieron el ejercicio de los derechos e intereses otorgados a los particulares.

<sup>29</sup> Para una explicación de por qué la administración debe indemnizar por todos los daños causados por sus actos, incluso los imprevisibles, puede verse: Epstein, Richard A. "Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain". Harvard University Press. 1994. Sexta edición. pp. 39-41.

<sup>30</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 203.- Revocación**  
203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.  
(...)



54. Un ejemplo del desconocimiento de derechos al margen de la Ley 27444, se discutió en el Expediente 004-2008-CAM-INDECOPI-PIU. En este caso una ordenanza prohibió el consumo y venta de bebidas alcohólicas en determinados mercados sin mencionar expresamente que las licencias para este giro habían sido revocadas. En la práctica esto implicaba que, si los establecimientos de dichos mercados contaban con licencias vigentes de venta de bebidas alcohólicas, sus titulares estarían impedidos de realizar tal actividad. En su resolución, la Sala señaló que si las denunciadas hubieran acreditado contar con licencia de funcionamiento, la ordenanza habría constituido una revocatoria de la misma. En ese supuesto, según la Sala, para ser válida dicha revocatoria la Municipalidad debería haber cumplido con las exigencias del procedimiento de revocatoria establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General<sup>31</sup>.
55. Otro ejemplo de un desconocimiento ilegal es el caso del Expediente 077-2007/CAM, en el que la Empresa de Transporte Unidos del Centro S.A. denunció a la Municipalidad de Huancayo por emitir una ordenanza que impedía que se utilicen las vías de ingreso y salida para acceder a su terminal terrestre. En este procedimiento la Comisión señaló que, al impedir la entrada al terminal, en los hechos se desconocía la licencia de funcionamiento por lo que el efecto práctico era el de una revocatoria<sup>32</sup>. Este criterio también ha sido recogido por la Sala en la Resolución 1349-2010/SC1-INDECOPI del 22 de marzo de 2010, en la denuncia seguida por Empresa de Transportes Dora E.I.R.L. frente a las Municipalidades de Castilla y Piura que establecieron restricciones similares.
56. Una decisión similar se expidió en el Expediente 077-2008/CAM, en el cual la Compañía Industrial Lima S.A. denunció a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a la Municipalidad Distrital de Puente Piedra por no otorgarle un certificado de compatibilidad de uso, pese a contar con licencia de funcionamiento. La denunciante manifestó que tal negativa le impedía obtener una certificación sectorial de DIGESA necesaria para realizar la actividad industrial para la que tenía licencia. La Sala consideró que tal situación constituía una revocatoria en los hechos y que para ser legal debía ajustarse a los requisitos establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley de Procedimiento Administrativo General<sup>33</sup>.
57. Los casos descritos constituyen revocaciones indirectas porque sin contar con un pronunciamiento expreso, la autoridad administrativa ha dejado sin efecto –de manera total o parcial– los derechos o intereses que confirió con

<sup>31</sup> Ver Resolución 0922-2009/SC1-INDECOPI del 1 de setiembre de 2009.

<sup>32</sup> Ver Resolución 005-2008/CAM-INDECOPI del 18 de enero de 2008.

<sup>33</sup> Ver Resolución 0963-2009/SC1-INDECOPI del 7 de setiembre de 2009.



anterioridad a los particulares. Como se señaló, esta Sala interpreta que estos desconocimientos son ilegales pues implican una revocación sin seguir el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

58. Cabe señalar que la Sala no desconoce las facultades de las autoridades para regular ciertas actividades y, con ello, modificar las condiciones del ejercicio de los derechos e intereses conferidos a los particulares; sin embargo, este Tribunal considera que cuando dicha regulación implique la revocatoria de prerrogativas previamente conferidas, la administración deberá seguir el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

III.1.4 Las revocaciones por el incumplimiento voluntario o negligente de la ley por parte del administrado

59. La finalidad de las normas de revocación es otorgar protección a los administrados ante el riesgo de un eventual desconocimiento de sus derechos e intereses. Es decir, por causas ajenas a ellos.
60. Por ello, esta Sala interpreta que cuando la revocación es una sanción por el incumplimiento voluntario o negligente de las condiciones exigidas a los particulares para gozar de las prerrogativas conferidas, no le es aplicable los requisitos del procedimiento de revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444. Lo contrario implicaría incentivar conductas negligentes o premiar el incumplimiento de la ley.
61. Por ejemplo, si una empresa deja de cumplir con las condiciones de seguridad que exige la ley, no podría exigir una compensación por la revocación de su licencia, ya que la causa de la revocación es atribuible únicamente al administrado.
62. No obstante, lo señalado no implica que cuando se use la revocación como una sanción, el administrado esté privado de las garantías del debido procedimiento reconocidas en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. TÍTULO PRELIMINAR, Artículo IV.-  
**Principios del procedimiento administrativo**  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)  
1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.  
(...)



### III.1.5 Alcances sobre la indemnización

63. El artículo 205.1 de la Ley 27444 únicamente señala que la indemnización se otorga ante la existencia de algún perjuicio económico a los administrados revocados; sin embargo, la norma no precisa qué daños son indemnizables.
64. Como fue señalado en el primer acápite, la revocación de actos administrativos es una figura que sigue la misma lógica que la regulación de las expropiaciones. La Ley 27117, Ley General de Expropiaciones, establece que la indemnización no comprende las inversiones efectuadas con posterioridad a la publicación de la norma que determina la expropiación. Es decir, la administración no indemniza aquellas inversiones realizadas después que el administrado tomó conocimiento de la resolución de expropiación<sup>35</sup>.
65. Siguiendo la misma lógica, la Sala interpreta que la indemnización generada por los procedimientos de revocación no debe comprender los perjuicios económicos originados con posterioridad a la notificación de la resolución de revocación. La razón es que luego de ese momento el administrado ya sabe que sus derechos han sido desconocidos, por lo que compensar cualquier inversión realizada luego equivaldría a premiar su negligencia<sup>36</sup>.
66. Por otra parte, la indemnización debe comprender el daño emergente y lucro cesante causados al administrado, porque la finalidad de la compensación es que patrimonialmente el particular se encuentre en la misma situación en la que hubiera estado de no haber sufrido los perjuicios de la revocación.
67. En relación con el cálculo de la indemnización, esta Sala también considera aplicables las reglas establecidas por la Ley General de Expropiaciones, en cuanto sean compatibles al régimen de revocaciones<sup>37</sup>. Debe recordarse que

<sup>35</sup> **LEY 27117. LEY GENERAL DE EXPROPIACIONES, Artículo 15.- De la indemnización justipreciada**  
(...)

15.4 En ningún caso la indemnización justipreciada podrá comprender el valor de las mejoras realizadas en el bien a expropiar por el sujeto pasivo con posterioridad a la fecha de publicación de la resolución a que se refiere el Artículo 8 de la presente Ley.

<sup>36</sup> Varios autores coinciden en que no se debe indemnizar los gastos en los que incurre el administrado una vez que sabe que se le va a privar de su derecho, ver por ejemplo: Epstein, Richard A. "Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain". Harvard University Press. 1994. Sexta edición. p. 56.; Cooter, Robert y Thomas Ulen. "Derecho y Economía". Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 220.; y, Cooter, Robert. "Unity in Tort, Contract, and Property: The Model of Precaution". En: Wittman, Donald A. "Economic Analysis of the Law". Blackwell Publishers. 2002. p. 43.

<sup>37</sup> **LEY 27117. LEY GENERAL DE EXPROPIACIONES, Artículo 15.- De la indemnización justipreciada**

15.1 La indemnización justipreciada comprende el valor de tasación comercial debidamente actualizado del bien que se expropia y la compensación que el sujeto activo de la expropiación debe abonar en caso de acreditarse fehacientemente daños y perjuicios para el sujeto pasivo originados inmediata, directa y exclusivamente por la naturaleza forzosa de la transferencia.

15.2 La entrega efectiva y total del monto de la indemnización justipreciada, se efectuará en dinero, una vez transcurrido el plazo para la contestación de la demanda o de la contestación de la reconvencción, según corresponda. En caso de oposición del sujeto activo a la compensación, el sujeto pasivo deberá otorgar garantía real o fianza bancaria por la diferencia existente entre su pretensión y la del Estado.



el artículo 205 de la Ley 27444 establece que la indemnización deberá efectuarse en sede administrativa. Asimismo, se entiende que el pago de dicha compensación, será de manera integral y en efectivo desde que se notifica la resolución de revocación al particular afectado.

68. Finalmente, el artículo 205.1 establece que la resolución de revocación *“deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa”*.
69. La Sala interpreta que lo conveniente se refiere a la información mínima requerida para hacer efectivo el cobro de la compensación, esto es, la cuantía de la indemnización y la autoridad encargada de efectuar el pago. Omitir tal información facilitaría eludir la Ley 27444.

### III.2 Precedente de observancia obligatoria

70. La debida aplicación del procedimiento de revocación de actos administrativos que confieren derechos o intereses a los particulares es trascendente porque busca proteger derechos constitucionales y evitar daños a los administrados.
71. En tal sentido, la Sala considera necesario definir los alcances de los artículos 203 y 205 de la Ley 27444 –Ley del Procedimiento Administrativo General– que regulan el procedimiento de revocación. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Organización y Funciones del INDECOPI<sup>38</sup>, corresponde emitir un precedente de observancia obligatoria, cuyo texto es el siguiente:

- 
- 15.3 La indemnización justipreciada no podrá ser inferior al valor comercial actualizado conforme a lo dispuesto en el Artículo 16 de la presente Ley; ni podrá exceder de la estimación del sujeto pasivo.
- 15.4 En ningún caso la indemnización justipreciada podrá comprender el valor de las mejoras realizadas en el bien a expropiar por el sujeto pasivo con posterioridad a la fecha de publicación de la resolución a que se refiere el Artículo 8 de la presente Ley.

#### **Artículo 16.- De la tasación**

El valor del bien se determinará mediante tasación comercial actualizada que será realizada exclusivamente por el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA.

#### **Artículo 18.- De la actualización de la indemnización**

La indemnización justipreciada se actualiza para su consignación mediante la aplicación del Índice de Precios al por Mayor que publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Por los meses o fracciones de mes cuyos índices no se hubieren publicado a la fecha de la consignación, se utilizará proporcionalmente el índice del último mes publicado.

#### **Artículo 19.- De la forma de pago**

19.1 La consignación de la indemnización justipreciada, debidamente actualizada, se efectuará necesariamente en dinero y en moneda nacional.

(...)

<sup>38</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI, Artículo 14.- Funciones de las Salas del Tribunal**

14.1. Las Salas del Tribunal tienen las siguientes funciones:

(...)

d) Expedir precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.



- a) ***El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para efectuar la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.***
- b) ***Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.***
- c) ***Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.***
- d) ***En los casos que corresponda otorgar indemnización, ésta debe compensar los perjuicios económicos originados hasta la notificación al administrado de la resolución de revocación. Las inversiones efectuadas posteriormente no deben ser contempladas en la resolución de revocación como parte de la indemnización.***
- e) ***Cuando se origine perjuicios económicos indemnizables, la resolución de revocación deberá señalar como mínimo la cuantía de la compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago. La indemnización se paga de manera integral, en dinero en efectivo y es exigible a partir de la emisión de la resolución de revocación.***

72. Asimismo, y en atención a lo señalado por el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI<sup>39</sup>,

<sup>39</sup> DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI, Artículo 43

Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

El Directorio de Indecopi, a solicitud de los órganos funcionales pertinentes, podrá ordenar la publicación obligatoria de las resoluciones que emita la institución en el Diario Oficial El Peruano cuando lo considere necesario por tener dichas resoluciones, las características mencionadas en el párrafo anterior o por considerar que son de importancia para proteger los derechos de los consumidores.



corresponde solicitar al Directorio de INDECOPI que disponga la publicación en el diario oficial “El Peruano” de la presente resolución por la que se aprueba el precedente de observancia obligatoria descrito en los párrafos anteriores y la parte resolutive de la misma.

### III.3 Aplicación al caso concreto

#### III.3.1 La prohibición de circulación de vehículos en las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”

73. Tanto la Comisión como esta Sala, en segunda instancia, están en la obligación de evaluar aquellos casos en los que las disposiciones y medidas emanadas de las diferentes entidades que conforman la administración pública, incluidos los gobiernos locales, establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen el libre acceso y la permanencia de los agentes económicos en el mercado, para lo cual deberán analizar lo siguiente<sup>40</sup>:

- (i) la legalidad de la medida cuestionada, con la finalidad de determinar si ésta ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto y, asimismo, si encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a la autoridad correspondiente; y, en caso de superar satisfactoriamente este análisis, se procederá a determinar;
- (ii) la razonabilidad de dicha medida, lo que incluye evaluar si ésta es idónea para lograr una función de interés público a cargo de la autoridad administrativa, así como determinar si estas son proporcionales con relación a sus fines y si finalmente las opciones adoptadas por la autoridad eran las menos gravosas para los agentes económicos que concurren en el mercado.

74. Antes de iniciar el análisis de legalidad, la Sala considera conveniente declarar que Indecopi reconoce la necesidad de resolver los problemas de saturación vial y la importante labor que desempeñan las municipalidades al respecto. Por tal motivo, es de máxima importancia para esta institución que tales acciones se efectúen en estricto cumplimiento de la ley.

#### III.3.1.1 Análisis de legalidad

75. El artículo 81 de la Ley 27972 establece que es función exclusiva de las municipalidades provinciales normar y regular el transporte terrestre en su

---

<sup>40</sup> Ver precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC publicado el 20 de agosto de 1997.





jurisdicción<sup>41</sup>. Asimismo, el artículo 155 del Reglamento Nacional de Administración de Transportes dispone que las municipalidades provinciales son competentes para señalar las vías de ingreso y salida que obligatoriamente deberán utilizar los vehículos del servicio de transporte de personas, cuando corresponda, para acceder a los terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados<sup>42</sup>.

76. Por ello, en el presente caso queda acreditada la competencia de la Municipalidad para emitir la disposición contenida en la Ordenanza 009-2009-MPH que regula el ingreso y salida de vehículos de transporte terrestre en las zonas de “Huaral Dameró Histórico” y “Huaral Centro Urbano”.
77. Por otra parte, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las ordenanzas municipales son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura municipal, por medio de las cuales se aprueban las materias de su competencia normativa<sup>43</sup>. En tal sentido, el artículo 44 de la mencionada Ley dispone que las ordenanzas deben ser publicadas en el diario oficial “El Peruano” cuando sean emitidas por municipalidades provinciales del departamento de Lima<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> **LEY 27972. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, Artículo 81.-Tránsito, vialidad y transporte público**  
Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

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

- 1.1 Normar, regular y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial.
  - 1.2 Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.
  - 1.3 Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.
  - 1.4 Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
  - 1.5 Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.
- (...)

<sup>42</sup> Norma vigente durante la emisión de la Ordenanza 009-2009-MPH:

**DECRETO SUPREMO 009-2004-MTC. REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES, Artículo 155**

Las municipalidades provinciales señalarán las vías de ingreso y salida que obligatoriamente deberán utilizar los vehículos del servicio de transporte de personas, cuando corresponda, para acceder a los terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados.

<sup>43</sup> **LEY 27972. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, Artículo 40.- Ordenanzas**

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.

(...)

<sup>44</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 las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

(...)



78. En el presente caso, la Ordenanza Municipal 009-2009-MPH, que estableció las exigencias denunciadas como barreras burocráticas por Turismo Huaral, fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 3 de abril de 2009<sup>45</sup>. Por ello, dicha regulación respetó los procedimientos y formalidades contempladas para su emisión.
79. Sin embargo, la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI declaró que la prohibición de acceso a los terminales terrestres, contenida en el artículo 14 de la Ordenanza Municipal 009-2009-MPH, constituía una barrera burocrática ilegal, en tanto implicó el desconocimiento de la licencia de funcionamiento otorgada a Turismo Huaral sin que se haya seguido el procedimiento de revocación establecido en la Ley 27444.
80. El artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH prohíbe el ingreso y la salida de vehículos de transporte interprovincial en las vías ubicadas en las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”. Dichas zonas comprenden la Avenida La Estación y la Calle Julio C. Tello, entre otras<sup>46</sup>.
81. De acuerdo con lo señalado en la licencia de funcionamiento otorgada por la Municipalidad, el terminal terrestre de Turismo Huaral se encuentra ubicado en la esquina de la Avenida Chancay 300 y Calle Julio C. Tello con la Avenida Estación; es decir, dentro de las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”.
82. En tal sentido, si bien Turismo Huaral mantiene vigente la licencia de funcionamiento otorgada para su terminal terrestre, en los hechos no puede hacer uso de él ya que las vías por las cuales accede a dicho local no pueden ser utilizadas por sus vehículos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH.
83. Es decir, el artículo 14 de la mencionada ordenanza implica en los hechos una revocación indirecta de la licencia de funcionamiento que ostenta Turismo Huaral para la operación de su terminal terrestre. Como fue señalado en el acápite precedente, toda revocación indirecta es ilegal, porque

<sup>45</sup> Ver en las páginas 42 y siguientes del expediente.

<sup>46</sup> **ORDENANZA 009-2009-MPH, Artículo 6**  
COMPRÉNDASE las Vías del Límite de la zona denominada Zona Huaral Damero Histórico siendo los siguientes:

Av. Jorge Chavez, Av. Benjamin Doig, Av. Cahuas, Av. Andrés Mármol Castellanos, Av. La Estación, Calle Los Angeles, Av. 28 de Julio y Calle Irene Colán; Considerar ambos lados de la vía.

**Artículo 7**

COMPRÉNDASE las Vías del límite de la zona denominada Huaral Centro Urbano, a las siguientes:

Av. Circunvalación Norte, Calle Benjamín Doig Lossio, Calle Los Geranios, Calle Las Orquídeas, Calle Las Cucardas, Av. Túpac Amaru, Calle Chiclayo, Calle J. C. Tello, Calle Alejandro del Solar, Calle Túpac Amaru, Prolongación y Calle El Palmo, Av. Circunvalación Este, Calle Derecha y la Av. Los Naturales; Considerar ambos lados de la vía.



implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

84. Asimismo, de la revisión del expediente, se advierte que la Municipalidad no ha demostrado que, en el presente caso, se haya configurado alguno de los supuestos excepcionales para que proceda la revocación de la licencia de funcionamiento que otorgó a Turismo Huaral y mucho menos que haya seguido el procedimiento establecido por ley para tal efecto.
85. Considerando que la licencia de funcionamiento es un título habilitante para desarrollar actividades económicas en un determinado establecimiento, esta Sala considera que la disposición contenida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH, que imposibilita el uso del terminal terrestre de propiedad de Turismo Huaral, constituye un desconocimiento ilegal de su licencia de funcionamiento, al no haber sido previamente revocado a través del procedimiento que establecen los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.
86. Si bien Indecopi se encuentra a favor y reconoce los esfuerzos de la Municipalidad para organizar adecuadamente el tránsito de vehículos en su jurisdicción, es indispensable que cuando la medida implique una revocación de licencia de funcionamiento, se respete el mandato de la ley y se provea lo necesario para resguardar los derechos del afectado con la medida.
87. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró que la exigencia contenida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH constituye una barrera burocrática ilegal por razones de fondo, al implicar el desconocimiento de la licencia de funcionamiento de Turismo Huaral.

#### III.3.1.2 Análisis de razonabilidad

88. De acuerdo con el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC, habiendo determinado que la disposición contenida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH, constituye una barrera burocrática ilegal, no es necesario proseguir con el análisis de razonabilidad de tal exigencia.
89. Por tales motivos, corresponde confirmar la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró que la disposición contenida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH constituye una barrera burocrática ilegal.



III.3.2 La prohibición de funcionamiento de terminales terrestres en la zona “Huaral Damero Histórico”

90. La Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI declaró barrera burocrática ilegal la exigencia establecida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH, consistente en prohibir el funcionamiento de terminales terrestres para el transporte interprovincial de pasajeros en la zona “Huaral Damero Histórico”, dado que dicha medida constituía una revocación de licencias de funcionamiento sin seguir el procedimiento establecido en la Ley 27444.
91. Asimismo, la primera instancia señaló que, a través del artículo 4), la Municipalidad habría opuesto un cambio de zonificación sin respetar el plazo de cinco (5) años previsto en el artículo 14 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>47</sup>.
92. En relación con la restricción establecida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH, la Municipalidad ha señalado lo siguiente:
- (i) No se ha efectuado un cambio de zonificación;
  - (ii) en todo caso, el plazo de cinco (5) años establecido por ley para oponer el cambio de zonificación se computa desde que se otorgó la licencia de funcionamiento y no desde que se produjo dicho cambio; y,
  - (iii) si se computa el plazo cinco (5) años a partir del cambio de zonificación, la Comisión estaría otorgando “derechos eternos” a los administrados.
93. Sin embargo, a la fecha, la Municipalidad ha modificado la mencionada prohibición mediante Ordenanza 016-2009-MPH publicada el 20 de diciembre de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”. El texto vigente establece lo siguiente:
- “a) ZONA HUARAL DAMERO HISTÓRICO.- Zona Céntrica de la Ciudad de Huaral DONDE SE POSIBILITA QUE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE CON AUTORIZACIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2008 puedan ocupar terminales terrestres que cuenten con área apropiada y suficiente para que los vehículos que lo utilizan puedan girar y maniobrar internamente y no perjudiquen el libre tránsito y la circulación de personas; cumpliendo con los requisitos que exigen las normas vigentes, hasta que se apruebe el Plan de Desarrollo Urbano y Plan Regulador de Rutas.”*

<sup>47</sup>

**LEY 28976. LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, Artículo 14**

El cambio de zonificación no es oponible al titular de la licencia de funcionamiento dentro de los primeros cinco (5) años de producido dicho cambio. Únicamente en aquellos casos en los que exista un alto nivel de riesgo o afectación a la salud, la municipalidad, con opinión de la autoridad competente, podrá notificar la adecuación al cambio de la zonificación en un plazo menor.



94. Considerando que Turismo Huaral obtuvo su licencia de funcionamiento el 28 de noviembre de 2000, dicha empresa no está prohibida de operar el terminal terrestre de su propiedad.
95. Atendiendo a que la barrera burocrática ilegal por razones de fondo detectada por la Comisión actualmente no existe, carece de objeto que la Sala se pronuncie sobre la apelación formulada por la Municipalidad, al haberse producido la sustracción de la materia.
96. Sin perjuicio de lo expuesto, se deja a salvo el derecho de Turismo Huaral para denunciar ante la Comisión la posible existencia de nuevas barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad contenidas en la Ordenanza 016-2009-MPH, que puedan afectar el desarrollo de sus actividades económicas en el mercado.

### III.3.3 El estudio técnico

97. La Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI señaló que, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, las municipalidades provinciales pueden declarar la saturación de vías o áreas en su jurisdicción siempre que sustenten dicha decisión en un estudio técnico<sup>48</sup>. Sin embargo, en el presente caso, la Municipalidad no acreditó la existencia de tal informe.
98. En su apelación, la Municipalidad ha señalado que la Ordenanza 009-2009-MPH sí contó con un estudio técnico que la sustente. En tal sentido, la recurrente presentó ante esta instancia el Informe 005-2009-MPH/GTTSV del 6 de febrero de 2009 elaborado por el Gerente Municipal de dicho gobierno local<sup>49</sup>.
99. De la revisión del mencionado estudio se advierte que dicho documento constituye una propuesta de modificación de las Ordenanzas 011-2007-MPH y 015-2007-MPH, que antecedieron a la Ordenanza 009-2009-MPH. De este modo, se limita a corregir o precisar el contenido de los artículos que debían ser modificados y que, en efecto, fueron recogidos por la Ordenanza 009-2009-MPH.

<sup>48</sup> Norma vigente durante la emisión de la Ordenanza 009-2009-MPH

**DECRETO SUPREMO 009-2004-MTC. REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES, Artículo 94.- Declaración de áreas o vías saturadas**

La municipalidad provincial declarará, mediante ordenanza, las áreas o vías saturadas en aquellas secciones de tramos viales de su jurisdicción, así como en zonas de su influencia, por donde discurren rutas o segmentos de ruta del ámbito urbano en los que se produce congestión vehicular y/o contaminación ambiental, debiendo sustentar su decisión en estudios técnicos realizados por especialistas en la materia.

(...)

<sup>49</sup> Ver el informe en la página 216 y siguientes del expediente.



100. En relación con la saturación vial, la introducción de dicho informe se limitó a señalar lo siguiente:

**“Alcances:**

*Generalmente en los programas de estudios viales y urbanísticos se exige una previsión de estacionamientos integrados a la plataforma vial para resolver los problemas que conllevan a un **uso inadecuado de la calzada al utilizarse espacios destinados exclusivamente al tráfico de vehículos, que derivan en la reducción de la capacidad vial y por ende la generación de congestión vehicular**, considerando además que el parque automotriz es cada vez es más acelerado y por lo tanto requerirá de soluciones que permitan en el mayor grado posible su flujo expedito. (...)*

(El énfasis es agregado).

101. Como puede advertirse, el informe presentado se limitó a señalar la existencia de congestión vehicular en la Provincia de Huaral, sin precisar las variables examinadas que conllevaron a tal conclusión. En efecto, el mencionado estudio no analizó factores tales como el flujo vehicular, la cantidad de unidades autorizadas a dicha fecha, la demanda del servicio de transporte, el número de viajes realizados, entre otros elementos necesarios para determinar si una zona se encuentra saturada.
102. Por tanto, el Informe 005-2009-MPH/GTTSV contiene una motivación insuficiente para ser considerado un estudio técnico que justifique la declaración de saturación vial, o la prohibición de la circulación de los vehículos de transporte interprovincial en las zonas de “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”.
103. Sin perjuicio de ello, aun cuando el mencionado informe hubiese constituido un estudio técnico que sustente la declaración de saturación vial en las zonas de “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”, ello no justificaba el desconocimiento de licencias de funcionamiento sin seguir el procedimiento establecido por los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.
104. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Municipalidad en este extremo.

III.3.4 Los efectos de la Ordenanza 009-2009-MPH

105. La Municipalidad alegó que la Comisión no podía declarar la ilegalidad de la Ordenanza 009-2009-MPH, en tanto dicha norma aún no producía efectos. La recurrente señaló que, de acuerdo con lo dispuesto por la sexta



disposición complementaria de la ordenanza, la medida cuestionada no entraría en vigencia hasta que se reglamente por el alcalde provincial.

106. La sexta disposición complementaria establece lo siguiente:

*“Sexta.- FACÚLTESE al Alcalde Provincial a reglamentar los procedimientos no detallados en la presente norma sin desnaturalizarla.”*

107. De la lectura de dicha disposición se advierte que la misma no suspendió la entrada en vigencia de la Ordenanza 009-2009-MPH, ni condicionó la prohibición de circulación en las zonas de “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano” a alguna labor de reglamentación. La sexta disposición complementaria únicamente previó la alegada reglamentación para los procedimientos que no se encontraran no detallados.

108. El artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH establece la prohibición de la circulación de vehículos interprovinciales, de allí que constituye una disposición expresa y no un conjunto de actos o diligencias que conformen un procedimiento y, por tanto, requiera ser reglamentado.

109. Por otra parte, de acuerdo con lo establecido por la cuarta disposición complementaria, las empresas de transporte interprovincial propietarias de terminales terrestres, como es el caso de Turismo Huaral, contaban con un plazo de treinta (30) días para adecuarse a la prohibición contenida en el artículo 14 y otras secciones de la Ordenanza 009-2009-MPH<sup>50</sup>. Por ello, la medida cuestionada era oponible a los administrados sin que requiera reglamentación alguna por parte del alcalde provincial.

110. Asimismo, según lo dispuesto por la quinta disposición complementaria de la Ordenanza 009-2009, dicha norma entró en vigencia al día siguiente de su publicación.

111. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Municipalidad en este extremo.

### III.3.5 Los pronunciamientos anteriores

112. La Municipalidad alegó que la Comisión declaró la existencia de barreras burocráticas ilegales en aplicación de un pronunciamiento anterior.

<sup>50</sup>

**ORDENANZA 009-2009-MPH  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**Cuarta.-** OTÓRGUESE un plazo de 30 días, a las Empresas de Transportes urbano, interurbano e interprovincial de pasajeros en la modalidad de taxi colectivo, taxi independiente y regular, que cuenten con terminales terrestres se adecuen a las disposiciones de la presente ordenanza.



113. Sin embargo, en el presente caso, la Comisión declaró la existencia de barreras burocráticas ilegales al haber verificado que la Ordenanza 009-2009-MPH vulneró lo establecido por los artículos 203 de la Ley 27444, así como 94 y 155 del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, siendo que únicamente citó pronunciamientos anteriores para señalar que dicho criterio había sido recogido por tal instancia en otros procedimientos.
114. Por ello, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Municipalidad en este extremo.

### III.3.6 El Certificado de Habilitación

115. La Municipalidad señaló que Turismo Huaral no contaría con el certificado de habilitación de terminal terrestre para operar en el local ubicado en la Avenida Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n. La recurrente sustentó su afirmación en el Oficio 20085-2008-MTC/15.02, en el cual se señaló que Turismo Huaral contaba con una autorización para operar en el terminal terrestre ubicado en la Avenida Benjamín Vizquerra 214, Huaral.
116. Sin embargo, en el expediente obra copia del documento denominado Memorandum 1282-2009-MTC/15.02 remitido por la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre el 19 de junio de 2009<sup>51</sup>, por el que se señala que Turismo Huaral se encuentra autorizado para operar en el terminal terrestre de su propiedad ubicado en la Avenida Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n.
117. Asimismo, corresponde señalar que en el presente procedimiento la Comisión y la Sala han evaluado la legalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas por la Municipalidad en la Ordenanza 009-2009-MPH, con la finalidad de determinar si tales restricciones afectan el desarrollo de las actividades económicas de Turismo Huaral. En tal sentido, las condiciones técnicas actuales del terminal terrestre de la denunciante no constituyen materia de controversia sobre todo si se considera que la propia municipalidad ha manifestado que Turismo Huaral cuenta con una licencia de funcionamiento vigente para operar en su terminal terrestre ubicado en la Avenida Chancay 300 y Calle Julio C. Tello s/n con la Av. Estación s/n.
118. Sin perjuicio de ello, debe precisarse que lo expuesto no afecta el ejercicio de las atribuciones de la Municipalidad para cuestionar la validez de la licencia de funcionamiento otorgada a Turismo Huaral. En efecto, de verificarse que dicha empresa ya no cumple con las condiciones requeridas para operar su terminal terrestre, la Municipalidad se encuentra facultada para revocar la licencia otorgada respetando las normas contenidas en la Ley 27444.

<sup>51</sup> Ver en la página 311 del expediente.





119. Por tanto, carece de objeto que la Sala se pronuncie sobre las condiciones técnicas actuales del terminal terrestre de Turismo Huaral.

III.3.7 La vía pertinente para denunciar las restricciones contenidas en la Ordenanza 009-2009-MPH

120. En su apelación, la Municipalidad ha señalado que el cuestionamiento a las restricciones contenidas en una ordenanza solo puede ser canalizado a través de un proceso de inconstitucionalidad, por ser una norma con rango legal.

121. El artículo 26BIS del Decreto Ley 25868 establece que la Comisión es la encargada de conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública, incluso del ámbito municipal o regional que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>52</sup>.

122. Asimismo, el artículo 2 de la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, precisa que constituyen barreras burocráticas aquellos actos y disposiciones de las entidades de la administración pública mediante las cuales se establecen exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa y que limitan la competitividad empresarial en el mercado<sup>53</sup>.

123. Por su parte el artículo 48 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que la Comisión se encuentra facultada a inaplicar al caso concreto la barrera burocrática denunciada, **cuando ésta se encuentre contenida incluso en decretos supremos, resoluciones ministeriales y normas municipales o regionales de carácter general**<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> **DECRETO LEY 25868. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI, Artículo 26 BIS**

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

<sup>53</sup> **LEY 28996. LEY DE ELIMINACIÓN DE SOBRECOSTOS, TRABAS Y RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN PRIVADA, Artículo 2.- Definición de barreras burocráticas**

Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

<sup>54</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Artículo 48.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo**

(...)



124. De esa forma, el ordenamiento jurídico vigente ha establecido un mecanismo legal para el cuestionamiento en sede administrativa, de aquellas barreras burocráticas que los particulares consideren que afectan su acceso o permanencia en el mercado, esto es, el procedimiento de denuncia contra barreras burocráticas seguido ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi.
125. En el presente caso, la Ordenanza 009-2009-MPH cuestionada por Turismo Huaral establece lo siguiente:

*“Artículo 4.- DECLÁRESE Zona Huaral Damero Histórico, Zona Huaral Centro Urbano y Zona Huaral Peri Urbano, en la Capital de la Provincia de Huaral, en materia de transporte, las mismas que se definen:*

*a) ZONA HUARAL DAMERO HISTÓRICO.- Zona Céntrica de la Ciudad de Huaral DONDE SE PROHÍBE LA INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE TERMINALES TERRESTRES PARA EL TRANSPORTE URBANO, INTERURBANO E INTERPROVINCIAL DE PASAJEROS así como la instalación y funcionamiento de cocheras que alojan a todo tipo de vehículos de transporte público de pasajeros en sus diversas modalidades. Así mismo, SE PROHÍBE LOS PARADEROS DE RUTAS PUNTOS DE CAPTACIÓN ESTACIONAMIENTO DE TAXI COLECTIVO, TAXI ESTACIÓN, TAXI INDEPENDIENTE Y SERVICIO REGULAR DE PASAJEROS, sean urbanos, interurbanos o interprovincial de pasajeros.*

*Artículo 14.- QUEDA PROHIBIDO la circulación de ingreso y salida con ómnibus del servicio de transporte interprovincial de pasajeros en las vías señaladas como zonas Huaral Damero Histórico y Huaral Centro Urbano por lo cual su circulación será por las vías de las zonas Peri-Urbano de esta ciudad o vías alternas del recorrido del servicio Interprovincial.”*

126. De la lectura de dicha ordenanza se advierte que la municipalidad denunciada restringió las vías de circulación así como la utilización de terminales terrestres en su jurisdicción, hecho que obstaculizaba la permanencia de Turismo Huaral en el mercado, pues se veía imposibilitada

---

Cuando en un asunto de competencia de la Comisión de Acceso al Mercado, la barrera burocrática haya sido establecida por un decreto supremo, una resolución ministerial o una norma municipal o regional de carácter general, dicha Comisión se pronunciará, mediante resolución, disponiendo su inaplicación al caso concreto. La resolución de la Comisión podrá ser impugnada ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPI.

Sin perjuicio de la inaplicación al caso concreto, la resolución será notificada a la entidad estatal que emitió la norma para que pueda disponer su modificación o derogación.

(...)



de utilizar el terminal de su propiedad ubicado en la zona de “Huaral Damero Histórico”.

127. En la medida que la disposición cuestionada constituye una prohibición emanada de la administración pública que impacta en el desarrollo de una actividad económica, califica como la imposición de una barrera burocrática y, por tanto, puede ser evaluada por la Comisión, en sus aspectos de legalidad y razonabilidad. Ello, considerando además las facultades expresas conferidas a la Comisión por el artículo 48 de la Ley 27444.
128. Por ello, contrariamente a lo señalado por la Municipalidad, el cuestionamiento de las disposiciones contenidas en la Ordenanza 009-2009-MPH no solo puede ser tramitado a través de un proceso de inconstitucionalidad, ya que la Comisión también es competente para evaluar dichas exigencias.
129. Por otra parte, la recurrente señaló que otra razón para interponer el proceso de inconstitucionalidad es que Turismo Huaral ha invocado la presunta vulneración de derechos constitucionales.
130. Al respecto, cabe señalar que la defensa del derecho a la libre iniciativa privada puede realizarse a través de distintas vías paralelas contempladas por el ordenamiento jurídico, entre ellas, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas ante el Indecopi. La razón por la que existen vías paralelas es que sus efectos, objetivos y requisitos para utilizarlas son distintos.
131. El proceso de inconstitucionalidad busca garantizar la primacía de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa<sup>55</sup>. Por ello, en este proceso se evalúa si la norma en cuestión contraviene o no la Constitución. Por su parte, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene como finalidad defender la jerarquía normativa de la Constitución –aunque en la práctica lo haga de manera indirecta–, sino controlar la legalidad y razonabilidad de las normas. Este procedimiento ha sido creado para facilitar el desarrollo de las actividades económicas de los agentes en el mercado, brindándoles para ello una vía expeditiva para cuestionar actuaciones ilegales o arbitrarias de la administración.
132. Por otra parte los efectos del proceso de inconstitucionalidad y del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas son distintos. En el caso del primero, la declaración de inconstitucionalidad deja sin efecto la

<sup>55</sup> **CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, Artículo 75.- Finalidad**

Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.

(...)



norma en cuestión de manera general. Es decir, la norma deja de existir en el ordenamiento jurídico<sup>56</sup>. En el caso del segundo, si a solicitud de parte Indecopi declara que una norma es una barrera burocrática ilegal o irrazonable<sup>57</sup>, los efectos de su pronunciamiento se limitan solo a las partes del procedimiento. No tiene efectos generales.

133. Finalmente, como sus efectos son muy diferentes, los requisitos para acceder a estas vías también son distintos. Mientras que cualquier agente económico puede iniciar un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, la procedencia de una demanda de inconstitucionalidad se encontrará sujeta a que la misma sea interpuesta por 5000 ciudadanos o el 1% de los habitantes del ámbito territorial en el que se aplica dicha norma<sup>58</sup>.
134. De este modo, si un agente económico considera que una ordenanza municipal afecta el ejercicio de su derecho a la libre iniciativa privada y tal disposición a su vez vulnera lo dispuesto por la Constitución, puede cuestionar tal norma a través de cualquiera de las dos vías procesales antes mencionadas, según los efectos que busque obtener.
135. Si el afectado busca un pronunciamiento con efectos generales, mediante la derogación de la ordenanza del ordenamiento jurídico, puede interponer un proceso de inconstitucionalidad. En cambio, si el agente económico no pretende la derogación de la ordenanza, sino solo la inaplicación de dicha norma a su caso concreto, puede interponer una denuncia de eliminación de barreras burocráticas ante la Comisión, sin necesidad de representar a un porcentaje determinado de la población.

---

<sup>56</sup> **CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, Artículo 81.- Efectos de la Sentencia fundada**  
Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación. (...)

<sup>57</sup> **DECRETO LEY 25868. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI, Artículo 26BIS**  
La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, (...). La Comisión, mediante resolución, podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo. (...)"

<sup>58</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Artículo 203.- Personas facultadas para interponer Acción de Inconstitucionalidad**  
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.



136. En su denuncia, Turismo Huaral denunció la vulneración de su derecho constitucional a la libre iniciativa privada, señalando que una ordenanza municipal estableció restricciones que afectaban el desarrollo de sus actividades económicas. Por ello, el cuestionamiento formulado por la empresa podía ser tramitado a través de un proceso de inconstitucionalidad o un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, como ocurrió en el presente caso.
137. Cabe señalar que la Sala no desconoce la facultad de Turismo Huaral para gestionar la interposición de una acción de inconstitucionalidad –siempre y cuando cumpla con los requisitos de procedencia–, sino que también reconoce la potestad de dicho agente económico para pedir la inaplicación de la medida cuestionada solamente a su caso, a través del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.
138. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Municipalidad dirigidos a cuestionar las competencias de la Comisión en el presente caso.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** carece de objeto que la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 emita un pronunciamiento respecto de la apelación interpuesta por la Municipalidad Provincial de Huaral en el extremo referido a la exigencia contenida en el artículo 4 a) de la Ordenanza 009-2009-MPH, debido a que se ha producido la sustracción de la materia.

**SEGUNDO:** confirmar la Resolución 0128-2009/CEB-INDECOPI del 2 de julio de 2009, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de circular vehículos de transporte interprovincial de personas en las zonas “Huaral Damero Histórico” y “Huaral Centro Urbano”, establecida en el artículo 14 de la Ordenanza 009-2009-MPH.

**TERCERO:** en aplicación de las consideraciones expuestas en la presente resolución, aprobar un precedente de observancia obligatoria que interpreta los alcances del procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:

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



- b) *Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.*
- c) *Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.*
- d) *En los casos que corresponda otorgar indemnización, ésta debe compensar los perjuicios económicos originados hasta la notificación al administrado de la resolución de revocación. Las inversiones efectuadas posteriormente no deben ser contempladas en la resolución de revocación como parte de la indemnización.*
- e) *Cuando se origine perjuicios económicos indemnizables, la resolución de revocación deberá señalar como mínimo la cuantía de la compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago. La indemnización se paga de manera integral, en dinero en efectivo y es exigible a partir de la emisión de la resolución de revocación.*

**CUARTO:** solicitar al Directorio de INDECOPI que disponga la publicación en el diario oficial "El Peruano" de la presente resolución por la que se aprueba el precedente de observancia obligatoria descrito en el resuelve precedente.

**Con la intervención de los señores vocales Juan Luis Avendaño Valdez, Héctor Tapia Cano, Raúl Francisco Andrade Ciudad, Juan Ángel Candela Gómez de la Torre y Alfredo Santiago Carlos Ferrero Díez Canseco.**

**JUAN LUIS AVENDAÑO VALDEZ**  
Presidente