



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE : FRANZ OSCAR GAMBOA VARGAS¹
DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA
MATERIA : LEGALIDAD
ACTIVIDAD : OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES NCP.

SUMILLA: *se REVOCA la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI del 19 de enero de 2024; y, en consecuencia, se declara barrera burocrática ilegal la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurante turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI.*

La razón es que la Municipalidad Distrital de Independencia excedió las competencias asignadas por el artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como contravino el artículo VII del Título Preliminar de la misma norma, siendo que reguló la comercialización de bebidas alcohólicas pese a que únicamente debe controlar el cumplimiento de la normativa provincial, y generó duplicidad normativa pues habría reglamentado una materia que ya se encontraba regulada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de sus competencias.

Lima, 16 de agosto de 2024

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de agosto de 2022, Franz Oscar Gamboa Vargas (en adelante, el denunciante) interpuso una denuncia en contra de la Municipalidad Distrital de Independencia (en adelante, la Municipalidad), por la imposición de la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurante turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, respecto del local ubicado en Calle C, Mz. C, lote 27, Urb. Industrial Panamericana Norte – Independencia, Lima, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) La Ordenanza 290-2013-MDI ha sido emitida conforme a lo establecido en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, así como en el marco de las competencias dispuestas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, Ley 27972). Sin embargo, a través del artículo 5 de la mencionada Ordenanza, se establecen restricciones horarias al ejercicio de las actividades económicas, que afectan el derecho a la libertad de empresa, limitando dichas actividades sin que se

¹ Identificado con DNI 09630581.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPÍ

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



haya establecido ninguna razón ni justificación.

- (ii) La restricción horaria para el expendio o venta de bebidas alcohólicas, dictada por la Municipalidad, ignora lo establecido en la Ley 28681, Ley que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas (en adelante, la Ley 28681), la cual no prohíbe de forma general la venta de bebidas alcohólicas, sino que limita su venta a menores de edad, de forma ambulatoria, en centros educativos y la comercialización de acuerdo con la reglamentación que establezcan las municipalidades.
- (iii) La restricción horaria cuestionada carece de fundamentos de orden público que la justifiquen objetiva y razonablemente con relación a su finalidad y efectos. Por otro lado, no existe un estudio técnico ni profesional idóneo por parte de la Municipalidad u otra entidad que sustenten la postura de prevenir y minimizar los daños que producen a la salud integral del ser humano. En efecto, ni en los once considerandos, ni en la base legal, pieza procesal, metodológica o estudio, se aprecia un nexo causal entre la restricción o el interés público protegido.
- (iv) La medida denunciada no es producto de un riguroso examen técnico, ni médico que justifiquen la imposición de una restricción de manera generalizada, de tal manera que constituya una solución que permita priorizar la protección a los menores de edad.
- (v) El Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el Expediente 007-2006-PI/TC ha señalado que la restricción horaria es una medida inadecuada para la protección de la integridad, la vida y la seguridad de las personas que trabajan en establecimientos y de las personas que concurren a los mismos, toda vez que esta puede proveerse a través de la implementación de un adecuado servicio de la Policía Nacional y del servicio de serenazgo de la propiedad Municipalidad e incluso, establecerse como deber de los propios establecimientos comerciales, resultantes de los servicios que brinda.
- (vi) No se ha tomado en cuenta la diferencia entre las seis (6) zonas del mapa de sectorización urbana de distrito de Independencia. Por lo tanto, es claro que la medida ha sido impuesta de forma generalizada en todo el distrito de Independencia, sin delimitar la existencia de problemáticas en las zonas aquejadas o que su inmueble se encuentre en una zona industrial caracterizada por zonificaciones vivienda-taller (VT), comercio zonal (CZ), comercio metropolitano (CM) e industrial (I1 e I2).
- (vii) La entidad edil no solo no ha realizado la evaluación del costo-beneficio, ni del impacto de la medida, sino que, al dictarse de manera general a las zonas urbanas con escasa densidad comercial e industrial como a aquellas de zonificación intensa comercial e industrial, han terminado



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



perjudicando a las últimas, por el impacto en su funcionamiento y la reducción en las horas de actividad comercial.

3. El 6 de octubre de 2023, mediante la Resolución 0923-2023/CEB-INDECOPI, la Comisión admitió a trámite la denuncia en los términos indicados en el párrafo 1 de la presente resolución.
4. El 11 de diciembre de 2023, la Municipalidad presentó sus descargos en base a los siguientes argumentos:
 - (i) La Ordenanza 290-2013-MDI, se sustenta en el hecho de que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme lo establece el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley de Reforma Constitucional 28607 y en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, con sujeción al ordenamiento jurídico.
 - (ii) El artículo 83 de la Ley 27972, precisa que las municipalidades ejercen función de regular las normas referentes al acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales.
 - (iii) La Ley 28681, que regula la Comercialización, Consumo y Publicidad de Bebidas, tiene por objeto establecer el marco normativo que establece límites sobre la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas de toda graduación a efectos de advertir y minimizar los daños que producen a la salud integral del ser humano, a la desintegración de la familia y los riesgos para terceros, priorizando la prevención de su consumo, a fin de proteger a los menores de edad.
 - (iv) El artículo 3 de Ley 28681 precisa que solo aquellos establecimientos debidamente autorizados por las municipalidades podrán comercializar bebidas alcohólicas al público dentro del giro o modalidad y horario específico que se establezca en el reglamento y con las restricciones establecidas en ordenanzas municipales y en dicha ley.
 - (v) Mediante la emisión de la Ordenanza 1568-MML, se aprobaron normas reguladoras del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas en la provincia de Lima. Se estableció que las municipalidades distritales adecuarán de manera progresiva sus normas a lo prescrito en la Ordenanza 1568-MML, a fin de lograr una regulación uniforme sobre las disposiciones referidas a la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas, en un plazo que no excederá los tres años.
 - (vi) El artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI, regula los horarios de venta o expendio (venta y entrega) de bebidas alcohólicas para todos los locales



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



y/o establecimientos que se encuentren ubicados en la jurisdicción del distrito de Independencia. La cuestionada restricción es un medio necesario para controlar que no se expidan bebidas alcohólicas a menores de edad, ni se perturbe la tranquilidad y descanso de los ciudadanos en la medida que no existe medidas alternativas que sean igualmente eficaces; además, no se afectado la libertad de trabajo de los propietarios de los establecimientos indicados en la norma.

- (vii) El Tribunal Constitucional, mediante los Expedientes 00850-2008-PA/TC y 01803-2011-PA/TC, establece competencias a favor de las municipalidades para el expendio de bebidas alcohólicas, a fin de evitar el uso nocivo.
- (viii) La Ordenanza cuestionada ha sido emitida de acuerdo competencias y atribuciones que ostenta la entidad edil para aprobar horarios de venta o expendio de bebidas alcohólicas estableciendo límites de horario sustentado en razones de seguridad y tranquilidad pública, bajo los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad que solo establece una limitación parcial, circunscrita a determinadas horas de la noche y la madrugada, en concordancia con la Ordenanza 1558.
- (ix) El horario establecido, para giros comerciales de restaurantes, bares, cantinas, entre otros, se enmarca en lo razonable, dado que la imposición del horario para la atención y ventas de bebidas alcohólicas, según cada rubro, no limita de manera absoluta o total el ejercicio de la actividad empresarial, así como tampoco limita la libertad de trabajo del denunciante; ya que la principal finalidad de la ordenanza es establecer solo de forma parcial dicha normativa, en beneficio de los ciudadanos y las mismas empresas, que realizan sus actividades en el distrito de independencia; sin favorecer a ningún sector en especial.

5. El 19 de enero de 2024, mediante la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró barrera burocrática carente de razonabilidad la medida denunciada, por cuanto consideró que la Municipalidad no cumplió con lo indicado en el artículo 18 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, Decreto Legislativo 1256), en tanto no presentó información que permita demostrar la razonabilidad de la medida cuestionada.
6. El 15 de febrero de 2024, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación contra la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI, reiterando los argumentos expuestos en sus descargos.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si corresponde precisar la medida denunciada.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



- (ii) Determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre la precisión de la medida denunciada

7. Mediante la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró barrera burocrática carente de razonabilidad la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurant turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, respecto del local ubicado en Calle C, Mz. C, lote 27, Urb. Industrial Panamericana Norte – Independencia, Lima, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI.
8. Sin embargo, se evidencia que el medio de materialización de la barrera burocrática corresponde a una disposición administrativa, la cual es de aplicación general, por lo que resulta que el análisis se realizará en abstracto mas no al caso en concreto del establecimiento del denunciante.
9. Por ello, este Colegiado considera que, a fin de que la medida denunciada se analice tal y como se encuentra contenida en el medio de materialización presentado por el denunciante, debe ser precisada de la siguiente manera: **“la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurant turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI”**.
10. Vale indicar que dicha precisión no afecta el derecho de defensa de las partes, dado que los argumentos brindados fueron en función de sustentar las respectivas posiciones sobre la legalidad y razonabilidad de la medida contenida en la Ordenanza 290-2013-MDI, en abstracto.

III.2 Sobre la autonomía de las Municipalidades

11. En su recurso de apelación, la Municipalidad alegó que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
12. Sobre ello, esta Sala considera que, si bien las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa para regular materias de su competencia, tal como lo indican los artículos 194 y 195 de la Constitución², ello

² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPÍ

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



no significa que puedan dictar disposiciones que contengan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, pues dichas disposiciones únicamente serán válidas en tanto se encuentren acordes con las demás normas que conforman el marco jurídico vigente, de conformidad con lo señalado en los artículos II y VIII de la Ley 27972³.

13. Adicionalmente, es conveniente precisar que el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que dicha garantía no debe ser confundida con autarquía, debido a que *“(...) desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico”*⁴. En ese sentido, dicho organismo ha precisado que *“(...) la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene que enmarcarse dentro de los límites*

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

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

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

Son competentes para:

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

³ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Título Preliminar

Artículo II.- Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

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

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

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

- ⁴ Sentencia recaída en el Expediente 0010-2003-AI/TC del 15 de diciembre de 2004, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa en contra del artículo 30 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB

*establecidos por la Constitución y la ley (...)*⁵.

14. En base a lo expuesto, corresponde desestimar este extremo alegado por la Municipalidad. De otro lado, en relación con los argumentos referidos a la interpretación del marco normativo vigente, se procederá a analizar las normas mencionadas en el recurso de apelación de la Municipalidad en el acápite correspondiente.

III.3 Análisis de legalidad de la medida denunciada

15. Mediante la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI, la Comisión señaló que la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurantes turísticos para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI, no constituye una barrera burocrática ilegal.
16. Sobre el particular, la Comisión consideró que la Municipalidad resultaba competente para establecer restricciones al horario para la comercialización de bebidas alcohólicas, de acuerdo con lo establecido en el numeral 7.1 del artículo 73 de la Ley 27972 y el artículo 3 de la Ley 28681.
17. Al respecto, este Colegiado difiere de lo señalado por la Comisión en tanto que dicha interpretación no resulta acorde con el marco normativo vigente que regula las competencias de las municipalidades provinciales y distritales respecto de su intervención en la comercialización de bebidas alcohólicas.
18. Para ello, se debe tener en cuenta que si bien resulta posible precisar que la Ley 28681⁶ establece que las municipalidades pueden establecer normativamente restricciones para el horario de comercialización de bebidas alcohólicas, no indica si ello debe hacerlo una distrital o provincial, por lo que resulta necesario identificar en qué parámetros se puede desenvolver cada una.
19. En relación a ello, el artículo 83 de la Ley 27972 establece las funciones de las municipalidades, en general, en materias de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, para lo cual dispone cuáles son aquellas que son específicas y exclusivas de las distritales y provinciales.
20. Así, el numeral 1.1 del referido artículo precisa que es función específica y

⁵ Sentencia recaída en el Expediente 00028-2007-PI/TC del 4 de mayo de 2009, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Distrital de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley 29035, Ley que Autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y dicta otras medidas.

⁶ **LEY 28681, LEY QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**
Artículo 3.- De la autorización

Sólo aquellos establecimientos debidamente autorizados por las municipalidades de su jurisdicción, podrán comercializar bebidas alcohólicas al público dentro del giro o modalidad y horario específico que se establezca en el reglamento y con las restricciones establecidas en ordenanzas municipales y en la presente Ley. Dicha autorización, en ningún caso será otorgada a establecimientos que se dediquen exclusivamente a la comercialización de bebidas alcohólicas de toda graduación y se encuentren en locales situados a menos de 100 metros de instituciones educativas.

exclusiva de las **municipalidades provinciales** regular de las normas de acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia; por lo que resulta válido considerar que ello incluye la regulación contenida en la Ley 28681 sobre las restricciones horarias para el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas, conforme se aprecia a continuación:

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

“Artículo 83.- Abastecimiento y Comercialización de Productos y Servicios

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia”.

21. Por otro lado, el numeral 3.1 del mismo artículo indica que es función específicas exclusiva de las **municipalidades distritales** controlar el cumplimiento de las normas de higiene y ordenamiento del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales, como se muestra seguidamente:

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

“Artículo 83.- Abastecimiento y Comercialización de Productos y Servicios

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y ordenamiento del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales.”

22. A partir de las normas citadas se colige que serán las municipalidades provinciales las que podrán establecer normativamente las restricciones horarias para el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas, mientras que las municipalidades distritales solamente podrán llevar a cabo actividades de control a fin de verificar que las restricciones impuestas por la municipalidad provincial se cumplan.
23. Ahora bien, en el presente caso, a través de la Ordenanza 290-2013-MDI la Municipalidad ha establecido una restricción horaria para el expendio y/o venta de bebidas alcohólicas, pese a que, de acuerdo con sus competencias señaladas en el numeral 3.1 del artículo 83 de la Ley 279 72, únicamente puede controlar el cumplimiento de las normas de comercialización de bebidas alcohólicas, en concordancia con la normativa provincial.
24. De otro lado, resulta importante anotar que el artículo VII del Título Preliminar de

la Ley 27972 señala expresamente lo siguiente:

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

“Artículo VII.- Relaciones entre los Gobiernos Nacional, Regional y Local

El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad”.

25. Por lo anterior se colige que si bien la Municipalidad denunciada ejerce sus competencias dentro de su jurisdicción, el desarrollo de las mismas debe ser evitando la duplicidad y superposición de funciones, respecto de otras entidades.
26. Sobre ello, en su escrito de apelación, la Municipalidad precisó que la Ordenanza 290-2013-MDI se sujeta a lo establecido en la Ley 28681 y la Ordenanza 1568-MML, que regula el horario de venta de bebidas alcohólicas en Lima Metropolitana.
27. Así, de la revisión de la referida Ordenanza 1568-MML, se aprecia que la Municipalidad estableció el mismo horario para la venta de bebidas alcohólicas que el aprobado por la Municipalidad Metropolitana de Lima; sin embargo, este Colegiado considera que, contrario a lo alegado por la entidad denunciada, tal hecho no se trata únicamente del cumplimiento de lo dispuesto por la municipalidad provincial, sino que evidencia que a través de la Ordenanza 290-2013-MDI la Municipalidad ha emitido una regla de conducta de obligatorio cumplimiento para el distrito de Independencia.
28. Lo indicado implica que la Municipalidad emitió una regulación que no solo excede sus competencias de control de la comercialización de bebidas alcohólicas conforme lo establecido el numeral 3.1 del artículo 83 de la Ley 27972, sino que también genera una duplicidad normativa, pues habría reglamentado una materia que ya se encontraba regulada.
29. De tal forma, este Colegiado considera que la Municipalidad ha excedido el marco normativo que regula sus competencias en el numeral 3.1 del artículo 83 de la Ley 27972 y contravino el artículo VII del Título Preliminar de la misma ley, por lo que la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurantes turísticos para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI, constituye una barrera burocrática ilegal; por tal motivo, corresponde revocar la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI.

III.4 **Sobre la razonabilidad de la medida denunciada**

30. El numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256 señala que si la

Comisión o la Sala determina la ilegalidad de una barrera burocrática, no resulta necesario que se continúe con el análisis de razonabilidad⁷.

31. En el presente caso, sin perjuicio de la declaración de ilegalidad de la medida cuestionada, dada la naturaleza del presente caso, este Colegiado considera necesario analizar los argumentos presentados por el denunciante y, de ser el caso, evaluar la razonabilidad de la medida denunciada, por cuanto constituye una materia relevante para el ejercicio efectivo de una actividad económicas y se vincula con diversos antecedentes emitidos por esta Sala donde se analizó una controversia similar.
- A) Argumentos de carencia de razonabilidad
32. Conforme a lo establecido en el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256⁸ sólo se tomarán en cuenta los indicios de carencia de razonabilidad de la medida cuestionada presentados hasta antes de la admisión a trámite de la denuncia.
33. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16⁹ del Decreto Legislativo 1256, los indicios que aporten los denunciantes deben estar dirigidos a sustentar que la barrera denunciada resulta ser arbitraria (que carece de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada) y/o desproporcionada (que resulta excesiva en relación con su finalidad o que existen otras medidas alternativas menos gravosas).
34. Asimismo, el numeral 16.2 del artículo 16¹⁰ de la citada norma precisa que no se

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 14.- Análisis de legalidad

(...)

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

⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante cuestione la razonabilidad de la medida y presente algún indicio que sustente tal afirmación. Los indicios pueden ser presentados en la misma denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. En los procedimientos iniciados de oficio, la Comisión o la Sala realiza el análisis de razonabilidad, siempre que la barrera burocrática cuestionada supere el análisis de legalidad.

⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad

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

a. Medida arbitraria: es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o

b. Medida desproporcionada: es una medida que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual exista otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.

(...)

¹⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad

(...)

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

a. Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.

consideran indicios de razonabilidad los argumentos que: (i) no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada, (ii) tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública, y, (iii) únicamente indiquen que la medida cuestionada genera costos.

35. En ese sentido, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1256, esta Sala no procederá al análisis de razonabilidad de la medida cuestionada cuando quien denuncia:
- (i) No haya señalado argumentos sobre la existencia de indicios de carencia de razonabilidad de la medida en su escrito de denuncia.
 - (ii) Los argumentos formulados no resulten indicios suficientes, ya sea porque correspondan a los supuestos previstos en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, o, porque no están dirigidos a sustentar que la medida cuestionada es arbitraria o desproporcionada.
36. Al respecto, de la revisión de la denuncia, se advierte que, en relación con la carencia de razonabilidad de la medida, el denunciante señaló lo siguiente:
- (i) La restricción horaria establecida en la ordenanza mencionada carece de fundamentos de orden público que las justifiquen objetiva y razonablemente con relación a su finalidad y efectos, siendo que no existe un estudio técnico ni profesional idóneo por parte de la Municipalidad u otra entidad que sustenten la postura de prevenir y minimizar los daños que producen a la salud integral del ser humano.
 - (ii) Según la Municipalidad la medida denunciada se sustentaría en prevenir y minimizar los daños producidos a la salud integral priorizando la protección a los menores de edad; sin embargo, dicha finalidad ya se encuentra protegida por la Ley 28681, dado que restringe completamente la venta de bebidas alcohólicas menores de edad.
 - (iii) El Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el Expediente 007-2006-PI/TC ha señalado que la restricción horaria es una medida inadecuada para la protección de la integridad, la vida y la seguridad de las personas que trabajan en establecimientos y de las personas que concurren a los mismos, toda vez que esta puede proveerse a través de la implementación de un adecuado servicio de la Policía Nacional y del servicio de serenazgo de la propiedad Municipalidad e incluso, establecerse como deber de los propios establecimientos comerciales, resultantes de los servicios que brinda.
 - (iv) No se ha tomado en cuenta la diferencia entre las seis (6) zonas del mapa

b. Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.
c. Alegar como único argumento que la medida genera costos

de sectorización urbana del distrito de Independencia. Por lo tanto, la medida cuestionada habría sido impuesta de forma generalizada en todo el distrito de Independencia, sin delimitar la existencia de problemáticas en las zonas aquejadas o que su inmueble se encuentra en una zona industrial caracterizada por zonificaciones vivienda-taller (VT), comercio zonal (CZ), comercio metropolitano (CM) e industrial (I1 e I2).

37. Sobre los argumentos expuestos, este Colegiado considera que se encuentran dirigidos a señalar que la medida denunciada resulta arbitraria, en tanto, a criterio del denunciante, no sería idónea para proteger el interés público en el cual encontraría sustento. Asimismo, evidencia que no existiría una problemática que deba solucionarse con la imposición de la medida, siendo que la misma se aplicaría de forma general en todo el distrito.
38. Teniendo en cuenta ello, se aprecia que los argumentos del denunciante califican como indicios de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, por lo que corresponde continuar con el análisis de razonabilidad de dicha medida, conforme a lo dispuesto en el numeral 18.1 del artículo 18 del Decreto Legislativo 1256.

B) Análisis de razonabilidad de la medida denunciada

39. El análisis de razonabilidad implica que el Colegiado evalúe si la medida denunciada es arbitraria y/o desproporcional, para lo cual se deberá verificar lo siguiente:

- **Sobre la arbitrariedad**

- (i) Si existe un interés público que sustente la imposición de la medida.
- (ii) Si existe un problema que pretenda solucionarse con la aprobación de la medida.
- (iii) Si la medida resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar su objetivo.

- **Sobre la proporcionalidad**

- (i) Si la entidad ha evaluado los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y los costos y/o el impacto negativo de la misma.
- (ii) Que se haya concluido que la medida genera mayores beneficios que costos.
- (iii) Si se evaluaron otras medidas alternativas y se identificó que no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas.

40. Cabe indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 18.2 del artículo 18 del Decreto Legislativo 1256, en caso de que la entidad no acredite alguno de los aspectos señalados en el párrafo precedente, la Sala declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



- Sobre la arbitrariedad de la medida cuestionada

41. En el presente caso, la Municipalidad impuso una restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurante turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI.
42. Al respecto, del contenido de la referida ordenanza, se aprecia lo siguiente:

ORDENANZA 290-2013-MDI, ESTABLECEN NUEVO RÉGIMEN MUNICIPAL QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, ALCOHOL METÉLICO Y BEBIDAS ADULTERADAS EN EL DISTRITO DE INDEPENDENCIA

“Artículo 1° – OBJETO:

*La presente Ordenanza tiene por objeto a establecer el nuevo régimen municipal que regula las disposiciones pertinentes en torno a la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas de toda graduación así como el horario para su venta o expendio dentro de la jurisdicción del distrito de Independencia de acuerdo con lo establecido en la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza 1568 MML; **a efectos de prevenir y minimizar los daños que producen a la salud integral del ser humano, priorizando la protección a los menores de edad.** Asimismo, la presente Ordenanza tiene como finalidad adecuar las normas de la MDI a lo prescrito en la Ordenanza N°1568 MML, a fin de lograr una regulación uniforme sobre las disposiciones referidas a la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas”.*

(Énfasis añadido)

43. Sobre el particular se evidencia que la Municipalidad sí identificó intereses públicos que deberían ser protegidos a través de la imposición de la medida denunciada, lo cual a su vez se encuentra dentro del ámbito de sus atribuciones como municipalidad distrital. De dicha forma, este Colegiado considera que se ha superado el presente filtro, por lo que se pasará a verificar la existencia de una problemática que se pretenda solucionar con la medida.
44. Así, la Municipalidad no ha presentado información y/o documentación que permita verificar si existe alguna problemática en el distrito de Independencia que afecte al interés público identificado y que deba ser solucionado por la imposición de la restricción horaria establecida.
45. Por el contrario, de la información brindada por el denunciante, se evidencia que la barrera burocrática es impuesta en todo el distrito sin diferenciar si existen problemáticas específicas por zonas en función al tipo de actividades económicas que se desarrollen, lo cual evidencia una falta de razonabilidad en su determinación.
46. En ese sentido, siendo que la Municipalidad no ha superado el primer filtro de razonabilidad al no haber desvirtuado la alegada arbitrariedad de la medida, este



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



Colegiado estima conveniente no seguir con el análisis de proporcionalidad de la medida. Por lo tanto, a criterio de este Colegiado, la barrera burocrática denunciada también es carente de razonabilidad.

III.5 Otro extremos de la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI

47. Considerando que se ha declarado la ilegalidad de la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurante turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI, corresponde declarar lo siguiente:

- (i) Ordenar la inaplicación, con efectos generales, de la barrera burocrática señalada a favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1256.
- (ii) Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial "El Peruano" y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con lo establecido en el numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1256.

48. Asimismo, si bien se ha revocado la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI, dado que los Resolves Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de dicho pronunciamiento resultan igualmente aplicables para la declaración de ilegalidad dictada por esta Sala, en virtud del numeral 8.2 del artículo 8 y el numeral 2 del artículo 43 del Decreto Legislativo 1256¹¹ corresponde confirmarlos, en tanto dispusieron lo siguiente:

- (i) Inaplicación de la medida denunciada al caso en concreto del denunciante, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256.
- (ii) Ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad informe a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, en el presente procedimiento, en un

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas

(...)

8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 43.- Medidas correctivas

(...)

2. Que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad mediante las resoluciones de la Comisión que hayan agotado la vía administrativa y/o las resoluciones de la Sala, como medida complementaria.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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



RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB

plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución.

- (iii) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.
- (iv) Disponer que de conformidad con el numeral 50.1) del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI.

49. Finalmente, cabe indicar que la presente resolución no desconoce las competencias de la Municipalidad para llevar a cabo acciones de fiscalización conducentes a verificar posibles incumplimientos de otro tipo de obligaciones legales que le correspondan al denunciante, diferentes a la analizada en el presente caso.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Precisar la barrera burocrática analizada en el presente caso como “*la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurant turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI*”.

SEGUNDO: Revocar la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI del 19 de enero de 2024; y, en consecuencia, declarar que constituye una barrera burocrática ilegal la restricción horaria de expendio y/o venta de bebidas alcohólicas para el giro discoteca-restaurant turístico para los días domingo a miércoles desde las 19:00 horas hasta la 01:00 horas del día siguiente, materializada en el Cuadro 3 del artículo 5 de la Ordenanza 290-2013-MDI.

TERCERO: Ordenar la inaplicación, con efectos generales, de la barrera burocrática señalada en el Resuelve Segundo de la presente resolución, a favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

CUARTO: Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial “El Peruano” y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

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

RESOLUCIÓN 0553-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000184-2023/CEB



lo establecido en el numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

QUINTO: Confirmar la Resolución 0018-2024/CEB-INDECOPI del 19 de enero de 2024, en el extremo que dispuso lo siguiente:

- (i) La inaplicación de la medida detallada en el Resuelve Segundo al caso en concreto de Franz Oscar Gamboa Vargas, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.
- (ii) Ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, la Municipalidad Distrital de Independencia informe a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución.
- (iii) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad Distrital de Independencia tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.
- (iv) Disponer que de conformidad con el numeral 50.1) del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, la Municipalidad Distrital de Independencia informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI.

Con la intervención de los señores vocales Orlando Vignolo Cueva, Dante Javier Mendoza Antonioli, Gilmer Ricardo Paredes Castro y Tania Beatriz Valle Manchego.

ORLANDO VIGNOLO CUEVA
Presidente