



Resolución

N° 0025-2025/CEB-INDECOPI

Lima, 28 de enero de 2025

**EXPEDIENTE N° 000191-2024/CEB
PROCEDIMIENTO DE OFICIO CONTRA LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES
RESOLUCIÓN FINAL**

SUMILLA: *Se declara que las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad Distrital de Miraflores constituyen barreras burocráticas ilegales:*

- (i) *La prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores, materializada en el numeral 22 del artículo 39 y en el código de infracción 11-122 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, así como en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad acreditados mediante los videos difundidos en los siguientes enlaces URL:*
- <https://youtu.be/D2QhIGBqsQw?si=4LhLB-nfhO6XMTqV>
 - <https://youtu.be/Uiuewl-o1NU?si=qToCYVRq2AZj1emw>
 - <https://youtu.be/1MKTTEdfQ2Q?si=Mlt1CHoA6CykSD8g>
- (ii) *La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad en el distrito de Miraflores, contenida en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la Ordenanza N° 527/MM.*

El motivo de ilegalidad radica en que la Municipalidad Distrital de Miraflores ha excedido sus competencias vulnerando el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, así como el artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, pues si bien las municipalidades distritales se encuentran facultadas a otorgar autorizaciones para la ubicación de anuncios, avisos publicitarios y propaganda política, la actividad de volanteo en la vía pública no está contemplada dentro de las atribuciones en materia de ubicación de anuncios y avisos publicitarios que establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por las medidas declaradas



barreras burocráticas ilegales en el presente procedimiento. Se precisa que este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano, a que se refiere el párrafo precedente.

El incumplimiento del mandato de inaplicación dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Se dispone como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 44.2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Distrital de Miraflores informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declare firme esta resolución.

El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Por su parte, se informa que de conformidad con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256 el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad Distrital de Miraflores tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaría General o la que haga sus veces para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

Finalmente, se dispone que de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Distrital de Miraflores, en un plazo no mayor de un (1) mes contado a partir desde que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el presente acto, de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. Investigación de oficio:

1. La Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Secretaría Técnica) inició una investigación en contra de la Municipalidad Distrital de Miraflores (en adelante, la Municipalidad), con la finalidad de supervisar si la referida entidad está cumpliendo con las normas legales aplicables para regular la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores.



2. De acuerdo con la investigación realizada, se consideró que la Municipalidad estaría imponiendo barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en:
- (i) La prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores, materializada en el numeral 22 del artículo 39 y en el código de infracción 11-122 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, así como en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad acreditados mediante los videos difundidos en los siguientes enlaces URL:
 - <https://youtu.be/D2QhIGBgsQw?si=4LhLB-nfhO6XMtgV>
 - <https://youtu.be/Uiuewl-o1NU?si=qToCYVRg2AZj1emw>
 - <https://youtu.be/1MKTTEdfQ2Q?si=Mlt1CHoA6CykSD8g>
 - (ii) La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad en el distrito de Miraflores, contenida en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la Ordenanza N° 527/MM.

B. Inicio de procedimiento:

3. Mediante la Resolución N° 0274-2024/STCEB-INDECOPI del 24 de julio de 2024 se inició el procedimiento de oficio contra la Municipalidad por la imposición de las barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad detalladas en el párrafo 2 de la presente resolución.
4. El referido acto fue notificado a la Municipalidad y a su Procuraduría Pública el 31 de julio de 2024, conforme consta en las cédulas de notificación que obran en el expediente¹. Asimismo, se concedió a la referida entidad un plazo de (5) días hábiles para que formule sus descargos.

C. Descargos de la Municipalidad:

5. A través del escrito presentado el 22 de agosto de 2024², la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos³:
- (i) El inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), establece que los gobiernos locales son competentes para

¹ Cédulas de Notificación N° 1498-2024/CEB (dirigida a la Municipalidad) y N° 1499-2024/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la Municipalidad).

² Cabe precisar que a través del escrito presentado el 8 de agosto de 2024, la Municipalidad se apersonó al presente procedimiento y solicitó que se le conceda una prórroga del plazo de diez (10) días adicionales para presentar sus descargos. Al respecto, teniendo en cuenta que dicha entidad presentó sus descargos dentro del plazo adicional solicitado (esto es, el 22 de agosto de 2024), carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre la solicitud de prórroga requerida.

³ Asimismo, la Municipalidad adjuntó el Informe N° 356-2023-SGMUSV-GSC/MM del 6 de diciembre de 2023, el cual fue utilizado como parte del sustento de los descargos de la Municipalidad.



organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; así como, para desarrollar y regular actividades y/o servicio en materia de educación, salud, 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.

- (ii) Uno de los servicios públicos sobre los cuales cuenta con competencia es el de autorizar la instalación de elementos publicitarios; así como, la de prestar el servicio de limpieza pública, aspectos relevantes que permiten a la entidad garantizar a los vecinos y demás ciudadanos un ambiente libre de contaminación, ordenado y limpio.
- (iii) Dicha competencia implica velar por la eliminación de todo elemento nocivo para la salud, como lo constituye muchas veces el exceso de instalación de elementos publicitarios que constituyen contaminación visual; así como, la acumulación de desechos en plena vía pública, como la basura que muchas veces es vertida en la vía pública.
- (iv) El artículo X del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley N° 27972) señala que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.
- (v) El último párrafo del artículo 56 de la Ley N° 27972 señala que las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público, siendo los gobiernos locales en quienes recae la responsabilidad de su administración, cuidado, conservación y mantenimiento, de ahí que su uso se sujete a las normas que se dicten al respecto.
- (vi) El numeral 3.6.3 del inciso 3 del artículo 79 de la Ley N° 27972, indica que las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales es normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias; y realizar la fiscalización de ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.
- (vii) La intención de la Ordenanza N° 527/MM de considerar la actividad de volanteo dentro de la regulación referida a la instalación de elementos de publicidad exterior en el distrito es que a través de estos elementos se da publicidad a los servicios, actividades u otros aspectos a los que se dedican los establecimientos comerciales; sin embargo, esta prohibición no pretende considerar como una actividad que debe contar con autorización o no sea permisible, sino que la finalidad es evitar que con dicha actividad se contamine el medio ambiente y se limite el tránsito de las personas en la vía pública.
- (viii) La prohibición tiene relación con su función de mantener un ambiente limpio y ordenado en el distrito, que evite la contaminación ambiental.



- (ix) De la revisión de los numerales 3.1, 3.2 y 3.4 del artículo 80 de la Ley N° 27972, resulta claro que las municipalidades distritales tienen competencia exclusiva para regular y controlar el aseo, higiene y salubridad de los lugares públicos, lo que implica no solo los establecimientos comerciales, sino las propias áreas y vías públicas, llámese parques, jardines, pistas, veredas, etc.
- (x) Al realizarse la actividad de volanteo, se entrega publicidad impresa a los transeúntes, los que muchas veces terminan arrojándolos al suelo, impidiendo que las áreas de dominio público se mantengan limpias.
- (xi) Si bien la regulación de la actividad de volanteo ha sido considerada en una norma que regula la instalación de elementos publicitarios, no ha sido la mejor opción que se introduzca en una norma de esta materia, siendo que el propósito no es exigir una autorización para hacerlo, sino evitar que se contamine o ensucie la ciudad con este tipo de elementos que se reparten.
- (xii) La ley N° 27972 prescribe que es una función específica exclusiva de las municipalidades distritales la de fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión, entre otros, de elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.
- (xiii) La simple eliminación de un volante podría considerarse como un acto que en realidad no provoca daño alguno al medio ambiente; sin embargo, ello no es así por cuanto si tomamos en cuenta los elementos químicos de los que están elaborados los tintes con los cuales se imprime la publicidad, resultan ser nocivos para la salud.
- (xiv) En cuanto a la medida contemplada en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la misma ordenanza, cabe indicar que las vías y áreas públicas están destinadas a la circulación de las personas principalmente, por lo que cualquier obstáculo que impida dicho ejercicio deber ser contrarrestado.
- (xv) El artículo 49 de la Ley N° 27972 establece que la autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar a ejecutar la orden por cuenta del infractor. En ese sentido, es evidente que se cuenta con las debidas facultades legales para impedir que se realicen este tipo de actividades en la vía pública, debido a la colocación de materiales sea cual fuese su naturaleza.
- (xvi) La Ordenanza N° 527/MM ha cumplido con seguir los lineamientos formales que corresponden para su validez y eficacia.
- (xvii) La regulación cuestionada tiene por objeto prevenir la acumulación de desechos en las áreas y vías públicas del distrito, siendo que los volantes que se reparten en las calles y que terminan siendo arrojados, ocasionan acumulación de



residuos sólidos que supone que se responsabilicen en el recojo y la eliminación de los elementos; es decir, un costo al erario municipal a costa del beneficio de quienes reparten los volantes.

- (xviii) La prohibición de realizar la actividad de volanteo atiende el interés público de velar por la conservación de la ciudad limpia y aseada, libre de agentes contaminantes que producen la acumulación de desperdicios y/o basura en las áreas y vías públicas.
- (xix) Esta prohibición se sustenta en la existencia de la problemática consistente en que el reparto de volantes que, una vez entregados, son desechados o tirados en las vías públicas, creando una acumulación de basura que da la sensación de un abandono por parte de la Municipalidad respecto del servicio de limpieza pública.
- (xx) La solución a este problema, a partir de la indicada prohibición, resulta idónea por cuanto como labor preventiva se logrará que no proliferen más residuos sólidos que contaminan el ambiente.
- (xxi) Esta medida beneficia en el hecho de que la ciudad se mantenga limpia y aseada, garantizando a sus vecinos y demás ciudadanos un ambiente sano y libre de contaminación. No se desprende que exista un impacto negativo, salvo que el agente no contribuya al fin que persigue el servicio público de limpieza, realizando acciones que la perjudican.
- (xxii) La prohibición de volantar de ninguna manera genera mayores costos en el agente que realiza la actividad, por cuanto la autorización es gratuita y solo exige la presentación de la solicitud correspondiente, por tratarse además de una labor temporal.
- (xxiii) Esta prohibición es la única medida menos gravosa que podría concebirse, que busca contar con un medio ambiente libre de todo tipo de elemento contaminante.
- (xxiv) La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos en el distrito de Miraflores atiende no solo el interés público referido a la limpieza pública, sino que además busca garantizar que las vías de circulación se encuentren libre de cualquier tipo de obstáculos que perjudiquen y/o limiten el tránsito de las personas.
- (xxv) La medida busca atender la problemática consistente en que el reparto de volantes y/o folletos, que normalmente son traídos en grandes cantidades, sean colocados en la vía pública lo que impide la normal circulación y tránsito de las personas.
- (xxvi) La idoneidad de esta medida se sustenta en que les corresponde reponer las cosas al estado anterior, esto es, liberar las vías públicas de dichos obstáculos.



- (xxvii) El beneficio de esta medida es para todas las personas que hacen uso de la vía pública, incluyendo al agente quien no se encuentra impedido de ejercer su actividad de reparto con la condición de contar con la autorización municipal.
- (xxviii) No existe una medida menos gravosa que la señalada en el código de infracción, como es el retiro de los elementos de publicidad indicados.
- (xxix) Sin perjuicio de lo indicado, la Gerencia de Desarrollo Económico y Fiscalización del municipio, ha dispuesto la suspensión de las prohibiciones por las cuales se ha dado inicio al presente procedimiento; así como, la revisión con carácter urgente de las disposiciones señaladas en la Ordenanza N° 527/MM y otros que puedan contravenir la normativa vigente.

II. ANÁLISIS:

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

- 6. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256⁴ establece que la Comisión es competente para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad⁵.
- 7. Al respecto, cabe indicar que, de conformidad con el inciso 3) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, constituye una barrera burocrática toda exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. Asimismo, se precisa que los efectos de la barrera burocrática sobre el administrado pueden ser directos o indirectos⁶.

⁴ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 8 de diciembre de 2016.

⁵ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

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

6.1. De la Comisión y la Sala

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

[...].

⁶ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.**

Artículo 3.- Definiciones.

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

[...].

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

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

[...].



8. Para efectuar la presente evaluación se tomará en consideración lo dispuesto en los artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas son legales o ilegales y, de ser el caso, si resultan razonables o carentes de razonabilidad⁷.

B. Cuestión previa:

B.1. Sobre los argumentos constitucionales presentados por la Municipalidad:

9. En su escrito de descargos, la Municipalidad explicó los alcances de las competencias de las municipalidades recogidas en la Constitución.
10. Al respecto, es preciso mencionar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1256⁸, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
11. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010, recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, razón por la cual se desestima lo alegado por la Municipalidad en este extremo, sin perjuicio de la evaluación de fondo que determinará la correspondencia de las barreras burocráticas bajo análisis con el marco legal vigente.

C. Cuestión controvertida:

12. En el presente procedimiento, corresponde determinar si las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:
 - (i) La prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores, materializada en el numeral 22 del artículo 39 y en el código de infracción 11-122 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, así como en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad acreditados mediante los videos difundidos en los siguientes enlaces URL:

- <https://youtu.be/D2QhIGBgsQw?si=4LhLB-nfhO6XMtgV>

⁷ De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:
(i) La legalidad de la medida cuestionada, en atención a las atribuciones y competencias de la entidad que la impone, al marco jurídico promotor de la libre iniciativa privada y la simplificación administrativa; y, a si se han observado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto para su imposición.
(ii) La razonabilidad de la referida medida, lo que implicar evaluar si se justifica en un interés público cuya tutela haya sido encargada a la entidad que la impone y si es idónea para brindar solución al problema y/u objetivo considerado(s) para su aplicación, así como si es proporcional respecto del interés público fijado y si es la opción menos gravosa que existe para tutelar el interés público.

⁸ De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:
(i) La legalidad de la medida cuestionada, en atención a las atribuciones y competencias de la entidad que la impone, al marco jurídico promotor de la libre iniciativa privada y la simplificación administrativa; y, a si se han observado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto para su imposición.
(ii) La razonabilidad de la referida medida, lo que implicar evaluar si se justifica en un interés público cuya tutela haya sido encargada a la entidad que la impone y si es idónea para brindar solución al problema y/u objetivo considerado(s) para su aplicación, así como si es proporcional respecto del interés público fijado y si es la opción menos gravosa que existe para tutelar el interés público.

- <https://youtu.be/Uiuewl-o1NU?si=qToCYVRq2AZj1emw>
- <https://youtu.be/1MKTTEdfQ2Q?si=Mlt1CHoA6CykSD8g>

(ii) La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad en el distrito de Miraflores, materializada en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la Ordenanza N° 527/MM.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Sobre el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

13. De acuerdo con lo establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (en adelante, el TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración pública deben actuar dentro de las facultades que les han sido atribuidas y conforme con los fines para los que les fueron conferidas⁹.

D.2. Sobre la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

14. La autonomía otorgada por la Constitución a los gobiernos locales radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico¹⁰ (artículo II del Título Preliminar¹¹).

15. Las competencias de los gobiernos locales se encuentran sujetas a los límites que establecen las leyes nacionales que regulan las actividades y funcionamiento del sector público (artículo VIII del Título Preliminar¹²).

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

¹⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00015-2005-AI/TC, señala lo siguiente:

"(...) Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Exp. 0012-1996-I/TC, ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que (...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este". En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida del marco constitucional y legal."

¹¹ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

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.

¹² **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

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.



16. Las municipalidades provinciales tienen como función exclusiva aprobar la regulación aplicable a toda la provincia respecto del otorgamiento de autorización para ubicación de anuncios, avisos publicitarios y propaganda política. Del mismo modo, las municipalidades provinciales son competentes para emitir la regulación provincial respecto a las labores de fiscalización de las municipalidades distritales en materia de anuncios, avisos publicitarios y propaganda política (numeral 1 artículo 79¹³).
17. Las municipalidades distritales tienen como función específica exclusiva la de normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias sobre la ubicación de avisos publicitarios y propaganda política, así como realizar la fiscalización de estos (numeral 3.6.3 artículo 79¹⁴).
18. Las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima **se rigen por las limitaciones y disposiciones que se establezcan a través de las ordenanzas metropolitanas** (artículo 154¹⁵).
- D.3. Sobre la Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima:
 19. La Ordenanza N° 2348-2021 establece que las disposiciones contenidas en dicha ordenanza son de obligatorio cumplimiento para las municipalidades distritales en lo que sean aplicables (artículo 2¹⁶).
 20. Corresponde a las municipalidades distritales regular, conforme a las disposiciones que se deriven de esta ordenanza, en relación con la ubicación de elementos de publicidad

¹³ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo.
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
[...]
1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:
[...]
1.4.4. Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.

¹⁴ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo.
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
[...]
3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:
[...]
3.6.3. Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.

¹⁵ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 154.- Municipalidades Distritales
La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana.

¹⁶ **Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima**
Artículo 2. Ámbito de aplicación
Las disposiciones contenidas en la presente ordenanza, son de obligatorio cumplimiento para la Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidades Distritales en lo que sean aplicables, y toda persona natural o jurídica de derecho público o privado delimitada en el ámbito de la provincia de Lima, con excepción del Centro Histórico de Lima.

exterior sujetas dentro del ámbito de su circunscripción distrital que le corresponde (numeral 1 del artículo 9¹⁷).

21. Se establece, de manera taxativa, la clasificación de los anuncios y avisos publicitarios que pueden ser instalados; sin embargo, entre ellos, **no se encuentra establecida alguna clase de publicidad denominada “volanteo”** (artículo 6¹⁸).

D.4. Sobre los pronunciamientos de la Comisión vinculados con el análisis de las competencias municipales:

22. En diversos pronunciamientos, como en las Resoluciones N° 0601-2019/CEB-INDECOPI y N° 0152-2022/CEB-INDECOPI, la Comisión ha señalado lo siguiente respecto de las competencias normativas de las municipalidades distritales y provinciales:

Resolución N° 0601-2019/CEB-INDECOPI del 10 de diciembre de 2019¹⁹

« 14. Precisamente, es necesario considerar que las **atribuciones reconocidas a las entidades de la**

¹⁷ Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima

Artículo 2. Municipalidades Distritales

Corresponde a las Municipalidades Distritales realizar las siguientes actividades:

1. Regular conforme a las disposiciones que se deriven de esta ordenanza en relación a la ubicación de elementos de publicidad exterior sujetas dentro del ámbito de su circunscripción distrital que le corresponda.

¹⁸ Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima

Artículo 6. Características físicas

1. **Afiche.**- Son de naturaleza temporal o indeterminada, cuyo mensaje es impreso en una lámina de papel, vinil, cartón o material similar, que puede adherirse a una superficie.

2. **Banderola.**- Son de naturaleza temporal, cuya leyenda es impreso o adherido sobre una tela u otro material similar; la misma que, se sujeta sus extremos o de algún otro elemento para su sostenimiento.

Toda la banderola que atraviese de un extremo a otro de una vía en forma transversal, es considerada como pasacalle.

3. **Cartelera o vallas.**- Todo elemento fijo de superficie plana, que se adosa a un cerco de propiedad municipal y/o privada, para la instalación de afiches.

4. **Elemento ecológico.**- Todo elemento cuyo mensaje está elaborado con plantas y/o flores en estado natural, procedentes del sembrado en taludes.

5. **Escaparate.**- Todo espacio cerrado generalmente conformado con cristales, situado en la entrada de un establecimiento comercial, para la exhibición de su publicidad y/o mercadería.

6. **Inflable publicitario.**- Son de naturaleza temporal, cuyo mensaje se presenta en material flexible, de formas distintas y con un sistema de llenado de aire a presión, pudiendo ser continuo o sellado; La misma que está sujeta a una superficie fija a nivel del suelo para su sostenimiento.

7. **Letras recortadas.**- Son mensajes conformados por letras, números o símbolos que son independientes entre sí; el cual que se adosan a los muros de una edificación, sin impedir que se distingan el elemento arquitectónico.

8. **Letrero.**- Toda estructura sencilla que se instala directamente a un muro.

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

10. **Panel monumental.**- Todo elemento que puede ser de una (1) o de dos (2) caras, requiriéndose de una estructura especial para el sostenimiento de sus dos o más puntos de apoyo.

Se denomina Panel Monumental Unipolar cuando se cuenta con una (1) o dos (2) caras requiriéndose de un punto de apoyo para su sostenimiento. Siendo ambas figuras en mención, son edificadas de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones y las normas técnicas que le sean aplicables, o las que la sustituyan.

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

12. **Placa.**- Tolda lámina o plancha superpuesta a la superficie de un muro o fachada con dimensiones no mayores a un cuadrado de 30 centímetros por lado, y con un espesor máximo de 15 mm.

13. **Plancheta publicitaria.**- Todo elemento que no presenta iluminación, ubicado perpendicularmente a un paramento, de material plástico, metal o similar, con dimensiones máximas de 30 cm. por 30 cm. y con un espesor máximo de 5 mm.

14. **Toldo.**- Toda estructura o armazón que se encuentra recubierto de tela u otro material similar que contenga uno o más elementos de publicidad exterior en la falda (frontal y/o lateral), no pudiendo exceder las dimensiones del mismo, el cual deberá sostenerse únicamente de la fachada del inmueble y proyectarse sobre el retiro municipal y/o vía pública.

15. **Tótem.**- Toda estructura auto portante, ubicada verticalmente, con una dimensión máxima de 2 m., de ancho y 15 m., de alto; que presenta hasta dos (02) caras.

16. **Volumétrico.**- Objetos o volúmenes que, de forma conjunta o individual representan alguna marca o forman parte de una leyenda.

¹⁹ Resolución que fue confirmada a través de la Resolución N° 00238-2021/SEL-INDECOPI de fecha 23 de marzo de 2021.

Administración Pública no pueden conllevar a una autarquía que desconozca las políticas nacionales dirigidas a la promoción de mercado y simplificación administrativa. De ahí que, los gobiernos locales deban actuar en observancia de las normas emitidas por la entidad provincial y por las entidades del gobierno nacional, tal como se ha desarrollado en los párrafos precedentes.» (Énfasis añadido).

Resolución N° 0152-2022/CEB-INDECOPI del 5 de mayo de 2022²⁰

«17. En pronunciamientos anteriores la Comisión ha determinado que las competencias normativas de las municipalidades distritales y provinciales (...) **no pueden transgredir, desnaturalizar o exceder la normativa nacional, lo que conlleva a la imposibilidad de establecer mayores restricciones o cargas a las consideradas por las normas de superior jerarquía.**» (Énfasis añadido).

D.5. **Sobre los pronunciamientos de la Comisión vinculados con la actividad de volanteo en la vía pública:**

23. En los pronunciamientos recaídos en las Resoluciones N° 0517-2017/CEB-INDECOPI y N° 0325-2021/CEB-INDECOPI, la Comisión ha señalado lo siguiente respecto de las barreras burocráticas impuestas por las municipalidades distritales relativas a la actividad de volanteo en la vía pública:

Resolución N° 0517-2017/CEB-INDECOPI del 19 de septiembre de 2017²¹:

«65. En ese sentido, la exigencia de contar con una autorización para realizar volanteo (...) contenida en el numeral 6) del artículo 61 de la Ordenanza N° 163-MDSJL, constituye una barrera burocrática ilegal, toda vez que vulnera lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley N° 27972, así como lo prescrito en los artículos 3, 6 y 9 de la Ordenanza N° 1094, debido a que la Municipalidad se está excediendo las facultades que la normativa nacional y provincial le otorgan para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios, debido a que, de la lectura de la Ordenanza N° 1094, se desprende que no sería necesario contar con una autorización para realizar volanteo, pues **esta modalidad de anuncio no se encuentra en la clasificación establecida en dicha ordenanza.**» (Énfasis añadido).

Resolución N° 0325-2021/CEB-INDECOPI del 12 de noviembre de 2021²²:

«38. No obstante, es preciso señalar que esta forma de realizar publicidad, es decir, **la distribución de volantes, no estaría contemplada dentro de la ubicación de anuncios y avisos publicitarios que establece la Ley N° 27972**, puesto que no se trata de una modalidad de publicidad que requiera de la ubicación de un elemento publicitario o una estructura en un espacio físico determinado.

39. De ese modo, la difusión de publicidad a través de volantes no consiste en una forma de publicidad sobre la cual la Municipalidad tenga competencia para regular o para el otorgamiento de autorizaciones, en tanto no se ciñe a las facultades establecidas en la norma.» (Énfasis añadido).

²⁰ Resolución que fue declarada consentida a través de la Resolución N° 0243-2022/STCEB-INDECOPI de fecha 16 de junio del 2022.

²¹ La mencionada resolución que declaró barrera burocrática ilegal a la exigencia de contar con una autorización para realizar volanteo quedó consentida, en tanto no se presentó recurso de apelación referido a dicho extremo.

²² Resolución que fue declarada consentida a través de la Resolución N° 0447-2021/STCEB-INDECOPI de fecha 22 de diciembre del 2021.



D.6. Aplicación al caso concreto:

24. De la lectura de las competencias establecidas para los gobiernos locales, descritas en los acápites precedentes, se puede apreciar que la Municipalidad cuenta con la facultad para normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias sobre la ubicación de avisos publicitarios y propaganda política, así como realizar la fiscalización de estos.
25. Sobre la base de esta competencia, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo la Municipalidad ostenta la potestad de regular los aspectos técnicos y administrativos que norman la ubicación y características de los elementos de publicidad exterior en el distrito de Miraflores.
26. A partir de esta competencia, se puede advertir que la Municipalidad emitió la Ordenanza N° 527/MM en donde dispuso, entre otros, la clasificación de los elementos de publicidad exterior, para lo cual definió al volanteo como el reparto de papeles, folletos impresos o productos a título gratuito, que se realiza en el interior de un local comercial o en la vía pública.
27. Ahora bien, en el presente caso la Municipalidad ha impuesto las siguientes medidas: (i) la prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores; y, (ii) la prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad en el distrito de Miraflores; materializadas en la Ordenanza N° 527/MM y en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad, respectivamente.
28. Sobre el particular la Ordenanza N° 527/MM establece lo siguiente:

Ordenanza N° 527/MM que regula los elementos de publicidad exterior en el distrito de Miraflores

«Artículo 9.- Definiciones.

Para mejor entendimiento y uniformidad de criterios en la aplicación de la presente Ordenanza, considérense las siguientes definiciones:

[...]

39. Volanteo.- *Reparto de papeles, folletos impresos o productos a título gratuito, que se realiza en el interior de un local comercial o en la vía pública.*

[...]

Artículo 39.- Limitaciones para la ubicación de elementos de publicidad exterior.- *Independientemente de su naturaleza y características técnicas, no encuentran ubicación conforme en el distrito de Miraflores, los siguientes elementos de publicidad exterior:*

[...]

22. *Cuando se utilicen voceadores o jaladores en la vía pública o desde el interior de los locales comerciales hacia la vía pública o volanteo en vía pública.*

[...]

ANEXO I

CUADRO DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS (CISA)

N°	DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE	MEDIDAS COMPLEMENTARIAS	GRADUALIDAD
<i>11. ANUNCIOS Y PUBLICIDAD EXTERIOR</i>				
[...]				
11-122	<i>Por arrojar o <u>entregar</u> <u>publicidad en la vía pública en los casos de volanteo (...)</u></i>	<i>1.00</i>	<i>DECOMISO</i>	<i>GRAVE</i>
11-123	<i>Por almacenar o colocar en la vía pública para su distribución folletos y demás elementos de publicidad (...)</i>	<i>1.00</i>	<i>RETIRO</i>	<i>GRAVE</i>
[...]				

[...]».

29. Al respecto, y en atención a las citas indicadas, la Municipalidad establece medidas que se encuentran dirigidas a restringir la actividad de volanteo en la vía pública, lo cual también fue acreditado mediante la actuación de funcionarios de la Municipalidad que limitaron la actividad del volanteo.
30. Ahora bien, de la revisión de la Ley N° 27972 se aprecia que la difusión de publicidad a través de volantes no consiste en una forma de publicidad sobre la cual la Municipalidad tenga competencia para regular, otorgar autorizaciones o para prohibir su realización, en tanto no se ciñe a sus facultades otorgadas.
31. Si bien, la Ley N° 27972 reconoce la facultad de las municipalidades distritales para normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias sobre la ubicación de avisos publicitarios, dicha facultad no implica en ninguno de los supuestos establecidos el poder restringir la distribución de volantes en la vía pública.
32. En la misma línea, en su oportunidad la Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima, no

contaba con una clasificación denominada «volanteo» dentro de la lista taxativa de la clasificación de los anuncios y avisos publicitarios que pueden ser instalados²³.

33. Por su parte, la Ordenanza N° 2682, que regula la ubicación de elementos de publicidad exterior en la provincia de Lima (disposición vigente sobre la materia al momento de la emisión de la presente resolución) tampoco ha considerado al volanteo como alguno de los tipos de elementos de publicidad exterior.
34. Lo indicado guarda relación con el hecho de que la actividad de volanteo, por su naturaleza, no requeriría de una ubicación o infraestructura sobre la cual tenga que instalarse, de modo tal que no ha sido regulado en las disposiciones que reglamentan la ubicación y autorización para elementos de publicidad exterior.
35. De esta forma, la normativa emitida por la autoridad provincial no ha contemplado una regulación respecto de la actividad de volanteo, lo que implica a su vez que para el desarrollo de esta actividad no resulte necesaria la obtención de algún tipo de autorización ante la entidad edil para realizar dicha actividad.
36. Sin perjuicio del análisis realizado, la Municipalidad en su escrito de descargos ha referido que sobre la base de su competencia exclusiva para **regular y controlar el aseo, higiene y salubridad de los lugares públicos**, lo que implica no solo los

23

Ordenanza N° 2348-2021, que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima

Artículo 6. Características físicas

1. **Afiche.**- Son de naturaleza temporal o indeterminada, cuyo mensaje es impreso en una lámina de papel, vinil, cartón o material similar, que puede adherirse a una superficie.
2. **Banderola.**- Son de naturaleza temporal, cuya leyenda es impreso o adherido sobre una tela u otro material similar; la misma que, se sujeta sus extremos o de algún otro elemento para su sostenimiento.
Toda la banderola que atraviese de un extremo a otro de una vía en forma transversal, es considerada como pasacalle.
3. **Cartelera o vallas.**- Todo elemento fijo de superficie plana, que se adosa a un cerco de propiedad municipal y/o privada, para la instalación de afiches.
4. **Elemento ecológico.**- Todo elemento cuyo mensaje está elaborado con plantas y/o flores en estado natural, procedentes del sembrado en taludes.
5. **Escaparate.**- Todo espacio cerrado generalmente conformado con cristales, situado en la entrada de un establecimiento comercial, para la exhibición de su publicidad y/o mercadería.
6. **Inflable publicitario.**- Son de naturaleza temporal, cuyo mensaje se presenta en material flexible, de formas distintas y con un sistema de llenado de aire a presión, pudiendo ser continuo o sellado; La misma que está sujeta a una superficie fija a nivel del suelo para su sostenimiento.
7. **Letras recortadas.**- Son mensajes conformados por letras, números o símbolos que son independientes entre sí; el cual que se adosan a los muros de una edificación, sin impedir que se distingan el elemento arquitectónico.
8. **Letrero.**- Toda estructura sencilla que se instala directamente a un muro.
9. **Panel simple.**- Es un elemento auto portante, sostenido o no en uno o más parantes.
10. **Panel monumental.**- Todo elemento que puede ser de una (1) o de dos (2) caras, requiriéndose de una estructura especial para el sostenimiento de sus dos o más puntos de apoyo.
Se denomina Panel Monumental Unipolar cuando se cuenta con una (1) o dos (2) caras requiriéndose de un punto de apoyo para su sostenimiento. Siendo ambas figuras en mención, son edificadas de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones y las normas técnicas que le sean aplicables, o las que la sustituyan.
11. **Paleta publicitaria.**- Todo elemento cuyas dimensiones o medidas no son mayores a la de 1.80 m. de altura por 1.20 m. de ancho con 0.35 m de espesor. El cual incluye su estructura para su sostenimiento o soporte. Siendo elaboradas de uno (1) o de dos (2) caras.
12. **Placa.**- Toda lámina o plancha superpuesta a la superficie de un muro o fachada con dimensiones no mayores a un cuadrado de 30 centímetros por lado, y con un espesor máximo de 15 mm.
13. **Plancheta publicitaria.**- Todo elemento que no presenta iluminación, ubicado perpendicularmente a un paramento, de material plástico, metal o similar, con dimensiones máximas de 30 cm. por 30 cm. y con un espesor máximo de 5 mm.
14. **Toldo.**- Toda estructura o armazón que se encuentra recubierto de tela u otro material similar que contenga uno o más elementos de publicidad exterior en la falda (frontal y/o lateral), no pudiendo exceder las dimensiones del mismo, el cual deberá sostenerse únicamente de la fachada del inmueble y proyectarse sobre el retiro municipal y/o vía pública.
15. **Tótem.**- Toda estructura auto portante, ubicada verticalmente, con una dimensión máxima de 2 m., de ancho y 15 m., de alto; que presenta hasta dos (02) caras.
16. **Volumétrico.**- Objetos o volúmenes que, de forma conjunta o individual representan alguna marca o forman parte de una leyenda.



establecimientos comerciales, sino las propias áreas y vías públicas, posee la facultad para establecer las prohibiciones cuestionadas en el presente procedimiento, en tanto el desarrollo de la actividad de volanteo repercutiría en la acumulación de desechos en las áreas y vías públicas del distrito, siendo que los volantes que se reparten en las calles terminan siendo arrojados en la vía pública.

37. En cuanto a lo indicado por la Municipalidad, se advierte lo dispuesto por los numerales 3.1, 3.2 y 3.4 del artículo 80 de la Ley N° 27972, que establecen las funciones exclusivas de las municipalidades distritales para proveer el servicio de limpieza; regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en lugares públicos; y, fiscalizar y realizar labores de control respecto de elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.
38. Al respecto, los indicados numerales del artículo 80 de la Ley N° 27972 señalan lo siguiente:

«ARTÍCULO 80.- SANEAMIENTO, SALUBRIDAD Y SALUD

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

[...]

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.

3.2. Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales.

[...]

3.4. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

[...]».

39. En atención al citado artículo, este Colegiado logra advertir que las competencias otorgadas a las municipalidades distritales se encuentran dirigidas a proporcionar el servicio de limpieza pública dentro de su jurisdicción con la finalidad de mantener un ecosistema que resulte saludable para todos los ciudadanos; sin embargo, bajo ninguna interpretación esta competencia implicará que la entidad edil se encuentra habilitada a prohibir el desarrollo de ciertas actividades, como la actividad de volanteo.
40. Se puede apreciar que la facultad otorgada a la Municipalidad se encuentra ligada a su capacidad para ordenar medidas de control y recojo de elementos contaminantes del ambiente, sin que esta implique limitar la actividad de volanteo.
41. La distribución de volantes no supone por sí misma una actividad que signifique un hecho contaminante para las vías públicas, si bien pueden existir casos en donde las personas se deshagan de los volantes, no se puede considerar que estos siempre serán arrojados en las calles.



42. Del mismo modo, en cuanto a la medida consistente en la prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad, se ha determinado que la Municipalidad no cuenta con competencias para regular el acopio de volantes o demás elementos similares (destinados a su posterior distribución), en tanto no han sido considerados en la normativa pertinente de elementos de publicidad exterior.
43. Asimismo, la facultad para velar por la limpieza pública y salubridad de las calles, no alcanza para que la entidad edil establezca prohibiciones que impliquen colocar folletos en la vía pública con fines de distribución y volanteo.
44. En ese sentido, si bien las municipalidades distritales se encuentran facultadas a otorgar autorizaciones para la ubicación de anuncios, avisos publicitarios y propaganda política, la actividad de volanteo en la vía pública no está contemplada dentro de la ubicación de anuncios y avisos publicitarios que establece la Ley N° 27972.
45. Por lo tanto, corresponde declarar que las medidas desarrolladas en los numerales (i) y (ii) del párrafo 12 de la presente resolución constituyen barreras burocráticas ilegales debido a que la Municipalidad ha excedido sus competencias vulnerando el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, así como el artículo 79 de la Ley N° 27972.

E. Evaluación de razonabilidad:

46. De conformidad con la metodología establecida en el Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las medidas materia de análisis, debido a que han sido identificadas como barreras burocráticas ilegales.

F. Efectos y alcances de la presente resolución:

47. De conformidad con el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de oficio, las barreras burocráticas cuestionadas sean declaradas ilegales y estén contenidas o materializadas en disposiciones administrativas, la Comisión dispondrá su inaplicación con efectos generales²⁴.

²⁴ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**
Artículo 8. - De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas.

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.

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.

8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano". La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.

[...].



48. En el presente caso, se ha declarado que constituyen barreras burocráticas ilegales las medidas consistentes en:
- (i) La prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores, materializada en el numeral 22 del artículo 39 y en el código de infracción 11-122 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, así como en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad acreditados mediante los videos difundidos en los siguientes enlaces URL:
 - <https://youtu.be/D2QhIGBgsQw?si=4LhLB-nfhO6XMTgV>
 - <https://youtu.be/Uiuewl-o1NU?si=qToCYVRq2AZi1emw>
 - <https://youtu.be/1MKTTEdfQ2Q?si=Mlt1CHoA6CykSD8g>
 - (ii) La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad²⁵ en el distrito de Miraflores, materializada en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la Ordenanza N° 527/MM.
49. Por lo tanto, corresponde disponer la inaplicación con efectos generales de las barreras burocráticas que han sido declaradas ilegales en este procedimiento, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por su imposición, toda vez que se encuentran materializadas en una disposición administrativa.
50. Se precisa que el mandato de inaplicación con carácter general surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial «El Peruano»²⁶, lo que podrá realizarse una vez que quede consentida o sea confirmada por la Sala, dentro de los alcances establecidos en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD²⁷.
51. Cabe indicar que el incumplimiento del mandato de inaplicación precisado en el párrafo anterior podrá ser sancionado por esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256²⁸.
52. Es preciso indicar que, de conformidad con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256²⁹, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad tiene la

²⁵ Sobre el particular, se debe indicar que el análisis de la medida comprendió la prohibición dispuesta únicamente sobre folletos (volantes) y demás elementos similares.

²⁶ De conformidad a lo dispuesto en el numeral 8.3) del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256.

²⁷ Publicada el 11 de febrero de 2017 en diario oficial «El Peruano».

²⁸ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

Artículo 34°. - Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato

La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.

[...].

²⁹ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

53. A su vez, de conformidad con el numeral 50.1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad deberá informar 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 N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD³⁰.

G. Medida correctiva:

54. Los artículos 43 y 44 del Decreto Legislativo N° 1256, señalan lo siguiente:

Decreto Legislativo N° 1256

«Artículo 43.- Medidas correctivas

La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar y/o conceder las siguientes 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.

Artículo 44.- Forma de implementación y plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas:

[...].

44.2. En el caso de la medida correctiva señalada en el inciso 2. del artículo precedente, el plazo máximo con el que cuenta la entidad es de cinco (5) días hábiles. Las entidades pueden emplear medios de comunicación tanto físicos como virtuales que estén disponibles para todo administrado y/o agente económico que acuda al área de trámite documentario, así como el portal de la entidad.»

55. De lo anterior, se colige que esta Comisión se encuentra facultada para ordenar que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
56. En tal sentido, considerando el marco normativo vigente y que en el presente procedimiento se ha determinado la ilegalidad de las medidas objeto del procedimiento de oficio, corresponde ordenar a la Municipalidad que cumpla con informar a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en la presente resolución, una vez que se declare consentida la presente resolución o sea confirmada

Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada

42.1. Es obligación del procurador público o abogado defensor de una entidad contra la que se inició un procedimiento, de parte o de oficio, en el que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática por medio de una resolución que ha quedado firme o consentida, remitir copia de la resolución de la Comisión o la Sala, de ser el caso, al titular de la entidad y la Secretaría General o la que haga sus veces, con la finalidad de que pueda ser difundida para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión.

42.3. El órgano de control interno de la entidad respectiva, dispone las acciones que considere pertinentes en caso de verificarse el incumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

Publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 11 de febrero de 2017.

³⁰



por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala).

57. El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256;

RESUELVE:

Primero: desestimar los fundamentos desarrollados por la Municipalidad Distrital de Miraflores según lo indicado en la Cuestión previa de la presente resolución.

Segundo: declarar que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales; y, en consecuencia, fundado el procedimiento iniciado de oficio en contra de la Municipalidad Distrital de Miraflores:

- (i) La prohibición de realizar la actividad de volanteo en la vía pública del distrito de Miraflores, materializada en el numeral 22 del artículo 39 y en el código de infracción 11-122 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, así como en las actuaciones de los funcionarios de la Municipalidad acreditados mediante los videos difundidos en los siguientes enlaces URL:
- <https://youtu.be/D2QhIGBgsQw?si=4LhLB-nfhO6XMtgV>
 - <https://youtu.be/Uiuewl-o1NU?si=qToCYVRq2AZj1emw>
 - <https://youtu.be/1MKTTEdfQ2Q?si=Mlt1CHoA6CykSD8g>
- (ii) La prohibición de almacenar o colocar en la vía pública, para su distribución, folletos y demás elementos de publicidad³¹ en el distrito de Miraflores, materializada en el código de infracción N° 11-123 del Anexo I de la Ordenanza N° 527/MM, concordado con el numeral 39 del artículo 9 y el numeral 22 del artículo 39 de la Ordenanza N° 527/MM.

Tercero: disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi. La remisión del extracto mencionado a la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOP³².

³¹ Sobre el particular, se debe indicar que el análisis de la medida comprendió la prohibición dispuesta únicamente sobre folletos (volantes) y demás elementos similares.

³² Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.



Cuarto: disponer que la Municipalidad Distrital de Miraflores, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inaplique las barreras burocráticas declaradas ilegales señaladas en el Resuelve Segundo de la presente resolución, en favor de todos los agentes económicos que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano a que se refiere el Resuelve precedente.

Quinto: disponer que la imposición de las barreras burocráticas declaradas ilegales, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, sería considerada como un presunto incumplimiento de los mandatos de inaplicación indicados; y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

Sexto: informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales con efectos generales, dispuesto en el Resuelve Quinto, podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Séptimo: disponer que de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Distrital de Miraflores, en un plazo no mayor a un (1) mes, luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, informe las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de conformidad con lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD.

Octavo: informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256, el abogado defensor de la Municipalidad Distrital de Miraflores tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

Noveno: ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Distrital de Miraflores informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentida o confirmada la presente resolución.



Décimo: informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: María Antonieta Merino Taboada, María Liliana Tamayo Yoshimoto, Vladimir Martín Solís Salazar y Luis Francisco Moya Tantaleán.

**MARÍA ANTONIETA MERINO TABOADA
PRESIDENTE**

