



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA

DENUNCIANTE : CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.¹

DENUNCIADOS : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TUMBES
EMPRESA MUNICIPAL INMOBILIARIA S.A.C.²

MATERIAS : LEGALIDAD
SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

ACTIVIDAD : VENTA AL POR MENOR EN COMERCIOS NO ESPECIALIZADOS CON PREDOMINIO DE LA VENTA DE ALIMENTOS, BEBIDAS O TABACO

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023 en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

(i) **La imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en los siguientes actos administrativos:**

- La Resolución de Gerencia 242-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 27 de agosto de 2021.
- La Resolución de Gerencia 357-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 30 de noviembre de 2021.
- La Resolución de Gerencia 023-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022.
- La Resolución de Gerencia 024-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022.
- La Resolución de Gerencia 160-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 16 de junio de 2022.

(ii) **El cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en el Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 3 de noviembre de 2022.**

Respecto del ítem (i) del párrafo anterior, la razón es que de la revisión del ordenamiento jurídico y de la información que obra en el expediente, no se ha verificado que la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. o la Municipalidad Provincial de Tumbes hayan contado con una norma que los faculte para sujetar

¹ Identificada con RUC 20109072177.

² Identificada con RUC 20136251407.

la vigencia de las autorizaciones de instalación de anuncios otorgadas en su jurisdicción a un plazo determinado. Por tanto, contravienen los artículos 2 y 42 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sobre el ítem (ii) del párrafo anterior, el fundamento de la decisión es que en aplicación de la regla (ix) del Precedente de Observancia Obligatoria contenido en la Resolución 0337-2024/SEL-INDECOPI publicado en el Diario Oficial el Peruano el 7 de junio de 2024, se debe declarar la ilegalidad del cobro denunciado, en tanto, su único sustento jurídico se trata de una norma de carácter general que no ha sido publicada conforme con la regla (ii) descrita en el citado precedente.

Por otro lado, se declara la SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA en el procedimiento iniciado por Cencosud Retail Perú S.A. en contra de la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. y la Municipalidad Provincial de Tumbes en el extremo referido al cobro de S/ 1,717.66 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en los Oficios 058-2023/MCH-JP-EMISAC-MPT y 059-2023/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 2 de febrero de 2023.

El motivo de esta decisión es que, en tanto se declaró la nulidad de oficio de los Oficios 058-2023/MCH-JP-EMISAC-MPT y 059-2023/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 2 de febrero de 2023 que materializan el cobro denunciado, se verifica que este último ya no es aplicado a la denunciante.

Lima, 28 de junio de 2024

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de agosto de 2023³, la empresa Cencosud Retail Perú S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra de la Municipalidad Provincial de Tumbes (en adelante, la Municipalidad) y la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. (en adelante, Emisac) ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión) por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:

- (i) La imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa

³ Complementado mediante escrito del 21 de agosto de 2023.

Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en los siguientes actos administrativos:

- La Resolución de Gerencia 242-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 27 de agosto de 2021. (en adelante, Resolución de Gerencia 242-2021).
 - La Resolución de Gerencia 357-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 30 de noviembre de 2021. (en adelante, Resolución de Gerencia 357-2021).
 - La Resolución de Gerencia 023-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022. (en adelante, Resolución de Gerencia 023-2022).
 - La Resolución de Gerencia 024-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022. (en adelante, Resolución de Gerencia 024-2022).
 - La Resolución de Gerencia 160-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 16 de junio de 2022. (en adelante, Resolución de Gerencia 160-2022).
- (ii) El cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en el Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 3 de noviembre de 2022.
- (iii) El cobro de S/ 1,717.66 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en los Oficios 058-2023/MCH-JP-EMISAC-MPT (en adelante, Oficio 058-2023) y 059-2023/MCHL-JP-EMISAC-MPT (en adelante, Oficio 059-2023) del 2 de febrero de 2023.

2. La denunciante presentó los siguientes argumentos:

- (i) Por Ordenanza Municipal 018-2020-MPT-CM del 17 de diciembre de 2020, que aprueba el Reglamento de Ubicación de Anuncios Publicitarios en la provincia de Tumbes, la Municipalidad otorgó facultades a la Emisac, entre otros, para otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios.
- (ii) Por Resolución de Gerencia 242-2021, 357-2021, 024-2021 y 160-2022, la Emisac resolvió autorizar la instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial "Costa Mar Plaza" por el periodo de un (01) año.
- (iii) El 3 de noviembre de 2022, la Municipalidad requirió realizar el pago total de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncios publicitarios por el periodo 2022-2023.
- (iv) La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, Ley 27972), no ha facultado a las municipalidades a sujetar las autorizaciones para la

instalación de anuncios publicitarios a un plazo determinado. Por el contrario, la norma ha prescrito que dichas autorizaciones tendrán vigencia indeterminada.

3. El 31 de agosto de 2023, mediante Resolución 0162-2023/INDECOPI-SRB del 31 de agosto de 2023, la Secretaría Técnica Regional de Eliminación Barreras Burocráticas adscrita a la Comisión (en adelante, la SRB), admitió a trámite la denuncia respecto de las medidas indicadas en el párrafo 1 de la presente resolución⁴.
4. El 15 de septiembre de 2023, la Municipalidad presentó sus descargos en base a los siguientes argumentos:
 - (i) El Reglamento de Ubicación de Anuncios Publicitarios en la provincia Tumbes, aprobado por Ordenanza Municipal 018-2020-MPT-CM, impone un plazo de vigencia de 1 (un) año a las autorizaciones de instalación de anuncios publicitarios, "únicamente regula el supuesto caducidad de dichas autorizaciones".
 - (ii) La Emisac tiene personería jurídica de derecho privado y se encuentra debidamente inscrita en los registros públicos de Tumbes. Asimismo, tiene como función principal emitir autorizaciones para la colocación de paneles publicitarios en vía pública con aval de la Municipalidad.
 - (iii) No se consideran barreras burocráticas las limitaciones y/o cobros establecidos a través de leyes y otras normas con rango de ley, entre ellas las ordenanzas municipales.
5. El 18 de octubre de 2023, por Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU la Comisión declaró ilegales las medidas indicadas en el párrafo 1 de la presente resolución, bajo los siguientes fundamentos:

Sobre el plazo de vigencia de 1 (un) año

- (i) La Municipalidad y Emisac no han acreditado contar con un mandato legal que les faculte establecer un plazo de vigencia.

⁴ Asimismo, admitió a trámite la denuncia respecto de las siguientes medidas, posteriormente declaradas improcedentes y que no fueron materia de apelación por las partes:

- (i) La imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en la Ordenanza Municipal 018-2020-MPT-CM, Reglamento de Ubicación de Anuncios Publicitarios en la provincia de Tumbes.
- (ii) La exigencia de tramitar autorizaciones para la instalación de anuncios publicitarios ante Emisac, materializada en la Ordenanza Municipal 018-2020-MPT-CM, Reglamento de Ubicación de Anuncios Publicitarios en la provincia de Tumbes.



Sobre los cobros por renovación anual

- (ii) Se habrían justificado los cobros en atención al indicador de precios aprobados por la Ordenanza 018-2020-MPT-CM, pese a que la citada disposición no se encuentra vigente. Asimismo, la Municipalidad y Emisac no habrían acreditado contar con una ordenanza municipal que apruebe los cobros cuestionados.
6. El 15 de noviembre de 2023, la Municipalidad presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU de 18 de octubre de 2023, bajo los siguientes argumentos:
- (i) La Ordenanza Municipal 0018-2020-MPT-CM no contiene la imposición de un plazo de vigencia de un año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ni referencia que suponga imposición de dicho límite de antigüedad, si no en dicho artículo hace referencia de un supuesto de caducidad de las autorizaciones. Por lo que se debe considerar que no se dan los hechos denunciados, consistentes en la imposición de un plazo de vigencia de un año para la autorización de anuncios publicitarios.
 - (ii) Las ordenanzas tienen rango de Ley. Por tanto, no se considera barrera burocrática conforme con el inciso a del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, Decreto Legislativo 1256).
 - (iii) La autorización de anuncios publicitarios se otorga mediante una resolución que, otorga, la Emisac, de acuerdo a las competencias de la ordenanza, a las personas naturales o jurídicas que están obligadas a solicitarla de conformidad con lo establecido en la Ordenanza.
 - (iv) Se debe considerar lo establecido en la Resolución 0667-2019/INDECOPI-PIU, del expediente 0002-2019/CEB-INDECOPI-PIU en el que se declara improcedente la denuncia presentada por la empresa Inretail Pharma S.A. por una medida similar.
7. El 20 de noviembre de 2023, la Emisac presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU de 18 de octubre de 2023, bajo los siguientes argumentos:
- (i) El 24 de noviembre de 2023 se emitió la Resolución Gerencial 11-2023/YTCD-G.G-EMISAC-MPT, que declaró la nulidad de oficio de los Oficios 058-2023 y 059-2023 y que el procedimiento se retrotraiga a la etapa de fiscalización bajo los lineamientos de la Resolución 0576-2015/CEB-INDECOPI.

- (ii) El artículo 194 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), indica que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
 - (iii) La Ordenanza 018-2020-MPT-CM que reglamenta la ubicación de anuncios o avisos publicitarios en la Provincia de Tumbes fue publicado en el diario La República el 11 de junio de 2021 y la denunciante tomó conocimiento de la misma, por tanto, goza de plena validez.
 - (iv) Solicitó el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.
8. El 22 de enero de 2024, Emisac reiteró su solicitud de uso de la palabra en una audiencia de informe oral.
9. El 15 de mayo de 2024, la denunciante presentó un escrito en el que indicó que a través de la Resolución 0513-2021/SEL-INDECOPI se precisó la autorización para la instalación de anuncios publicitarios solamente dependerá de las características físicas de la estructura del aviso, por lo que, no es coherente sujetar su vigencia al paso del tiempo.
10. El 23 de mayo de 2024, la Municipalidad indicó que estaba de acuerdo a los argumentos del recurso de apelación presentado por Emisac.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si corresponde o no otorgar el uso de la palabra a través de una audiencia de informe oral.
- (ii) Evaluar si corresponde o no confirmar la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU de 18 de octubre de 2023.
- (iii) Evaluar si corresponde o no, declarar la sustracción de la materia respecto del cobro cuyos actos que lo materializan han sido declarados nulos de oficio.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Cuestiones previas

A. Respecto de la solicitud de informe oral

11. El 20 de noviembre de 2023 y el 22 de enero de 2024, Emisac solicitó se le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.

12. Al respecto, el artículo 30⁵ del Decreto Legislativo 1256, dispone que la Comisión o la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala) podrán convocar a una audiencia de informe oral con el objeto de contar con mayores elementos para resolver la cuestión controvertida.
13. Asimismo, el artículo 16⁶ del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi señala que las Salas del Tribunal del Indecopi podrán denegar una solicitud de audiencia de informe oral mediante una decisión debidamente fundamentada, por lo cual, la citación a informe oral es una potestad de la administración y no una obligación.
14. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia del 16 de enero de 2013 recaída en el Expediente 01147-2012-PA/TC, indicó lo siguiente:

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

“(…)

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

15. En el presente caso, Emisac ha tenido oportunidad para presentar su posición ante esta instancia a través de su escrito de apelación del 20 de noviembre de 2023, así como pudo presentar argumentos adicionales en su escrito del 22 de enero de 2024, lo cual conlleva a que esta Sala cuente con todos los elementos de juicio para emitir un pronunciamiento.
16. En ese sentido, este Colegiado considera que no es necesario convocar a una audiencia de informe oral, por lo que, corresponde denegar la solicitud formulada por Emisac.

⁵ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 30.- Informe oral

En cualquier etapa del procedimiento, ya sea a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede citar a las partes a audiencia de informe oral con el objeto de contar con mayores elementos para resolver la cuestión controvertida.

⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 1033, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**
Artículo 16.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal

16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.

(…)

16.3 Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a las solicitudes de informe oral presentadas ante las Comisiones.

B. Sobre la autonomía de la Municipalidad

17. En sus escritos de apelación, la Municipalidad y Emisac alegaron que la primera cuenta con autonomía política, económica y administrativa por lo que es competente para normar el reordenamiento del tránsito vehicular en beneficio de la colectividad, emitiendo ordenanzas con rango de ley, conforme con el artículo 194 de la Constitución Política del Perú y la Ley 27972; asimismo, que las ordenanzas en general cuentan con rango de ley.
18. Sobre el rango de ley de las ordenanzas, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00014-2009-PI/TC, resolvió lo siguiente:

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

“(…)

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

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

(Énfasis agregado).

19. Al respecto, el propio Tribunal Constitucional se ha referido a la jerarquía normativa de las ordenanzas municipales aclarando que, si bien cuentan con **rango de ley**, no poseen **fuerza de ley**, lo cual supone que no pueden contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo (leyes en sentido formal).
20. En esa línea, el Decreto Legislativo 1256, faculta a los órganos resolutivos en eliminación de barreras burocráticas a evaluar la legalidad y/o razonabilidad de medidas contenidas en disposiciones administrativas, como lo son las ordenanzas municipales⁷.

⁷

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

Artículo 3.- Definiciones

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

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

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

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

21. Por otro lado, Emisac alegó que la Municipalidad posee autonomía en virtud de las atribuciones otorgadas por el artículo 194 de la Constitución. Sobre ello, la 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 Constitución⁸ ello no significa que pueda dictar disposiciones que contengan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, pues dichas disposiciones solo 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 27972⁹.

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 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.

8

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.

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.

9

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

22. Adicionalmente a ello, esta Sala reconoce que las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Sin embargo, es conveniente precisar que el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que dicha garantía no debe ser confundida con autarquía, debido a que *“(...) desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico”*¹⁰. 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 establecidos por la Constitución y la ley (...)”*¹¹. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Emisac y la Municipalidad.

III.2. Sobre el plazo de vigencia de 1 (un) año

23. Mediante Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en los siguientes actos administrativos:
- (i) La Resolución de Gerencia 242-2021.
 - (ii) La Resolución de Gerencia 357-2021.
 - (iii) La Resolución de Gerencia 023-2022.
 - (iv) La Resolución de Gerencia 024-2022.
 - (v) La Resolución de Gerencia 160-2022.
24. La Comisión sustentó su decisión en que la Emisac no ha acreditado contar con un mandato legal que les faculte a establecer un plazo de vigencia para la autorización de instalación de anuncios publicitarios.
25. Al respecto, este Colegiado considera necesario realizar algunas precisiones respecto a la autorización para ocupar la vía pública y la autorización para instalar anuncios publicitarios.
26. La autorización para instalar anuncios, independientemente de la titularidad del

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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

área donde se ubiquen (pública o privada), consiste en un procedimiento realizado por las municipalidades para evaluar si la infraestructura de la publicidad se encuentra acorde con (i) las normas de seguridad y defensa civil, y, (ii) las normas técnicas sobre utilización de espacio físico y uso de suelo.

27. De esta manera, la diferencia principal entre la autorización de uso y/o aprovechamiento de la vía pública y la autorización de instalación de anuncios consiste en que, para otorgar la primera, el Estado evalúa la naturaleza jurídica del área que solicita ser utilizada por un privado, mientras que para otorgar la segunda solo evalúa las características físicas de la estructura del anuncio.
28. En tal sentido, dado que el permiso para usar y/o aprovechar la vía pública es una autorización excepcional que no tiene origen en un derecho preexistente de los privados, es totalmente válido que este se encuentre sujeto a un plazo de vigencia determinado, dado que por el cambio de circunstancias el Estado puede considerar de mayor provecho retirar dicho bien del mercado.
29. Por el contrario, teniendo en cuenta que la autorización para instalar anuncios solo depende de las características físicas de la estructura del aviso, no resulta coherente sujetar su vigencia al paso del tiempo, debido a que solo se necesitará de una nueva autorización en caso la estructura del anuncio haya variado.
30. Ahora bien, de la revisión de los actos administrativos que materializan la medida materia de análisis, observamos que todas contienen la imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año, a continuación, detallamos uno de ellos como ejemplo:

“RESOLUCIÓN DE GERENCIA 242-2021

(...) Este Bien de Dominio Público (sic) está sujeta (sic) a un plazo determinado, que en este acto queda establecido en 1 año (periodo 2021-2022).”

31. Por su parte, los artículos 2 y 44 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la Ley 27444) disponen lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

“Artículo 2.- Modalidades del acto administrativo

2.1 Cuando una ley lo autorice, la autoridad, mediante decisión expresa, puede someter el acto administrativo a condición, término o modo, siempre que dichos elementos incorporables al acto, sean compatibles con el ordenamiento legal, o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto.

2.2 Una modalidad accesoria no puede ser aplicada contra el fin perseguido por el acto administrativo.

Artículo 42.- Vigencia indeterminada de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que por ley o decreto

legislativo se establezca un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante.

Excepcionalmente, por decreto supremo, se establece la vigencia determinada de los títulos habilitantes, para lo cual la entidad debe sustentar la necesidad, el interés público a tutelar y otros criterios que se definan de acuerdo a la normativa de calidad regulatoria.” (énfasis añadido)

32. Ahora bien, las facultades que ejerce Emisac por delegación de la Municipalidad, no pueden contradecir la ley, en el presente caso, se está imponiendo un plazo de vigencia a pesar de que el título habilitante para la instalación de anuncios publicitarios debe entenderse como de vigencia indeterminada.
33. Como se puede apreciar de las disposiciones bajo comentario, además de establecer una limitación a las entidades de la Administración Pública al emitir actos administrativos, parte de la premisa que estas únicamente se encuentran facultadas a establecer una condición, término o modo cuando una ley así lo haya autorizado. Es decir, cuando una norma que haya sido emitida por el Poder Legislativo o, por facultad delegada, por el Poder Ejecutivo, lo establezca¹².
34. Sin embargo, de la revisión del ordenamiento jurídico y de la información que obra en el expediente, no se ha podido apreciar que Emisac o la Municipalidad hayan contado con una norma que la faculte para sujetar la vigencia de las autorizaciones de instalación de anuncios otorgadas en su jurisdicción a un plazo determinado.
35. En tal sentido, la imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes contraviene los artículos 2 y 42 del TUO de la Ley 27444.
36. Por lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU en el extremo en el que declaró barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar

¹²**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ****Artículo 102.-**

Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

(...).

Artículo 104.-

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en los siguientes actos administrativos:

- (i) La Resolución de Gerencia 242-2021.
- (ii) La Resolución de Gerencia 357-2021.
- (iii) La Resolución de Gerencia 023-2022.
- (iv) La Resolución de Gerencia 024-2022.
- (v) La Resolución de Gerencia 160-2022.

III.3. Sobre el cobro por renovación anual

- 37. Por Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal el cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en el Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 3 de noviembre de 2022.
- 38. La Comisión sustentó su decisión en que se habrían justificado los cobros en atención al indicador de precios aprobados por la Ordenanza 018-2020-MPT-CM, pese a que la citada disposición no se encuentra vigente al no estar debidamente publicada. Asimismo, la Municipalidad y Emisac no habrían acreditado contar con una ordenanza municipal que apruebe los cobros cuestionados.
- 39. En apelación, Emisac indicó que la Ordenanza 018-2020-MPT-CM que reglamenta la ubicación de anuncios o avisos publicitarios en la Provincia de Tumbes fue publicado en el diario La República el 11 de junio de 2021 y la denunciante tomó conocimiento de la misma, por tanto, goza de plena validez.
- 40. Al respecto, el 7 de junio de 2024 se publicó en el Diario Oficial el Peruano el Precedente de Observancia Obligatoria contenido en la Resolución 0337-2024/SEL-INDECOPI emitido por esta sala, cuyas reglas (ii) y (ix) indican lo siguiente:

PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN 0337-2024/SEL-INDECOPI

“(ii) En el supuesto de que una norma de carácter general sea aprobada por otra norma, tal como ocurre con los reglamentos administrativos, ambos dispositivos deberán ser publicadas, en su integridad, en el medio de publicación oficial (diario oficial “El Peruano” o en el diario encargado de los avisos judiciales o, en defecto de esto último, en otro medio que asegure su publicidad, conforme con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, según sea el caso) para que entren en vigencia y, en particular, sean eficaces respecto de los administrados, en general.

(ix) Los órganos de eliminación de barreras burocráticas deberán declarar la ilegalidad de las medidas que se encuentren materializadas en actos administrativos o actuaciones materiales, cuyo único sustento jurídico sea una disposición administrativa (sea que se traten de normas de carácter general o normas que aprueben Directivas, Lineamientos, Reglamentos Técnicos sobre procedimientos administrativos contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de una entidad o relacionadas con la aplicación de sanciones administrativas o anexos) que no haya sido publicada según las reglas antes descritas."

(Subrayado agregado)

41. En esta línea, se advierte que la Ordenanza 018-2020-MPT-CM fue publicada en el diario encargado de los avisos judiciales en el Distrito Judicial de Tumbes, es decir, el diario La República; sin embargo, a pesar de tratarse de un Reglamento Administrativo¹³, **no fue publicado en su integridad** en el medio de publicación oficial, incumpliendo con la regla (ii) del precedente citado.
42. Por su parte, se advierte de la revisión del Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 3 de noviembre de 2022 que, en efecto, el único sustento jurídico de este es la Ordenanza 018-2020-MPT-CM, conforme se advierte a continuación:

OFICIO 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 2022

*"(...) que después de la evaluación de los documentos presentados, así como de los indicadores de precios pertinentes que tiene la Empresa Municipal Inmobiliaria – Emisac en la **Ordenanza Municipal 018-2020-MPT-CM** con relación a la publicidad que es colocada en área privada (...)." (Énfasis agregado)*

43. Así, en aplicación de la regla (ix) del Precedente de Observancia Obligatoria contenido en la Resolución 0337-2024/SEL-INDECOPI, se debe declarar la ilegalidad del cobro denunciado, en tanto, su único sustento jurídico se trata de una norma de carácter general que no ha sido publicada conforme la regla (ii) descrita en el citado precedente.
44. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU en el extremo que declaró ilegal el cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en el Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-

¹³

PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN 0337-2024/SEL-INDECOPI

43. Con respecto a las normas que aprueban los referidos reglamentos administrativos, el artículo 2 del Decreto Supremo 014-2012-JUS, Decreto Supremo que modifica el artículo 9 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general define al reglamento administrativo como la **disposición reglamentaria que tiene efectos jurídicos generales y directos sobre los administrados, incidiendo en sus derechos, obligaciones o intereses.**

MPT del 3 de noviembre de 2022.

III.4. Sobre la sustracción de la materia

45. En su escrito de apelación, Emisac indicó que el 24 de noviembre de 2023 se emitió la Resolución Gerencial 11-2023/YTCD-G.G-EMISAC-MPT, que declaró la nulidad de oficio de los Oficios 058-2023 y 059-2023 y que el procedimiento se retrotraiga a la etapa de fiscalización bajo los lineamientos de la Resolución 0576-2015/CEB-INDECOPI.
46. Al respecto, el artículo 29 del Decreto Legislativo 1256¹⁴ determina que debe declararse la sustracción de la materia y ordenarse el archivo del expediente en dos (2) supuestos: (i) cuando se modifique y/o derogue una barrera burocrática contenida en una disposición, o (ii) **cuando cese la aplicación sobre la esfera del denunciante de la medida cuestionada contenida en un acto o actuación.**
47. De acuerdo con lo expuesto, en un procedimiento en el que se discute la legalidad o razonabilidad de una barrera burocrática comprendida en un acto administrativo, la sustracción de la materia operará cuando **cese la aplicación de la medida cuestionada contenida en dicho acto sobre la esfera del denunciante**¹⁵.
48. En el presente caso, se advierte que Resolución Gerencial 11-2023/YTCD-G.G-EMISAC-MPT declaró la nulidad de oficio de los Oficios 058-2023 y 059-2023, conforme se advierte a continuación:

RESOLUCIÓN GERENCIAL 11-2023/YTCD-G.G-EMISAC-MPT

"(...)

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR NULO DE OFICIO, el Oficio 058-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT; el Oficio 059-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT, el Oficio 201-2023/MCHL-JP-EMISAC-MPT; retrotrayéndose a la etapa de fiscalización en virtud a los lineamientos contenidos en la Resolución 0576-2015/CEB-INDECOPI; y la Ordenanza Municipal 018-

14

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

Artículo 29.- Plazo para la presentación de descargos

(...)

29.2 En sus descargos, la entidad debe: (...)

c. Comunicar sobre la derogación y/o modificación de la barrera burocrática cuestionada denunciada y/o la inaplicación de [esta] al denunciante en caso la barrera burocrática se encuentre materializada en un acto administrativo o actuación material. Esta obligación se mantiene a lo largo de la tramitación del procedimiento. La entidad debe presentar los documentos que acrediten sus afirmaciones.

29.3 Cuando se presente el supuesto del literal c., la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la sustracción de la materia controvertida, disponiendo el archivo del expediente, incluso si se trata de un procedimiento sancionador.
(Énfasis agregado)

15

En anteriores pronunciamientos, ello ha sido señalado por la Sala mediante las Resoluciones 0273-2018/SEL-INDECOPI, 0310-2018/SEL-INDECOPI, 0315-2018/SEL-INDECOPI, 0319-2018/SEL-INDECOPI y 0349-2018/SEL-INDECOPI.

2020-MPT-CM.”
(Énfasis agregado)

49. En tanto, se declaró la nulidad de oficio de los Oficios 058-2023 y 059-2023 que materializan el cobro de S/ 1,717.66 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, se entiende que esta medida ya no es aplicada a la denunciante.

50. En este sentido, este Colegiado evidencia que el cobro cuestionado, que fue materia de denuncia y objeto de análisis por la Comisión, a la fecha ya no viene siendo aplicado a la denunciante. Por tanto, de acuerdo con el artículo 29 del Decreto Legislativo 1256, corresponde declarar la sustracción de la materia controvertida, puesto que se ha configurado uno de los supuestos establecidos en la referida norma.

III.5. Otros extremos contenidos en la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023

51. Por Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023, la Comisión también resolvió lo siguiente:

- (i) La inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la denunciante¹⁶.
- (ii) Disponer que Emisac y la Municipalidad informen en un plazo no mayor a 1 (un) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución¹⁷.

52. Dado que se ha confirmado el pronunciamiento de la Comisión respecto a que declaró ilegales las medidas de la imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año y el cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, y que no se ha presentado argumentos de apelación que versen sobre los extremos detallados en los ítems (i) y (ii) del anterior párrafo, corresponde también confirmar el pronunciamiento de la primera instancia en torno a todos ellos, sin embargo, corresponde revocar y dejar sin efecto los mismos respecto a la medida que ha sido declarada como sustracción de la materia consistente en el cobro de S/ 1,717.66 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario.

¹⁶ Resuelve Tercero de la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023.

¹⁷ Resuelve Quinto de la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023 en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

- (i) La imposición de un plazo de vigencia de 1 (un) año para la autorización de instalación de anuncios publicitarios ubicados en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializada en los siguientes actos administrativos:
 - La Resolución de Gerencia 242-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 27 de agosto de 2021.
 - La Resolución de Gerencia 357-2021/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 30 de noviembre de 2021.
 - La Resolución de Gerencia 023-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022.
 - La Resolución de Gerencia 024-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 8 de febrero de 2022.
 - La Resolución de Gerencia 160-2022/RPO-G.G-EMISAC-MPT del 16 de junio de 2022.
- (ii) El cobro de S/ 3,525.98 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en el Oficio 380-2022/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 3 de noviembre de 2022.

SEGUNDO: Declarar la sustracción de la materia en el procedimiento iniciado por Cencosud Retail Perú S.A. en contra de la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. y la Municipalidad Provincial de Tumbes en el extremo referido al cobro de S/ 1,717.66 por concepto de renovación anual de anuncio publicitario, instalado en el establecimiento ubicado en el Centro Comercial Costa Mar Plaza, Jr. San Martín 275, ciudad de Tumbes, materializado en los Oficios 058-2023/MCH-JP-EMISAC-MPT y 059-2023/MCHL-JP-EMISAC-MPT del 2 de febrero de 2023.

TERCERO: Confirmar la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023 respecto a las medidas indicadas en el resuelve primero del presente pronunciamiento, en los siguientes extremos:

- (i) La inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de Cencosud Retail Perú S.A.
- (ii) Disponer que la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. y la Municipalidad Provincial de Tumbes informen en un plazo no mayor a 1 (un) mes las medidas



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 0499-2024/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 0013-2023/CEB-INDECOPI-PIU

adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución.

CUARTO: Revocar y en consecuencia dejar sin efecto la Resolución 0005-2023/CEB-INDECOPI-PIU del 18 de octubre de 2023 respecto a las medidas indicadas en el resuelve segundo del presente pronunciamiento, en los siguientes extremos:

- (i) La inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de Cencosud Retail Perú S.A.
- (ii) Disponer que la Empresa Municipal Inmobiliaria S.A.C. y la Municipalidad Provincial de Tumbes informen en un plazo no mayor a 1 (un) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución.

Con la intervención de los señores vocales Orlando Vignolo Cueva, Dante Javier Mendoza Antonioli, Walter Leonardo Valdez Muñoz y Jose Abraham Tavera Colugna

ORLANDO VIGNOLO CUEVA
Presidente