



**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE LA LIBERTAD

**DENUNCIANTE** : INVERSIONES Y REPRESENTACIONES SAM E.I.R.L.

**DENUNCIADA** : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO

**MATERIAS** : FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS  
COMERCIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS  
RESTRICCIONES DE HORARIO  
LEGALIDAD  
NULIDAD  
PROCESAL

**ACTIVIDAD** : ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

**SUMILLA:** *se declara la NULIDAD PARCIAL de la Resolución 004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de septiembre de 2017, que admitió a trámite la denuncia interpuesta por Inversiones y Representaciones Sam E.I.R.L. contra la Municipalidad Provincial de Trujillo, así como de todos los actos posteriores a dicha resolución, respecto de la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, presuntamente materializada en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT, toda vez que la referida resolución se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*

*La razón es que la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia con relación a la restricción horaria de expendio de bebidas alcohólicas, indicando que la misma se encontraba establecida en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT. No obstante, se ha verificado que el referido artículo no comprende la medida materia de cuestionamiento, por lo que la Resolución 004-2017/SRB-INDECOPI presenta un vicio en su objeto o contenido.*

*Sin perjuicio de tal declaración de nulidad, en aplicación del artículo 225.2 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde declarar improcedente la denuncia interpuesta por Inversiones y Representaciones Sam E.I.R.L. contra la Municipalidad Provincial de Trujillo, con relación al citado extremo, pues al no estar la referida medida contenida en la disposición invocada por la denunciante, la pretensión de esta última (declaración de ilegalidad y/o carencia de razonabilidad, obtención del mandato de inaplicación respectivo y disposición de medidas accesorias) no resulta jurídicamente posible, conforme a lo establecido en el numeral 5 del artículo 427 del Código Procesal Civil.*

*Por otra parte, se CONFIRMA la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos*



**establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT; y, en consecuencia, se declara fundada la denuncia.**

**El fundamento es que la mencionada prohibición ha sido impuesta por la Municipalidad Provincial de Trujillo, sin contar con una disposición normativa que la habilite a imponer aquella como condición para el otorgamiento de licencia de funcionamiento. En ese sentido, dicha medida no ha sido establecida en ejercicio de alguna de las competencias señaladas en el artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, concordada con el Texto Único Ordenado de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de funcionamiento.**

**Es importante destacar que la presente resolución no dispone que se le otorgue a la denunciante la licencia de funcionamiento que requiriera para operar algún local comercial, lo cual deberá ser evaluado en su oportunidad por las autoridades competentes, en función a los requisitos y condiciones legalmente establecidos.**

Lima, 12 de julio de 2018

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 29 de mayo de 2017, complementado con escrito del 4 de agosto de 2017, Inversiones y Representaciones Sam E.I.R.L.<sup>1</sup> (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia contra la Municipalidad Provincial de Trujillo (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de La Libertad (en adelante, la Comisión) por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en:
  - (i) La restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, presuntamente materializada en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.
  - (ii) La prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas, que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias<sup>2</sup>, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Con RUC 20601193621.

<sup>2</sup> Cabe mencionar que la denunciante también cuestionó la exigencia de que dichos establecimientos se encuentren ubicados a la misma distancia respecto de centros educativos, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT. No obstante, mediante Resolución 1110-22017/INDECOPI-LAL, tal extremo fue declarado improcedente, toda vez que dicha medida está contemplada en el artículo 3 de la Ley 28681, Ley que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas.

<sup>3</sup> Sobre el particular, se debe precisar que los establecimientos dedicados a la citada actividad se detallan en el inciso c) del artículo 4 de la Cartilla de Giros de dicha ordenanza, conforme lo señala el mismo artículo 6 que contiene la medida

2. Por Resolución 004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de septiembre de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión<sup>4</sup> admitió a trámite la denuncia respecto de las barreras burocráticas detalladas en el numeral 1 de la presente resolución.
3. El 3 de octubre de 2017, la Municipalidad presentó sus descargos.
4. Mediante Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la medida descrita en el numeral (i) del punto 1 de la presente resolución. Asimismo, declaró barrera burocrática carente de razonabilidad la restricción detallada en el numeral 2 del punto 1 de este pronunciamiento<sup>5</sup>.
5. El 18 de diciembre de 2017, la Municipalidad interpuso recurso de apelación contra la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, señalando lo siguiente:
  - (i) El sustento de la denegatoria de la licencia solicitada por la denunciante, a través de la Resolución Sub Gerencial 1298-2016-MPT-GDEL-SGLC, es la prohibición cuestionada con relación a centros educativos. No obstante, la Comisión analizó dicha prohibición respecto a iglesias y hospitales. Por tanto, dicho órgano se pronunció más allá de lo denunciado, lo cual vulneró su derecho de defensa.
  - (ii) El consumo de alcohol es un problema creciente en el país, sobre todo en Trujillo, en donde dicha ingestión aumentó entre cuarenta (40) y setenta (70) por ciento, especialmente en menores de edad. Además, debe considerarse que tres de cada diez accidentes automovilísticos se producen por los efectos del alcohol, además de que tal consumo promueve la violencia. Dichos problemas no han sido considerados.
  - (iii) Se han adoptado diversos mecanismos para prevenir el consumo de alcohol, tales como spots publicitarios sobre sus riesgos, expedición de leyes penales para evitar delitos generados por dicha ingestión, restricciones de venta a menores de edad y campañas educativas. Sin

---

denunciada. Cabe mencionar que los referidos giros se detallan en la cartilla c) del Anexo I a foja 139 del presente expediente, los cuales se refieren a: Discotecas, Bar (no se refiere a cantinas), Bares y Cantinas, Piano Bar, Pubs (con videos), Karaoke, Discotecas, Salones de Baile y Clubes Nocturnos.

<sup>4</sup> Mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 087-2017-INDECOPI/COD del 5 de mayo de 2017, se aprobó la creación de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas, adscrita por el período de seis meses a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de La Libertad (dicha resolución fue publicada en diario oficial "El Peruano" el 12 de mayo de 2017).

<sup>5</sup> Respecto a la prohibición anotada en el numeral (i) del punto 1 de esta resolución, indicó que la Municipalidad excedió sus facultades previstas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, al imponer la medida materia de cuestionamiento. Por otra parte, en cuanto a la restricción detallada en el numeral (ii) de la presente resolución, la Comisión determinó que la misma no se hallaba justificada y resultaba ser desproporcionada.

embargo, tales medidas fueron infructuosas, por lo que la restricción horaria cuestionada es razonable y resulta ser más ventajosa.

- (iv) Dado que la existencia de los citados problemas y las referidas medidas alternativas no fueron consideradas en la resolución recurrida, esta se encuentra incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley 27444).

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

6. Conforme a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala):
- (i) Determinar si la primera instancia delimitó correctamente la restricción horaria cuestionada que se detalla en el punto (i) del numeral 1 de la presente resolución.
  - (ii) Determinar si la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017 se encuentra incurso en una causal de nulidad.
  - (iii) Precisar la barrera burocrática consistente en una prohibición de otorgamiento de licencia de funcionamiento que será materia de análisis en esta instancia.
  - (iv) Determinar, de ser el caso, si las medidas descritas en el numeral 1 de la presente resolución constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

## III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

### III.1. Respecto a la delimitación de la barrera burocrática consistente en la restricción horaria materia de cuestionamiento

#### A Marco normativo sobre la definición de “barrera burocrática” y la delimitación de su materialización en un procedimiento eliminación de barreras burocráticas

7. El artículo 6 del Decreto Legislativo 1256<sup>6</sup>, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, Decreto Legislativo 1256) señala que la

---

<sup>6</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y 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.

Comisión y la Sala -en segunda instancia- son competentes para conocer los actos, disposiciones y actuaciones materiales emitidas por entidades de la Administración Pública, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

8. El numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, define a una barrera burocrática como aquella exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan incidir en la tramitación de los procedimientos administrativos, sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. Asimismo, se precisa que la sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad<sup>7</sup>.
9. Por otra parte, el numeral 4 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, establece que las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales de la Administración Pública<sup>8</sup>.

---

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.

La Sala es la única autoridad administrativa que puede conocer y resolver las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión, conforme a los supuestos señalados en el artículo 32 de la presente ley, salvo en el procedimiento sancionador por incumplimiento de mandato regulado en el artículo 34, en cuyo caso la Comisión se constituye como instancia única en sede administrativa.

Mediante resolución la Comisión o la Sala, de ser el caso, ordena la inaplicación de las barreras burocráticas a las que hace referencia la presente ley.

#### **6.2. De la Secretaría Técnica de la Comisión**

La Secretaría Técnica de la Comisión se constituye en el órgano instructor en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas. Es competente para realizar todo tipo de acciones preventivas, investigaciones, inspecciones con o sin notificación previa y/o acciones de supervisión de oficio sobre la materia, así como para realizar las labores de inicio, tramitación e instrucción de los procedimientos administrativos seguidos ante la Comisión. A estas funciones se aplican supletoriamente lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 807, la Ley N° 27444 y el Decreto Legislativo N° 1033.

#### **6.3. De la Secretaría Técnica de la Sala**

La Secretaría Técnica de la Sala es competente para tramitar y realizar las labores de instrucción de los procedimientos administrativos seguidos ante la Sala, a estas funciones se aplican supletoriamente lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 807, la Ley N° 27444 y el Decreto Legislativo N° 1033.

### **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

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

#### **Artículo 3.- Definiciones**

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

(...)

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

10. De una lectura conjunta de las disposiciones bajo comentario se aprecia el concepto de barreras burocráticas y cuáles son las formas a través de las cuales las entidades de la administración pública pueden imponer aquellas a los administrados.
11. Así pues, para que una medida pueda ser cuestionada en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, debe cumplir con las siguientes características:
  - (i) Tratarse de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro.
  - (ii) **Encontrarse contenida en un acto, disposición o cualquier otra actuación de una entidad de la Administración Pública**, que se haya realizado o emitido en ejercicio de su función administrativa<sup>9</sup>, lo cual significa que se encuentran fuera de dicho ámbito de control las normas legales y los pronunciamientos jurisdiccionales.
  - (iii) Afectar de manera real o potencial el acceso y/o permanencia de un agente económico en el mercado y/o vulnerar las normas y/o principios en materia de simplificación administrativa.
12. En el supuesto de que no se verifique el cumplimiento de alguna de tales características, la medida denunciada no podrá ser analizada por la Comisión (o de ser el caso, por la Sala), pues resulta indispensable que aquello que fue cuestionado por un administrado califique como una barrera burocrática en los términos previstos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256. Ello pues solo de esa forma será posible la evaluación de su presunta ilegalidad y/o carencia de razonabilidad en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.
13. Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 3 del Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley 27444<sup>10</sup>, los actos administrativos

<sup>9</sup> Dromi menciona lo siguiente: "(...) la función administrativa objetivamente es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica.". Asimismo, dicho autor precisa que: "(...) toda vez que lo gestado y gestionado es el bien común- (...) se verifica función administrativa en los tres órganos fundamentales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y también en los órganos públicos no estatales (por autorización o delegación estatal), cumpliendo así los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico asignan al Estado".  
DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires 2009. p. 106

En tal sentido, se puede entender que la **función administrativa**: "(...) constituye el conjunto de decisiones y operaciones mediante las cuales se procura dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y el gobierno a través de las normas legales, el estímulo, coordinación u orientación de actividades privadas para asegurar la satisfacción regular de las necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos (...)".  
MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 11ª Edición. Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2015, p. 24.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
Son requisitos de validez de los actos administrativos:  
(...)

emitidos por cualquier entidad de la Administración Pública, entre estos las resoluciones de inicio de procedimiento o de admisión a trámite, **deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos.** Asimismo, el contenido de los referidos actos debe ser lícito, preciso, así como física y jurídicamente posible.

14. Siendo así, a efectos de iniciar un procedimiento en materia eliminación de barreras burocráticas, es imprescindible que la primera instancia identifique (en atención a los elementos aportados por la denunciante) **cuál es la exigencia, requisito, limitación, prohibición o cobro controvertido** (barrera burocrática) **y dónde se encuentra contenido el mismo (acto, disposición o cualquier otra modalidad de actuación).**

B. Sobre la presunta barrera burocrática objeto de análisis en el presente caso

15. Como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad contra la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró barrera burocrática carente de razonabilidad la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, presuntamente materializada en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT, esta Sala ha tomado conocimiento de la materia controvertida tramitada en el presente expediente.
16. En dicha apelación, la Municipalidad refiere que la restricción para la comercialización de bebidas alcohólicas se encuentra debidamente justificada para solucionar diversos problemas originados por el consumo del alcohol.
17. En atención a ello, este Colegiado estima que resulta indispensable verificar en primer lugar, el contenido de la denuncia, la resolución que admitió a trámite la misma y la resolución final antes anotada.
18. La denunciante en su escrito de denuncia, así como en su aclaración respectiva, reseñó la medida materia de análisis en el presente acápite de la siguiente manera:

**ESCRITO DE DENUNCIA DEL 29 DE MAYO DE 2017**

**"III.PETITORIO**

(...)

*1.2. SE DECLARE BARRERA BUROCRÁTICA CARENTE DE RAZONABILIDAD la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas establecidas en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT.*

*1.3 SE DECLARE BARRERA BUROCRÁTICA CARENTE DE RAZONABILIDAD la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas establecidas en el acápite A) del artículo 11 de la ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT.*

---

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

(...)

#### VI. FUNDAMENTOS DE HECHO

(...)

2.12. En el presente caso, mis argumentos están orientados a cuestionar la razonabilidad de la prohibición y las restricciones horarias y de funcionamiento prescritas en los artículos 6°, 10° y 11° acápite A) de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT (ANEXO 1F); debido a que:

(...)

Por tanto, corresponde declarar la barrera burocrática carente de razonabilidad la prohibición y las restricciones horarias y de funcionamiento prescritas en los artículos 6°, 10° y 11° acápite A) de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT (ANEXO 1F), (...).

#### ESCRITO DE PRECISIÓN DE DENUNCIA DEL 12 DE JULIO 2017

(...)

**EN CUANTO A LA RESTRICCIÓN HORARIA PARA EL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS PRECISO QUE ESTA CONTENIDA SOLO EN EL ART. 10° Y NO EN EL ACÁPITE A) DEL ART. 11° DE LA ORDENANZA N° 024-2014-MPT, POR LO QUE SOLO ES DE APLICACIÓN EL ART. 10 ° QUE TAMBIÉN CONSTITUYE BARRERA BUROCRÁTICA AL LIMITAR EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL.**

(Énfasis y subrayado añadidos)

19. Ahora bien, de la lectura de la ordenanza se aprecia **que lo regulado por el artículo 10 se circunscribe al funcionamiento de ciertos establecimientos comerciales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas como complemento de actividades de diversión**, mientras que el artículo 11 contiene restricciones horarias para el expendio de bebidas alcohólicas en espacios públicos que desarrollen espectáculos no deportivos, tal como se advierte enseguida:

#### **ORDENANZA MUNICIPAL N° 024-2014-MPT. ORDENANZA QUE REGULA LA OFERTA, EL ESPENDIO, CONSUMO Y LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y ESTABLECE HORARIOS DE FUNCIONAMIENTO MÁXIMOS PERMITIDOS EN EL DISTRITO DE TRUJILLO**

**Artículo 10°.- Establecer los siguientes *horarios permitidos de funcionamiento a establecimientos comerciales destinados a la venta de bebidas alcohólicas como complemento de las actividades diversión*. Según cartilla de giros detallados en el inciso c) del artículo 4 de la presente ordenanza**

De 7:00 p.m. a 2:00 a.m. de Lunes a Viernes

De 7:00 p.m. a 3:00 a.m. de Viernes a Domingo

De 7:00 p.m. a 12:00 a.m. Domingo

**Artículo 11°.- *La oferta, expendio, consumo y/o venta de bebidas alcohólicas en espacios públicos que desarrollen espectáculos no deportivos, deberán cumplir con las siguientes condiciones:***

A. Discotecas, Restaurante, Piano Bar, Peñas, Salones De Bailes, Clubes Nocturnos (...)

b) **El horario será hasta las 3:00 a.m.**

B. Estadios, Coliseos deportivos, complejos recreacionales, auditorios o cines, en general todo local que albergue público concurrente a sus escenarios.

(...)



b) El horario será hasta las 3:00 a.m.

(Énfasis y subrayado añadidos)

20. De ello es posible advertir que **la denunciante señaló que la medida que busca objetar consiste en una restricción horaria de expendio de bebidas alcohólicas**. Sin embargo, del texto de la disposición invocada como presunta materialización de la medida denunciada, no se advierte que contenga una restricción destinada a regular el expendio de bebidas alcohólicas.
21. Antes bien, **esta Sala observa que dicho dispositivo comprende una restricción horaria que incide sobre el funcionamiento (apertura y cierre de local) de ciertos tipos de establecimientos comerciales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas como complemento de las actividades diversión**.
22. En efecto, si bien la denunciante refiere a que la restricción horaria objetada está orientada a regular el horario para la venta o expendio de bebidas alcohólicas, la disposición a la que alude y que contendría la medida cuestionada no incluye la regulación que estaría objetando.
23. Al respecto, resulta importante destacar que la denunciante **indicó expresamente que la barrera burocrática que pretende cuestionar, no se encuentra comprendida en el literal a) del artículo 11** de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT, sino en el citado artículo 10 de la misma norma municipal.
24. Ahora bien, mediante Resolución 0004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de septiembre de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia en los siguientes términos:

**RESOLUCIÓN 004-2017/SRB-INDECOPI DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2017**  
"SE RESUELVE:

*PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia presentada por Inversiones y Representaciones SAM EIRL contra la Municipalidad Provincial de Trujillo por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad originadas en las siguientes medidas:*

(...)

**(ii) La restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, materializada en el artículo 10° de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT.**

(...)

(Énfasis y subrayado añadidos)

25. De los términos del numeral (ii) del primer punto resolutivo de la Resolución 004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de noviembre de 2017, este Colegiado observa que la Secretaría Técnica de la Comisión indicó que la barrera burocrática cuestionada por la denunciante consiste en una restricción horaria de expendio de bebidas alcohólicas y que aquella se hallaba materializada en

el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

26. Así pues, **el órgano instructor de primera instancia delimitó que la barrera burocrática cuestionada consistía en una restricción horaria aplicable al expendio de bebidas alcohólicas.**
27. **No obstante, no resulta cierto que dicha medida se encuentre materializada en el artículo 10 de la citada ordenanza, pues -como se indicó anteriormente- tal dispositivo contiene una regulación aplicable al horario de funcionamiento (apertura y cierre de local) de ciertos establecimientos comerciales.**
28. Lo señalado en el párrafo precedente encuentra mayor sustento en hecho de que el artículo 11 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT<sup>11</sup>, **sí contiene una restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas** aplicable a establecimientos que desarrollen espectáculos públicos no deportivos<sup>12</sup>, siendo que conforme a la definición del numeral 2 del artículo 3 de la citada ordenanza se contemplan diversos tipos de establecimientos que ofrecen entretenimiento y diversión.
29. Dichos establecimientos incluyen aquellos destinados a la venta de bebidas alcohólicas **como complemento de la actividad de diversión** (Discotecas, Bar, Pubs con videos, entre otros<sup>13</sup>). Lo señalado, permite a esta Sala constatar que la medida objeto de cuestionamiento no se encuentra subsumida en el artículo 10 invocado por la denunciante<sup>14</sup>, más aún cuando el referido artículo señala expresamente que la restricción horaria es de funcionamiento.
30. Ahora bien, el artículo 10 del TUO de la Ley 27444, establece como una de las causales de nulidad, el defecto en alguno de los requisitos de su validez, entre los que se encuentra el objeto o contenido<sup>15</sup>, el cual debe ser delimitado de forma

<sup>11</sup> Ello sin perjuicio de que la denunciante indicó expresamente que la medida que cuestionaría no está incluida en artículo 11 A), sino en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

<sup>12</sup> **ORDENANZA MUNICIPAL 024-2014-MPT. ORDENANZA QUE REGULA LA OFERTA, EL EXPENDIO, CONSUMO Y LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHOLICAS Y ESTABLECE HORARIOS DE FUNCIONAMIENTO MÁXIMOS PERMITIDOS EN EL DISTRITO DE TRUJILLO**  
**Artículo 3: Definiciones, Para efectos de la aplicación de la presente ordenanza, se establecen las siguientes definiciones:**  
(...)

**2. Espectáculos Públicos No Deportivos:** Función o diversión pública celebrada en un teatro, en un circo o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarse y a cualquier cosa que se ofrece a la vista o a la contemplación intelectual y es capaz de atraer la atención y mover el ánimo infundiéndole deleite, asombro, dolor u otros afectos más o menos vivos o nobles.

<sup>13</sup> Conforme al Cuadro C del Anexo 1 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

<sup>14</sup> De lo actuado en el expediente se aprecia que la denunciante pretende operar con el giro de pub (videos), conforme se desprende de la Resolución Sub Gerencial 1298-2016-MPT-GDEL-SGLC del 12 de diciembre de 2016.

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**Artículo 10.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

inequívoca.

31. En tal sentido, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 0004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de septiembre de 2017, en el extremo que admitió a trámite la denuncia respecto al cuestionamiento de la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, al presentar un vicio en su objeto o contenido, en tanto se determinó, de manera errónea, que la medida denunciada se hallaba establecida en el artículo 10 de la Ordenanza 024-2014-MPT.
32. Asimismo, al amparo del artículo 13 del TUO de la Ley 27444, se declara la nulidad de todos los actos sucesivos vinculados al extremo de dicha resolución cuya nulidad ha sido declarada<sup>16</sup>.
33. Sin perjuicio de lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 225.2 del TUO de la Ley 27444<sup>17</sup>, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad administrativa, además de la declaración de nulidad, se encuentra obligada a resolver si cuenta con los elementos de juicio suficientes para ello.
34. En el presente caso, este Colegiado tiene los elementos suficientes para analizar la procedencia de la denuncia pues (i) la Secretaría Técnica de la Comisión desplegó las actuaciones necesarias para dilucidar la materia controvertida y (ii) la denunciante aportó los elementos que estimó pertinentes a fin de identificar la medida materia de cuestionamiento.
35. Al respecto, el artículo 27 del Decreto Legislativo 1256 establece que la Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala se encuentran facultados para

---

(...)

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

(...)

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

**2. Objeto o contenido.** - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

<sup>16</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

#### **Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)

<sup>17</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

#### **Artículo 225.- Resolución**

(...)

225.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

declarar la improcedencia de las denuncias de parte, para lo cual deberá tenerse en cuenta los supuestos previstos en el Código Procesal Civil<sup>18</sup>.

36. Sobre el particular, el artículo 427 del Código Procesal Civil prevé los supuestos en los cuales debe declararse la improcedencia de una demanda (en el marco del presente procedimiento, una denuncia), entre los cuales se observa el caso en el que el petitorio fuese física o jurídicamente imposible<sup>19</sup>.
37. En ese sentido, un administrado puede denunciar la imposición de una medida que presuntamente constituiría una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad a fin de que aquella sea inaplicada.
38. Sin embargo, en caso se advierta que la medida objeto de denuncia no se encuentre establecida en el acto, actuación o disposición aludido por la parte denunciante, el petitorio que esta plantee (declaración de ilegalidad y/o carencia de razonabilidad y consecuente inaplicación) será jurídicamente imposible.
39. Así pues, en caso se advierta la imposibilidad de atender jurídicamente lo planteado por la denunciante, deberá declararse la improcedencia de la denuncia, conforme a la citada causal contemplada en el Código Procesal Civil.
40. En el presente caso, como se señaló en los párrafos precedentes, la medida materia de cuestionamiento (restricción horaria de expendio de bebidas alcohólicas), no se halla contenida en el dispositivo invocado por la denunciante. Por tanto, no se puede considerar como materialización de la barrera burocrática denunciada.
41. Por ello, dado que no se observa que la barrera burocrática cuestionada se encuentre establecida en el dispositivo al que alude la denunciante como supuesta materialización, este Colegiado concluye que lo solicitado por dicha la denunciante no resulta jurídicamente atendible.
42. En ese sentido, esta Sala concluye que corresponde declarar la improcedencia de la denuncia, en atención a la causal contemplada en el numeral 5 del artículo

<sup>18</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 27.- Improcedencia de la denuncia de parte**

27.1. La Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, declara la improcedencia de la denuncia de parte de acuerdo con los supuestos establecidos en el Código Procesal Civil.

27.2. En primera instancia, si la Comisión o su Secretaría Técnica, estima que la denuncia es improcedente, la declara de manera liminar, finalizando así el procedimiento. Si el defecto se refiere a alguna de las pretensiones, la declaración de improcedencia se limita a aquellas que adolecen del defecto advertido por la Comisión o su Secretaría Técnica, pudiendo admitir los demás extremos.

(...)

(Subrayado añadido)

<sup>19</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

**Artículo 427. - Improcedencia de la demanda.**

El Juez declarará improcedente la demanda cuando:

(...)

5. El petitorio fuese jurídica o físicamente imposible.

427 del Código Procesal Civil.

III.2. Respecto a la supuesta nulidad Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, alegada por la Municipalidad

43. En apelación, la Municipalidad adujo que la Comisión analizó la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, aun cuando no fue objeto de denuncia. Por tanto, dicho órgano se pronunció más allá de lo denunciado, lo cual vulneró su derecho de defensa.

A. Marco normativo aplicable

44. Al respecto, el principio del debido procedimiento, expresión administrativa del derecho constitucional al debido proceso, es una garantía fundamental reconocida en el artículo IV.1.2 del TUO de la Ley 27444<sup>20</sup> que contiene, a su vez, una serie de derechos, dentro de los cuales se encuentran el derecho de defensa, el derecho a probar, el derecho a obtener una decisión motivada, entre otros, previstos con el fin de limitar la actuación<sup>21</sup> de los poderes públicos<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 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:

(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>21</sup> Como señala la doctrina, el derecho a un debido proceso *"tiene un ámbito de aplicación que no se limita únicamente a un escenario de corte jurisdiccional, es decir, a los procesos jurisdiccionales, valga la redundancia, sino que se proyecta también a los diferentes procedimientos de tipo administrativo, político, arbitral, militar y particular"*. ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. *"El debido proceso en el ordenamiento jurídico peruano y sus alcances en función a los aportes hechos por nuestra Corte Suprema sobre el particular"*. Citado por BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *"Derechos Fundamentales y Proceso Justo"*. Lima: Ara Editores, 2001, p. 188.

En esta misma línea, Agustín Gordillo señala: *"(...) negarle el nombre o carácter de "proceso" al procedimiento administrativo, no puede en modo alguno implicar que por tal circunstancia la administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su tramitación. En efecto, pareciera ser evidente hoy día que ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno, no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: también la administración está sometida a esos principios y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de "proceso". La terminología en sí no es fundamental (...) De allí entonces que rechazar la calificación de "proceso" no implica en absoluto desechar la aplicación analógica, en la medida de lo compatible, de todos los principios procesales; ni tampoco dejar de sustentar el principio de que el procedimiento administrativo tenga regulación jurídica expresa y formal para la administración, que encauce su trámite y determine con precisión los derechos de los individuos durante la evolución del procedimiento"*. GORDILLO, Agustín. *"Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2, La Defensa del Usuario y del Administrado"*. Lima: Ara Editores, 2003, p. IX-3.

<sup>22</sup> En la Sentencia del 2 de julio de 1998, recaída en el Expediente 026-97-AA/TC (Demanda de amparo interpuesta por la Empresa de Transportes Andrés Avelino Cáceres contra la Municipalidad Provincial de Huánuco), el Tribunal Constitucional ha señalado que *"el Debido Proceso Administrativo, supone (...) el respeto por parte de la administración"*

45. En ese sentido, el deber de motivación de las resoluciones contemplado en el artículo 3.4<sup>23</sup> y desarrollado en el artículo 6<sup>24</sup> del TUO de la Ley 27444, ordena que el acto administrativo exteriorice los argumentos que lo justifican y que de su lectura se desprenda el tratamiento que se le ha dado a las alegaciones de las partes.
46. En esa línea, resulta fundamental que, en el marco de un procedimiento administrativo, la autoridad cumpla con la garantía de motivar sus actos como expresión del deber de congruencia<sup>25</sup>, y se pronuncie respecto de los hechos y fundamentos que configuran la petición o defensa de los administrados involucrados en el procedimiento, explicando las razones por las cuales decide admitir o no un argumento o medio de prueba, y valorarlo en determinado sentido.

## B. Aplicación al caso concreto

### B.1. Sobre lo planteado por la denunciante

47. En el presente caso, resulta indispensable constatar lo argumentado por la

---

*pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocados en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (verbigracia; jurisdicción predeterminada por la ley, derecho de defensa, pluralidad de instancia, cosa juzgada, etc.)”.*

<sup>23</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

<sup>24</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

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

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

<sup>25</sup> El Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente 8327-2005-AA/TC del 8 de mayo de 2006 (Demanda de Amparo interpuesta por la Iglesia Evangélica Presbiteriana del Cusco contra la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República), ha reconocido que el deber constitucional de motivación supone que se efectúe una valoración de cada argumento trascendente de las partes o, lo que es lo mismo, que se respete el deber de congruencia. En esta línea, el Tribunal indicó que “(...) por lo que se refiere a la denuncia de violación del principio de congruencia, este Tribunal ha recordado que, en efecto, el respeto de dicho principio procesal forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones (...)”



denunciante respecto a la prohibición de obtener licencia de funcionamiento que resulta ser materia de cuestionamiento:

**ESCRITO DE PRECISIÓN DE DENUNCIA DEL 12 DE JULIO 2017**

<p>BARRERA BUROCRÁTICA CUESTIONADA (sic)</p>	<p>ENTIDAD QUE IMPONE LA BARRERA BUROCRÁTICA</p>	<p>ACTO ADMINISTRATIVO (sic) QUE CONTIENE LA BARRERA BUROCRÁTICA MATERIA DE DENUNCIA</p>	<p>RAZONES POR LAS CUALES CONSIDERA QUE LA BARRERA BUROCRÁTICA ES ILEGAL Y/O CARENTE DE RAZONABILIDAD</p>
<p><u>ORDENANZA MUNICIPAL 024-MPT, QUE PROHIBIE OTORGAR LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO A ESTABLECIMIENTO (sic) QUE SE DEDIQUE A LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS QUE SE ENCUENTREN (sic) A MENOS DE 100 METROS DE CENTROS HOSPITALARIOS, IGLESIAS, CENTROS EDUCATIVOS, CUALQUIERA SEA SU NIVEL O CONDICIÓN DE INSTITUCIÓN PÚBLICA O PRIVADA</u></p>	<p>MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO</p>	<p><u>LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 024-2014-MPT, EN SU ART 6° CONTIENE LA BARRERA BUROCRÁTICA QUE PROHIBE EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO COMERCIAL (sic) A MENOS DE 100 METROS DE CENTROS HOSPITALARIOS, IGLESIAS, CENTROS EDUCATIVOS, CUALQUIERA SEA SU NIVEL Y CONDICIÓN DE INSTITUCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.</u> LA MISMA QUE SE HA SIDO APLICADA (sic) POR LA SUBGERENCIA DE LICENCIAS A MI NEGOCIO, A PESAR DE SER LA ZONA COMPATIBLE PARA USO COMERCIAL DE BAR, RESTAURANT Y DISCOTECA, Y QUE HA LA FECHA SIGUE VIGENTE DICHA COMPATIBILIDAD. LA RESOLUCIÓN SUBGERENCIAL N° 1298-2016-MPT-GDEL-SGLC, DE FECHA 12 DE DICIEMBRE DE 206. LA MISMA QUE DENIEGA LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO FUNDAMENTÁNDOSE EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 024-2014-MPT Y EN EL ACTA DE INSPECCIÓN OCULAR REALIZADA POR LA SUBGERENCIA DE LICENCIAS DE FECHA 29 DE DICIEMBRE QUE ARROJA UNA MEDICIÓN DE 78 METROS LINEALES PESE A QUE CONTAMOS CON UN INFORME DE MEDICIÓN DE QUE NUESTRA EMPRESA ESTA A MÁS DE 128 METROS DE LA UNIVERSIDAD SAN PEDRO. QUE, LA AV. GERÓNIMO E LA TORRE ES UNA ZONA DONDE SE UBICA NUESTRO NEGOCIO, QUE HA SIDO CALIFICADA POR LA MUNICIPALIDAD COMO ZONA DE USO COMPATIBLE PARA BAR, RESTAURANT Y DISCOTECA.</p>	

48. Del texto de precisión de la denuncia reproducido, se aprecia que la barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad cuestionada por la denunciante se circunscribe a la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se encuentren situados a menos de cien (100) **metros de centros educativos, centros hospitalarios e iglesias**, establecida en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.
49. De esta forma, este Colegiado observa que la denunciante cuestionó la existencia de la referida prohibición contenida en una disposición administrativa sin desagregar la misma, lo cual denota que la mención de la Resolución Sub Gerencial 1298-2016-MPT-GDEL-SGLC del 12 de diciembre de 2016 fue realizada únicamente de manera referencial, a fin de que se constate la aplicación de la citada prohibición respecto a centros educativos.
50. No obstante, ello no enerva el hecho de que el cuestionamiento efectuado por la denunciante verse sobre la integridad de la prohibición establecida en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

#### B.2. Sobre lo admitido y resuelto por la primera instancia

51. De la revisión la Resolución 0004-2017/SRB-INDECOPI se aprecia que la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite el cuestionamiento a la prohibición de obtener licencia funcionamiento para establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se **encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros educativos, centros hospitalarios e iglesias**, lo cual se condice con lo planteado por la denunciante, tal como se observa enseguida:

**RESOLUCIÓN 004-2017/SRB-INDECOPI DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2017**  
"SE RESUELVE:

*PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia presentada por Inversiones y Representaciones SAM EIRL contra la Municipalidad Provincial de Trujillo por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad originadas en las siguientes medidas:*

*(i) La prohibición de otorgar licencia de funcionamiento a establecimientos que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas y estén ubicados a menos de 100 metros de centros hospitalarios, iglesias y centros educativos cualquier sea su nivel o condición de institución pública o privada, materializada en el numeral 1.23 de la Resolución Subgerencial 1298-2016-MPTSGLC y en el artículo 6° de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT.*

52. Asimismo, de la lectura de la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, se observa que la Comisión emitió pronunciamiento sobre la citada medida materia de denuncia, de acuerdo a lo cuestionado por la denunciante y conforme a lo que fue admitido a trámite por su órgano instructor.



### B.3. Conclusión

53. En ese sentido, la Sala no advierte que la primera instancia haya emitido un pronunciamiento excediendo lo realmente cuestionado por la denunciante, lo cual permite determinar que no se observe la existencia del vicio alegado por la Municipalidad. Por ende, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente, en este extremo.

### B.4. Otros argumentos que conllevarían a la nulidad de la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL: Justificación y proporcionalidad de la medida analizada

54. De otro lado, la denunciante señaló la existencia de diversas problemáticas y medidas alternativas<sup>26</sup> las cuales no habrían sido tenidas en consideración en la resolución materia de apelación emitida por la Comisión.

55. Sobre el particular cabe indicar que tales argumentos no fueron esbozados ante la primera instancia, por lo que no resultaba posible que aquellos puedan ser considerados por la Comisión al momento de expedir su pronunciamiento.

56. En tal sentido, dado que no se advierte la alegada omisión por parte del referido órgano resolutorio, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente en este punto.

57. Sin perjuicio de ello, este Colegiado estima pertinente indicar que los argumentos formulados esta instancia con la finalidad de demostrar la razonabilidad de la medida materia de examen, serán abordados en la presente resolución, de ser el caso, en el acápite respectivo.

### III.3. Precisión de la barrera burocrática materia de análisis ante esta instancia

58. Mediante Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió lo siguiente:

**“PRIMERO:** Declarar improcedente la denuncia presentada por Inversiones y Representaciones SAM E.I.R.L. contra la Municipalidad Provincial de Trujillo, en el extremo que se cuestionó la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos comerciales que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas, que se encuentren situados a menos de 100 metros lineales de centros educativos cualquiera sea su nivel o condición de institución pública o privada, materializada en el numeral 1.23 de la Resolución Sub Gerencial N° 1298-2016-MPT-GDEL-SGLC y en el artículo 6° de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT.

**SEGUNDO:** Declarar barrera burocrática ilegal la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos comerciales que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas, que se encuentren situados a menos de 100 metros lineales de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6° de la Ordenanza Municipal N° 024-2014-MPT; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por

<sup>26</sup> Tal como se advierte de los puntos (ii) al (iv) del numeral 5 de la presente resolución.

*Inversiones y Representaciones SAM E.I.R.L. contra la Municipalidad Provincial de Trujillo en este extremo.”*

59. Como se puede apreciar, la primera instancia emitió un pronunciamiento determinando el carácter ilegal de la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos comerciales que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas y que se **encuentren situados a menos de 100 metros lineales de centros hospitalarios e iglesia, únicamente**. Por otra parte, el cuestionamiento de la referida prohibición relacionada a los centros educativos fue declarado improcedente<sup>27</sup>.
60. De la revisión del escrito de apelación interpuesto por la Municipalidad contra la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL, se verifica que dicha entidad -en cuanto a la prohibición denunciada- **únicamente** cuestionó el extremo que declaró la ilegalidad de la prohibición de obtener una licencia de funcionamiento con relación a centros hospitalarios e iglesias<sup>28</sup>.
61. Adicionalmente, no se aprecia que la denunciante haya presentado algún recurso impugnativo contra la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL en el extremo que declaró la improcedencia de la denuncia.
62. Por ende, el extremo de la Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL a través del cual la primera instancia declaró improcedente la denuncia, ha quedado consentido y no será revisado por esta Sala.
63. En tal sentido, se debe precisar que el análisis a realizar en esta instancia se circunscribirá a la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas **que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias**, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.
64. Finalmente, en la medida de que se trata del cuestionamiento de una medida contenida en una disposición administrativa (ordenanza municipal), la evaluación de legalidad se realizará teniendo en cuenta el marco jurídico vigente a la emisión del presente pronunciamiento, pues al estar establecidas en una norma administrativa su eficacia subsiste mientras continúe formando parte del ordenamiento jurídico, con el cual debe guardar concordancia<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ello pues tal prohibición de obtener licencia de funcionamiento se encuentra conforme a lo establecido en el Ley 28681, Ley que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas, y su respectivo reglamento.

<sup>28</sup> A criterio de la denunciante, dicho extremo no habría sido ni siquiera materia de cuestionamiento por parte de la denunciante.

<sup>29</sup> A modo de ejemplo, véase la Resolución 0018-2016/SDC-INDECOPI del 14 de enero de 2016, la Resolución 279-2016/SDC-INDECOPI del 30 de mayo de 2016, la Resolución 317-2016/SDC-INDECOPI del 16 de junio de 2016, entre otras.

### III.4. Análisis de legalidad de la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para establecimientos exclusivamente dedicados a la venta de bebidas alcohólicas

#### A. Marco normativo

65. El artículo 79.1.4 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades( en adelante, Ley 27972)<sup>30</sup>, dispone que en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, las municipalidades provinciales ejercen, entre otras, la función específica exclusiva de aprobar la regulación provincial sobre el otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los Planes de Desarrollo Urbano, Rural, de Asentamientos Humanos, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial, de conformidad con las normas técnicas de la materia.
66. El mismo dispositivo legal señala que las normas técnicas versan sobre otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición, elaboración y mantenimiento de catastro urbano y rural, reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos, autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política, nomenclatura de calles, parques y vías, seguridad del sistema de defensa civil, y, finalmente, estudios de impacto ambiental.
67. Asimismo, el artículo 79.3.6 de la Ley 27972<sup>31</sup>, señala que las municipalidades

<sup>30</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES. -**

**Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo**

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

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

- 1.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.
  - 1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.
  - 1.3. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia.
  - 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:
    - 1.4.1. Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.
    - 1.4.2. Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural.
    - 1.4.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
    - 1.4.4. Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.
    - 1.4.5. Nomenclatura de calles, parques y vías.
    - 1.4.6. Seguridad del Sistema de Defensa Civil.
    - 1.4.7. Estudios de Impacto Ambiental.
  - 1.5. Fiscalizar el cumplimiento de los Planes y normas provinciales sobre la materia, señalando las infracciones y estableciendo las sanciones correspondientes.
  - 1.6. Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.
- (...)

<sup>31</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES. -**

**ARTÍCULO 3.- JURISDICCIÓN Y RÉGIMENES ESPECIALES**

Las municipalidades se clasifican, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

distritales ostentan como funciones específicas exclusivas normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de, entre otros, apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.

68. Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 28976 – Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, aprobado por Decreto Supremo 046-2017-PCM (en adelante, el TUO de la Ley 28976), las personas que deseen realizar una actividad económica se encuentran obligadas a obtener una licencia de funcionamiento, de manera previa a la apertura de su establecimiento.
69. El artículo 6 del TUO la Ley 28976, establece que, para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará únicamente: (i) la zonificación y compatibilidad de uso y, (ii) las condiciones de Seguridad en Defensa Civil, cuando dicha evaluación constituya facultad de la municipalidad. Ello, pues cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior<sup>32</sup>.
70. Cabe indicar que la normativa vigente define a la “zonificación” como el instrumento técnico que contiene un conjunto de normas técnicas urbanísticas por las que se regula el uso del suelo<sup>33</sup>; y, “compatibilidad de usos” como la

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
  2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
- (...)

**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:**

- 3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.
- 3.2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.
- 3.3. Elaborar y mantener el catastro distrital.
- 3.4. Disponer la nomenclatura de avenidas, jirones, calles, pasajes, parques, plazas, y la numeración predial.
- 3.5. Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.
- 3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:
  - 3.6.1. Habilitaciones urbanas.
  - 3.6.2. Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.
  - 3.6.3. Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.
  - 3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.
  - 3.6.5. Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza.
  - 3.6.6. Las demás funciones específicas establecidas de acuerdo a los planes y normas sobre la materia.

<sup>32</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. -**

**Artículo 6.- Evaluación de la entidad competente**

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará los siguientes aspectos:  
- Zonificación y compatibilidad de uso.  
- Condiciones de Seguridad en Defensa Civil, cuando dicha evaluación constituya facultad de la municipalidad.  
Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior.

<sup>33</sup> **DECRETO SUPREMO 046-2017-PCM. QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 28976 - LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y LOS FORMATOS DE DECLARACIÓN JURADA**

**Artículo 2.- Definiciones**

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

evaluación que realiza la entidad competente con el fin de verificar si el tipo de actividad económica a ser desarrollada por el interesado resulta o no compatible con la categorización del espacio geográfico establecido en la zonificación vigente<sup>34</sup>.

71. Con relación a lo señalado, se debe tener en cuenta que según el artículo 102 del Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA<sup>35</sup>, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, la aplicación de la zonificación se efectúa de conformidad con el Plan de Desarrollo Urbano (en adelante, PDU).

(...)

l) Zonificación. - Conjunto de normas técnicas urbanísticas por la que se regula el uso del suelo.

**DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA. REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**Artículo 99.- Definición de zonificación**

99.1 La zonificación es el instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

99.2 La capacidad de soporte del suelo implica la suficiente asignación de servicios públicos como agua, desagüe, electricidad, limpieza pública, vialidad, transporte y la suficiente dotación de equipamientos urbanos de educación, salud y de recreación, para la zonificación residencial, comercial e industrial.

(...)

**Artículo 100.- Objeto de la zonificación**

100.1 La zonificación tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación del suelo urbano, subsuelo urbano y sobresuelo urbano. Se concreta en planos de Zonificación Urbana, Reglamento de Zonificación (parámetros urbanísticos y edificatorios para cada zona); y, en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, según lo señalado en los Cuadros Resumen de Zonificación del Anexo N° 02.

100.2 Las restricciones al uso de suelo no consideradas en la zonificación aprobada en PDU sólo se establecen a través de una norma con rango de Ordenanza.

- <sup>34</sup> **DECRETO SUPREMO 046-2017-PCM. QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y LOS FORMATOS DE DECLARACIÓN JURADA**

**Artículo 2.- Definiciones**

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

a) Compatibilidad de uso.- Evaluación que realiza la entidad competente con el fin de verificar si el tipo de actividad económica a ser desarrollada por el interesado resulta o no compatible con la categorización del espacio geográfico establecido en la zonificación vigente.

(...)

- <sup>35</sup> **DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA. REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**Artículo 102.- Aplicación de la zonificación**

102.1 La identificación de los usos del suelo y la compatibilidad con las distintas zonas urbanas se efectúa según el PDU, aplicando las denominaciones y características aprobadas por cada Municipalidad Provincial, de acuerdo al Anexo N° 02.

102.2 En los planos de zonificación, las líneas límite de zona se interpretan de la siguiente manera:

1. Línea divisoria en eje de vía: Diferencia los usos de suelo en los lotes o parcelas que dan frente a una misma calle.
2. Línea divisoria que corta la manzana: Diferencia los usos de suelo teniendo como base la profundidad del lote cuyo frente está afectado por el uso determinado. Esto es aplicable también a los casos en los cuales dos líneas divisorias atraviesan una manzana determinando vías de dos usos.
3. Lotes con frente a dos calles paralelas: Cuando un lote da frente a dos calles paralelas y está cruzado por una "línea límite de zonas", cada zona afecta al terreno en áreas proporcionales a los fondos del lote normativo.
- 102.3 En las zonas urbanas en las que existe un lote con área menor a la normativa y que colinda con lotes con edificaciones consolidadas de acuerdo a los parámetros vigentes, la Municipalidad Distrital correspondiente permitirá el incremento de la altura de edificación en dicho lote, hasta la altura predominante de las edificaciones de la manzana en la que se ubica el lote y de la del frente, para lograr una unidad urbanística.

72. El PDU<sup>36</sup> es el instrumento técnico-normativo formulado y aprobado por las municipalidades provinciales<sup>37</sup> que orienta el desarrollo urbano de las ciudades mayores, intermedias y menores, con arreglo a la categorización establecida en el Sistema Nacional de Centros Poblados – SINCEP<sup>38</sup>.
73. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el artículo 7 de dicha disposición contiene una lista taxativa de los requisitos que pueden ser exigidos por las

<sup>36</sup> **DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA. REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**Artículo 32.- Definición y alcance del PDU**

El PDU:

32.1 Es el instrumento técnico - normativo, que orienta el desarrollo urbano de las ciudades mayores, intermedias y menores, con arreglo a la categorización establecida en el SINCEP.

32.2 Se elabora en concordancia con el PAT y/o el PDM, según corresponda y, con el SINCEP.

32.3 Forma parte del Plan de Desarrollo Municipal Provincial y/o Distrital Concertado, según corresponda, al que hace referencia la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y constituye su componente físico - espacial.

**DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA. REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**Artículo 35.- Contenido del PDU**

El PDU contiene lo siguiente:

(...)

5. La zonificación de usos del suelo urbano y de su área circundante, así como su normativa. De ser necesario se precisa e identifican las zonas generadoras y receptoras de los DAET, así como sus límites máximos y las compensaciones entre zonas generadoras y receptoras, al interior de un mismo distrito o entre distritos, según sea el caso; y el incentivo de bonificación de altura a la edificación sostenible.

(...)

<sup>37</sup> **LEY 27972. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

**Artículo 79.-**

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:

(...)

1.2.1 Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. (...)

(Subrayado agregado)

<sup>38</sup> **DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA. REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

**Artículo 5.- Definición y finalidad del Sistema Nacional de Centros Poblados**

El Sistema Nacional de Centros Poblados - SINCEP es el conjunto jerárquico y dinámico de centros poblados y sus ámbitos de influencia, que busca fortalecer la integración espacial, social, económica y administrativa del territorio nacional a través de la identificación de los centros poblados dinamizadores y sus unidades de planificación territorial para la racionalización de las inversiones públicas y la orientación de las inversiones privadas.

El SINCEP tiene como finalidad orientar el desarrollo de los centros poblados a nivel nacional, a través de su aplicación en los instrumentos de planificación de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano.

**Artículo 9.- Categorías y Rangos Jerárquicos de los Centros Poblados del SINCEP**

Los centros poblados de acuerdo a su categoría y rango jerárquico asignado se clasifican en:

(...)

3. Ciudad: Centro poblado urbano con una población mayor a 5,000 habitantes. Cumple una función urbana en la organización del territorio y posee servicios básicos y equipamiento urbano de educación, salud, recreación, así como espacios destinados a la vivienda, actividades comerciales, industriales o de servicios.

Las ciudades se clasifican en:

a) Ciudad Mayor Principal (3° Rango): Más de 250,000 habitantes.

b) Ciudad Mayor (4° Rango): De 100,001 a 250,000 habitantes.

c) Ciudad Intermedia Principal (5° Rango): De 50,001 a 100,000 habitantes.

d) Ciudad Intermedia (6° Rango): De 20,001 a 50,000 habitantes.

e) Ciudad Menor Principal (7° Rango): De 10,001 a 20,000 habitantes.

f) Ciudad Menor (8° Rango): De 5,001 a 10,000 habitantes. Es un centro secundario que desempeña funciones de servicios de apoyo a la producción localizada y funciones complementarias a los centros poblados del distrito al que pertenece. (...)

municipalidades para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento<sup>39</sup>.

74. De conformidad con lo establecido por la Ley 27972 y el TUO de la Ley 28976, las municipalidades provinciales cuentan con facultades para aprobar la regulación provincial sobre del otorgamiento de licencias de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales en su jurisdicción.
  75. Sin embargo, el ejercicio de tales competencias por parte de dichas entidades ediles se encuentra sujeta a los límites establecidos en la normativa antes mencionada.
- B. Aplicación al presente caso
76. Mediante Resolución 1110-2017/INDECOPI-LAL, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.
  77. Contra dicho extremo del pronunciamiento de la Comisión, la Municipalidad ha interpuesto recurso de apelación.
  78. En el presente caso, la barrera burocrática analizada consiste en la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos

<sup>39</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. - Artículo 7.- Requisitos para solicitar licencia de funcionamiento**

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento serán exigibles como máximo, los siguientes requisitos:

a) Solicitud de Licencia de Funcionamiento, con carácter de declaración jurada, que incluya:

1. Número de R.U.C. y D.N.I. o Carné de Extranjería del solicitante, tratándose de personas jurídicas o naturales según corresponda.

2. D.N.I. o Carné de Extranjería del representante legal en caso de personas jurídicas, u otros entes colectivos, o tratándose de personas naturales que actúen mediante representación.

b) Copia de la vigencia de poder de representante legal, en el caso de personas jurídicas u otros entes colectivos. Tratándose de representación de personas naturales, se requerirá carta poder con firma legalizada.

c) Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad o Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones de Detalle o Multidisciplinaria, según corresponda.

En los casos en que no existan observaciones en el informe de inspección y la Municipalidad no emita el certificado correspondiente en el plazo de tres (3) días hábiles de finalizada la diligencia de inspección, el administrado se encuentra facultado a solicitar la emisión de la licencia de funcionamiento reemplazando el certificado con la presentación del informe. Es obligación del funcionario competente de la Municipalidad continuar el trámite de la licencia de funcionamiento, bajo responsabilidad.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, las Municipalidades podrán disponer en los TUPA el reemplazo del certificado de Inspección por el informe de inspección sin observaciones para efectos del trámite de Licencia de Funcionamiento.

d) Adicionalmente, de ser el caso, serán exigibles los siguientes requisitos:

d.1) Copia simple del título profesional en el caso de servicios relacionados con la salud.

d.2) Informar sobre el número de estacionamientos de acuerdo a la normativa vigente, en la Declaración Jurada.

d.3) Copia simple de la autorización sectorial respectiva en el caso de aquellas actividades que conforme a Ley la requieran de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

d.4) Copia simple de la autorización expedida por el Ministerio de Cultura, conforme a la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Excepto en los casos en que el Ministerio de Cultura haya participado en las etapas de remodelación y monitoreo de ejecución de obras previas inmediatas a la solicitud de la licencia del local por el cual se solicita la licencia.

Verificados los requisitos señalados, se procederá al pago de la Tasa a que hace referencia el artículo 15 de esta Ley.

dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

79. En atención al marco normativo antes descrito, se aprecia que la Municipalidad tiene competencia para regular el otorgamiento de licencias de funcionamiento en el ámbito de su jurisdicción, la cual debe ser ejercida para normar asuntos relacionados a la zonificación y compatibilidad de uso a través del PDU respectivo.
80. Asimismo, dicha entidad edil ostenta atribuciones para normar el otorgamiento de autorizaciones en el ámbito distrital de su competencia. Sin embargo, la regulación que expida debe guardar concordancia con lo establecido en el PDU correspondiente.
81. Sobre el particular, la Sala advierte que la prohibición objeto de cuestionamiento no constituye la imposición de una medida que corresponda a la facultad de establecer la zonificación y compatibilidad de uso, en observancia de las materias descritas en el numeral 65 del presente pronunciamiento.
82. Adicionalmente, no se aprecia que la prohibición cuestionada se sustente en la relación existente entre el desenvolvimiento de una actividad específica y su ubicación geográfica (observancia de la zonificación) sino más bien comprende una regulación basada estrictamente sobre distancias entre establecimientos o locales.
83. Por tanto, este Colegiado no advierte que dicha medida ha sido impuesta en atención al PDU aplicable, en tanto este constituye el instrumento que comprende la identificación de los usos del suelo y la compatibilidad con las distintas zonas urbanas.
84. De otro lado, debe precisarse que la prohibición de obtener autorizaciones de funcionamiento materia de análisis no encuentra amparo legal en alguna disposición especial, como por ejemplo, sí es el caso del impedimento de conceder autorizaciones para cierto tipo de establecimientos que se ubiquen a una distancia mínima respecto de centros educativos, conforme al artículo 6 de la Ley 28681, Ley que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas y su respectivo reglamento<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> **LEY 28681, LEY QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**

(...)

**Artículo 3.- De la autorización**

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



85. Por lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas, que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT; y que, en consecuencia, declaró fundada la denuncia en dicho extremo.
86. En aplicación de la metodología de análisis establecida en el artículo 14.3 del Decreto Legislativo 1256<sup>41</sup>, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la referida barrera burocrática, en tanto la misma ha sido declarada ilegal. Por tanto, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre los argumentos presentados por la Municipalidad a fin de sustentar la razonabilidad de la medida cuestionada.
87. Finalmente, el Colegiado considera importante destacar que la presente resolución no dispone que se le otorgue a la denunciante la licencia de funcionamiento que requiriera para operar algún local comercial, lo cual deberá ser evaluado en su oportunidad por las autoridades competentes, en función a los requisitos y condiciones legalmente establecidos.

III.5. Respecto de la disposición de medidas adicionales a la declaración de ilegalidad

88. En atención a la declaración de ilegalidad de la medida cuestionada, se debe confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que dispuso la inaplicación a favor de la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, conforme a lo contemplado en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256<sup>42</sup>.

**REGLAMENTO DE LA LEY 28681, LEY QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**

**Artículo 6.- IMPEDIMENTO DE OTORGAR AUTORIZACIÓN**

Las municipalidades, en ningún caso, podrán otorgar autorización temporal o definitiva a establecimientos y/o espacios públicos que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de instituciones educativas y se dediquen exclusivamente a la venta y consumo de bebidas alcohólicas. Para el caso de establecimientos que ya cuenten con licencia de funcionamiento, se regirán por las ordenanzas municipales.

<sup>41</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...)

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

<sup>42</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 10.- De la inaplicación al caso concreto**

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o

89. Asimismo, de acuerdo con el numeral 8.1 del artículo 8<sup>43</sup> del Decreto Legislativo 1256, dado que la barrera burocrática declarada ilegal, se encuentra contenida en una disposición administrativa, se confirma la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que dispuso la inaplicación con efectos generales de la medida declarada barrera burocrática ilegal.
90. Debe precisarse que, conforme al numeral 8.3 del artículo 8 de la misma ley, el mandato de inaplicación con carácter general surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado un extracto de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano"<sup>44</sup>, la cual se ajustará a lo previsto en la Directiva 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 019-2017-INDECOPI/COD.
91. Adicionalmente a los mandatos de inaplicación corresponde ordenar a la Municipalidad, en calidad de medida correctiva, que informe a los ciudadanos en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, acerca de la barrera burocrática declarada ilegal, conforme a lo previsto en el numeral 2. del artículo 43 del Decreto Legislativo 1256<sup>45</sup>.

---

carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.  
(...)

<sup>43</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA 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.  
(...)

<sup>44</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA 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**

(...)  
8.3. 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.

<sup>45</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256. LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**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.

92. El incumplimiento de los mandatos de inaplicación indicados precedentemente, configuran infracciones sancionables, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256. Asimismo, el desacato de la medida correctiva ordenada podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 de la citada ley<sup>46</sup>.
93. En adición a ello, confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que ordenó que, conforme a lo establecido en el numeral 50.1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256<sup>47</sup>, la Municipalidad en el plazo no mayor a un (1) mes, informe acerca las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, teniendo en cuenta lo previsto en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** declarar la nulidad parcial de la Resolución 004-2017/SRB-INDECOPI del 20 de septiembre de 2017, que admitió a trámite la denuncia interpuesta por Inversiones y Representaciones Sam E.I.R.L. contra la Municipalidad Provincial de Trujillo, así como de todos los actos posteriores a dicha resolución, respecto de la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la restricción horaria para el expendio de bebidas alcohólicas, materializada en el artículo 10 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT.

**SEGUNDO:** En aplicación del artículo 225.2 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, declarar improcedente la denuncia interpuesta por Inversiones y Representaciones Sam E.I.R.L. contra la

---

<sup>46</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, 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.  
2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.  
3. Cuando, luego de publicado lo resuelto en los procedimientos de oficio a los que hace referencia el artículo 9, aplique u ordene aplicar la barrera burocrática previamente declarada carente de razonabilidad, o cuando pudiendo disponer su inaplicación, omite hacerlo.

<sup>47</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS.**  
**Artículo 50.- Reporte de acciones tomadas para la eliminación de barreras burocráticas**  
50.1. Las entidades que hayan sido parte denunciada en los procedimientos seguidos ante la Comisión, en los que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, cuyas resoluciones hayan quedado consentidas o hayan sido confirmadas por la Sala, deben comunicar al Indecopi sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto por la Comisión. 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  
50.2. El Consejo Directivo del Indecopi aprueba las disposiciones para la implementación de la obligación antes mencionada en el caso de las entidades.



Municipalidad Provincial de Trujillo, en el extremo referido a la medida señalada en el punto resolutivo que antecede.

**TERCERO:** confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la prohibición de obtener licencia de funcionamiento para aquellos establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas, que se encuentren situados a menos de cien (100) metros de centros hospitalarios e iglesias, materializada en el artículo 6 de la Ordenanza Municipal 024-2014-MPT; y, en consecuencia, se declara fundada la denuncia.

**CUARTO:** confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que dispuso la inaplicación a favor de la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

**QUINTO:** confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que ordenó la inaplicación con efectos generales de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

**SEXTO:** disponer que la Municipalidad Provincial de Trujillo informe a los ciudadanos acerca de la barrera burocrática declarada ilegal, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 43 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

**SÉPTIMO:** confirmar la Resolución 01110-2017/INDECOPI-LAL del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que ordenó que la Municipalidad Provincial de Trujillo informe, en el plazo no mayor a un (1) mes, acerca de las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución sobre la barrera burocrática declaradas ilegal, conforme al numeral 50.1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, para lo cual deberá tener en cuenta lo previsto en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

***Con la intervención de los señores vocales Ana Asunción Ampuero Miranda, Javier Hernando Illescas Mucha, Víctor Sebastián Baca Oneto, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Gilmer Ricardo Paredes Castro.***

**ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA**  
Presidenta