

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



Evaluación de la eficacia del sistema de eliminación de barreras burocráticas a cargo del Indecopi en casos de otorgamiento de licencias de funcionamiento y autorización para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana

Trabajo de investigación para optar el grado académico de Maestra en Derecho de la Empresa que presenta:

**Sayuri Siu Quispe Moreno**

Asesor:

**Hebert Eduardo Tassano Velaochaga**

Lima, 2024


## Informe de Similitud

Yo, HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de el trabajo de investigación titulada(o) “Evaluación de la eficacia del sistema de eliminación de barreras burocráticas a cargo del Indecopi en casos de otorgamiento de licencias de funcionamiento y autorización para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana.”, de la autora SAYURI SIU QUISPE MORENO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 19/11/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 10 de Diciembre de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: TASSANO VELAOCHAGA, HEBERT EDUARDO	
DNI: 10273696	Firma 
ORCID: 0000-0002-9471-8501	



**DEDICATORIA:**

Dedico íntegramente este trabajo a mi amada mamita Eugenia Emilia, mi ángel en el cielo, quien estuvo a mi lado compartiendo cada uno de mis logros, y qué, en mis desaciertos, solo tuvo para mí, palabras de amor y de aliento. A la mujer que me brindó un hogar y de quien aprendí el verdadero significado de la palabra “familia”. Gracias a quien más que una abuela, para mí fue una madre.

Agradezco a Dios por guiarme siempre, porque aun cuando mi fe se vio quebrantada, me mostró el camino de regreso.

**Sayuri Quispe**

## RESUMEN EJECUTIVO

La finalidad de este trabajo es estudiar el sistema de eliminación de barreras burocráticas a cargo del Indecopi y determinar su eficacia respecto de aquellas barreras burocráticas negativas y que son aplicadas por las municipalidades en Lima Metropolitana, impidiendo o dificultando el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior. Para ello tenemos en consideración que, desde la creación de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) y la Sala Especializada (SE) del Indecopi, se han logrado reducir las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, empero, en el caso estudiado - impedimento o restricción para obtener licencias de funcionamiento y autorizaciones de elementos de publicidad exterior-, el resultado ha sido ineficaz; toda vez que, dichas restricciones subsisten, menoscabando la libertad empresarial.

Pese a la intervención del Indecopi la disminución de dichas barreras burocráticas es ínfima, es por ello que, a través del análisis de los precedentes vinculantes y resoluciones de observancia general emitidos por el Indecopi, así como de la información obtenida de la propia institución sobre las denuncia declaradas fundadas, la posterior fiscalización realizada a aquellas entidades que han aplicado las barreras burocráticas en cuestión y el comportamiento de estas entidades, se realiza una propuesta que incluye mejoras que sirvan para renovar el sistema existente y con ello se obtenga la eficacia esperada, logrando de esta forma que los agentes económicos no se sigan viendo afectados por el actuar irregular y desmedido de las municipalidades, que haciendo uso abusivo de su autonomía, desconocen los pronunciamientos del Indecopi, afectando principalmente a los empresarios formales, desincentivando así la inversión privada e influyendo negativamente en la economía en nuestro país.

Palabras clave: Barreras burocráticas – Indecopi – eficacia – inversión privada – ilegalidad – carencia de razonabilidad.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN .....	2
CAPÍTULO 1: BARRERAS BUROCRÁTICAS EN LIMA METROPOLITANA .....	6
1. El Indecopi y su Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.....	6
1.1. Definición de barreras burocráticas de acuerdo a la legislación peruana. ..	6
1.2. Competencias del Indecopi en materia de barreras burocráticas. ....	9
1.3. Análisis de legalidad. ....	11
1.4. Análisis de carencia de razonabilidad.....	14
1.5. Las municipalidades y su facultad normativa. ....	16
1.6. Texto Único de Procedimientos Administrativos.....	17
1.7. Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.....	18
1.8. Ordenanza N° 2348-2021-MML “Ordenanza que regula las disposiciones técnicas para la instalación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima” .....	19
Capítulo 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	23
2.1. Delimitación del problema.....	27
2.2. Identificación del enfoque metodológico. ....	30
2.3. Justificación del enfoque metodológico. ....	34
2.4. Aplicación del enfoque. ....	37
Capítulo 3: DISCUSIÓN – PROPUESTA DE MEJORA .....	38
3.1. Evaluación de la eficacia del Sistema de eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana. ....	38
3.2. Propuesta de mejora del sistema de eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones para	

instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana, con la finalidad de disminuir la restricción a la libertad de empresa. ....	41
CONCLUSIONES:.....	46
RECOMENDACIONES:.....	49
BIBLIOGRAFÍA: .....	51



## INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley N° 28335 - Ley que crea el índice de Barreras Burocráticas de acceso al mercado impuestas a nivel local, la cual tuvo modificaciones importantes hasta la publicación del Decreto Legislativo N° 1256 - Ley que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, se establecen los preceptos generales y las facultades de los órganos del Indecopi en materia de eliminación de barreras burocráticas, que tiene alcance para todas las instituciones públicas; teniendo como objetivo la eliminación de barreras burocráticas que restrinjan u ocasionen afectación o indefensión de alguna manera a la libertad empresarial, ya que su continuidad, pondría en peligro la estabilidad de las empresas afectadas. El resultado no ha sido el esperado ya que subsiste un importante número de barreras burocráticas negativas que continúan afectando la libertad de los agentes económicos en nuestro país.

Pese a las atribuciones conferidas al Indecopi, y a la existencia de sendos pronunciamientos respecto a barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, como son que, desde el año 1997 hasta la fecha se han emitido cinco precedentes de observancia obligatoria que establecen criterios y pautas para interpretar y determinar cuándo una barrera es ilegal y/o carente de razonabilidad, las cuales son de carácter general y vinculante; y que, adicionalmente existen numerosas resoluciones posteriores que establecen criterios generales aplicables a todos aquellos que se encuentren afectados por imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, subsiste la restricción a la libertad empresarial.

Ahora, como ya he mencionado, claramente el Indecopi cuenta con mecanismos preventivos y disuasorios que tienen como finalidad la eliminación de barreras burocráticas; empero, en la práctica, el resultado de dichos mecanismos resulta insuficiente ya que al hacer una comparación respecto a las entidades públicas que a través de distintos procedimientos o normas aplican barreras burocráticas que afectan o restringen la libertad empresarial, y la cantidad de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o irracionales, se puede observar que la disminución de dicha práctica lesiva es minoritaria, conforme se demostrará en la investigación que presento.

En cuanto a las barreras burocráticas de esta investigación, nos centraremos en aquellas que afectan la libertad empresarial y que son aplicadas por las municipalidades en Lima Metropolitana; específicamente aquellas impuestas para el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior; las cuales se materializan con la prohibición o limitación para obtener las mismas, así como en el cobro de tasas abusivas que no se justifican en los gastos en que incurren las municipalidades para ejecutar el servicio que permita su obtención.

Se advierte que existe una vulneración a la libertad de empresa, ya que para que un agente económico pueda desarrollar una actividad formalmente, requiere de la obtención de una Licencia de Funcionamiento, y para promocionar su actividad comercial necesita una Autorización de Elemento de Publicidad Exterior; y si la obtención de uno de estos -o ambos- se ve menoscabada por barreras burocráticas negativas por parte de las municipalidades, y, el Indecopi a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas no cumple con su función de tutelar eficazmente a los afectados, la vulneración a la libertad empresarial no sería tan solo por parte de las municipalidades, sino también del Indecopi por su inacción o acción ineficaz. Lo que me lleva a plantear la siguiente pregunta:

¿Los mecanismos para la eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior a cargo del Indecopi han sido eficaces?

No, ya que los mecanismos empleados por el Indecopi no han servido para optimizar ni mejorar de manera idónea los resultados en materia de barreras burocráticas que permitan facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana.

Si bien es importante destacar que las acciones del Indecopi frente a la aplicación de barreras burocráticas por parte de los gobiernos locales ha tenido efectos positivos que lo han hecho merecedor de reconocimientos y ha contribuido a la eliminación voluntaria de barreras burocráticas por parte de algunas municipalidades tanto provinciales y distritales; también es de

suma relevancia mencionar que pese a que se investigan las denuncias respecto a la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, y se impone medidas coercitivas contra estas entidades, el procedimiento no es célere ni eficaz; siendo que, para iniciar un procedimiento a pedido de parte (denuncia), la calificación para su admisión tiene un complejo análisis de legalidad y razonabilidad; entonces, si el denunciante no es un erudito en la materia, difícilmente podrá acreditar que la barrera burocrática denunciada genera un perjuicio a su empresa; y, en tanto se admite o no a trámite la denuncia, un importante número de municipalidades en Lima Metropolitana sigue imponiendo barreras burocráticas que afectan la libertad empresarial. A ello debemos añadir a aquellos empresarios que por temor a represalias por parte de la municipalidad, o por desconocimiento, no acuden ante el Indecopi para interponer la denuncia correspondiente.

Este accionar ilegal y/o carente de razonabilidad por parte de las municipalidades en Lima Metropolitana afecta directamente a los agentes económicos, quienes ven disminuido y vulnerado su derecho a desarrollar libremente sus actividades comerciales, productivas, u otras; por lo que resulta importante reforzar los mecanismos con que cuenta el Indecopi y así disminuir considerablemente esta restricción, hasta lograr su eliminación.

En ese sentido, se puede advertir que, los efectos de las acciones del Indecopi para la eliminación de barreras burocráticas no ha coadyuvado para disminuir considerablemente la afectación a la libertad de empresa, por otro lado tenemos que los mecanismos empleados por el Indecopi han sido de utilidad para que el empresariado se vea menos afectado, mas no se han logrado los objetivos planteados, que es la eliminación de estas barreras burocráticas, subsistiendo la restricción a la libertad empresarial.

Entonces, si el Indecopi cuenta con facultades suficientes para disponer, ordenar y fiscalizar, ¿por qué no es eficaz?

Existen leyes, decretos legislativos y jurisprudencia que claramente establecen los lineamientos y determinan aquellas conductas y acciones que constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad; sin embargo, su sola existencia es insuficiente ya que la afectación a un

grupo importante de empresas subsiste; entonces, el problema no está en la normativa, sino, se trata de un problema institucional, ya que pese a poseer las herramientas legales suficientes - facultades otorgadas-, no se efectivizan ni ejecutan de forma idónea, toda vez que las barreras burocráticas negativas por parte de las municipalidades siguen presentes.

En consecuencia, se plantean los siguientes objetivos:

Principalmente determinar si los mecanismos para la eliminación de barreras burocráticas que impiden facilitar el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior empleados por el Indecopi, desde su creación hasta la fecha, han sido suficientes y eficientes para evitar que subsista la restricción a la libertad de empresa; y, de acuerdo a la investigación que se desarrolle, ofrecer mecanismos que coadyuven a mejorar significativamente la disminución de imposición de barreras burocráticas por parte de las municipalidades en Lima Metropolitana.

Por lo que, para determinar la eficacia, se analizará en qué grado se han cumplido los objetivos de eliminación de barreras burocráticas investigadas en el presente trabajo; para ello se utilizará el método cuantitativo, aplicado a la cantidad de barreras burocráticas eliminadas, en virtud a resoluciones emitidas por el Indecopi o de forma voluntaria, y la cantidad de municipalidades existentes en Lima Metropolitana.

Asimismo, es importante determinar si las barreras burocráticas impuestas por las municipalidades, así no hayan sido declaradas ilegales o carentes de razonabilidad, afectan la libertad de empresa y si cumplen con los criterios de simplificación administrativa; también, plantear un proyecto que coadyuve a disuadir de manera eficiente y eficaz la comisión de las barreras burocráticas restrictivas.

Este análisis nos permitirá obtener una data más real respecto a si la afectación a la libertad de empresa ha disminuido significativamente en razón a las acciones realizadas por el Indecopi; para lo cual se deberá determinar si en el tiempo que tiene la comisión Ad Hoc del Indecopi desde su creación hasta la fecha, ha tenido efectos importantes en razón al universo de barreras burocráticas impuestas por las municipalidades en Lima Metropolitana.

# CAPÍTULO 1: BARRERAS BUROCRÁTICAS EN LIMA METROPOLITANA

## 1. El Indecopi y su Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.

### 1.1. Definición de barreras burocráticas de acuerdo a la legislación peruana.

Las barreras burocráticas son aquellas exigencias, requisitos, limitaciones prohibiciones y/o cobros que impone una institución pública a un administrado para la gestión de un trámite, por lo que, debemos tener claro que la sola existencia de las barreras burocráticas no resulta contraproducente para el desarrollo económico de los privados, toda vez que la presencia de reglas que sirven para ejercer mecanismos de control en una sociedad, son necesarias para un desarrollo estructurado de la misma. El problema inicia cuando estas barreras ponen en riesgo la permanencia de los agentes económicos u obstaculiza el ingreso de estos al mercado; y ello se da a partir de medidas excesivas y restrictivas que no tienen como finalidad tutelar el interés público, sino el interés de la institución y/o de los funcionarios que la conforman. (Ejemplo: Restringir el funcionamiento de una actividad comercial solicitando requisitos adicionales a los que establece la ley N° 28976 – Ley Marco de Licencia de Funcionamiento).

Entonces, ¿Todas las barreras burocráticas son malas?, y tenemos la siguiente respuesta:

No. La respuesta a esta pregunta es muy importante porque si bien el término barrera burocrática podría connotar negatividad y, por ende, hiciera suponer que todas las barreras deberían eliminarse, ello no es así. Únicamente debería eliminarse aquella medida que - luego de ser analizada - sea declarada ilegal o carente de razonabilidad. Aquella barrera que resulta compatible con el interés privado (el desarrollo de actividades económicas por los particulares y/o que la normas y principios de la simplificación administrativa) y el interés público no debe inaplicarse ni eliminarse. (Luna, 2019, p. 42)

En ese orden de ideas podemos afirmar que no todas las barreras burocráticas son negativas, ya que, si el Estado interviene utilizándolas de forma justificada, respetando los mecanismos legales existentes, de manera que no tengan un impacto adverso en el mercado, resultan siendo útiles para optimizar ciertos procedimientos administrativos de las diferentes entidades públicas; sin embargo, si la barrera burocrática obstaculiza, restringe o genera perjuicios a los privados, podemos decir que dichas barreras son negativas, en consecuencia pueden ser declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

Para tener un mejor entendimiento de lo expresado, procederé a ejemplificar las barreras burocráticas positivas y negativas en la tabla 1:

**Tabla 1**

*Comparativo de barreras burocráticas positivas y negativas.*

<b>BARRERAS BUROCRÁTICAS POSITIVAS:</b>	<b>BARRERAS BUROCRÁTICAS NEGATIVAS:</b>
Exigir requisitos contemplados en una norma y que tienen como finalidad salvaguardar la seguridad al instalar un anuncio publicitario. Ejemplo: Exigir planos de estructura y memoria descriptiva del anuncio, así como la carta de responsabilidad del ingeniero a cargo. (Ordenanza N° 2348-MML)	Exigir copia de DNI del apoderado y del poderdante en caso de representación para recoger una autorización de anuncio publicitario. *No contemplado en ningún T.U.P.A. municipal. (Prohibición establecida en D.L. 1256-PCM.)
Exigir que el rubro de un establecimiento comercial sea compatible con la zonificación y que reúna las condiciones de seguridad en Defensa Civil, antes del otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento. (Ley N° 28976 y D.S. N° 002-2018-PCM)	Exigir certificado de protocolo de pozo a tierra para la emisión de una autorización de anuncio publicitario. (Municipalidad de Surco, Carta N° 391-2024, Exp. 1031662024 <sup>1</sup> ) *No contemplado en T.U.P.A. municipal.
Prohibición de aperturar un establecimiento de bar, karaoke en una zona con clasificación RDM, RDA, VT o CV. (Ord. 1608-MML)	Exigir un pago por cada cara o letra que contenga un anuncio publicitario. (Municipalidad de Lurín, Exp. 6245-2024 <sup>2</sup> )

<sup>1</sup> [https://drive.google.com/file/d/1vBARX9MEchkN7dXfRs6gP\\_glRVfLl1Cl/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1vBARX9MEchkN7dXfRs6gP_glRVfLl1Cl/view?usp=drive_link)

<sup>2</sup> [https://drive.google.com/file/d/1pMjRAFcBwIhiQ7v1FbzUfr0lX-ppkW6o/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1pMjRAFcBwIhiQ7v1FbzUfr0lX-ppkW6o/view?usp=drive_link)

---

Exigir el pago de una tasa por concepto de “Derecho de trámite” cada vez que el administrado presenta un escrito ante la entidad estatal. (Municipalidad Provincial Del Santa, Exp. 20597-2024<sup>3</sup>)

---

*Nota.* Elaboración propia.

Es por ello que el Indecopi a través de su Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) tiene como finalidad evitar que las entidades del Estado a través de exigencias o limitaciones -como se los hechos expresados en la tabla 1-, restrinjan o condicionen a los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades.

El Decreto legislativo 1256, emitido para la Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas define las barreras burocráticas como:

“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.”

Señala Alfredo Bullard Gonzáles (2017) que “Hoy día contamos con la mejor legislación en toda la historia de las barreras burocráticas”, destacando que el Perú es el único país que tiene un sistema integrado que combate las barreras burocráticas negativas, haciendo hincapié en que el sistema es avanzado y cuya única limitación sería presupuestaria.

---

<sup>3</sup> [https://drive.google.com/file/d/1oW26OK7r\\_XE0491rjCVm5QNgwHqCqcMo/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1oW26OK7r_XE0491rjCVm5QNgwHqCqcMo/view?usp=drive_link)

Al respecto, entendemos que Bullard, hace esa afirmación en razón a que el Perú, desde la década del 90' a la fecha ha tenido una serie de mejoras y modificaciones en su normativa respecto a esta materia, ampliando facultades al Indecopi y cuyo fortalecimiento ha ido escalando por las resoluciones con alcance general que dicha institución sigue emitiendo; y si bien, nos encontramos de acuerdo en gran parte de lo expresado por Bullard en la entrevista señalada, es necesario que tengamos en cuenta que ese análisis corresponde a las barreras burocráticas en general, y que pese a las mejoras en su sistema de eliminación, y sus facultades de sanción, estas no se efectivizan, restándole eficacia al propósito del sistema, la eliminación de las barreras burocráticas. En tanto, estas siguen afectando a los agentes económicos y propiciando con ello la salida del país de los mismos, teniendo como consecuencia directa la afectación de la economía en el Perú por falta o disminución de inversión privada.

## **1.2. Competencias del Indecopi en materia de barreras burocráticas.**

En virtud al Decreto Legislativo N° 1256, el Indecopi a través de la CEB se encuentra facultado a recibir denuncias, iniciar procedimientos de oficio, así como sancionar y fiscalizar a las entidades que impongan barreras burocráticas negativas; siendo la CEB la encargada de revisar los procedimientos en primera instancia, emitiendo pronunciamientos en aquellos casos que quede acreditada la afectación a los agentes económicos, y ello se determinará previo análisis de legalidad y/o razonabilidad. Así también, en segunda instancia es la SE la que ratificará o revocará la decisión adoptada en primera instancia por la CEB. – Véase tabla 2-.

Entonces, el Indecopi como organismo supervisor tiene atribuciones que no solo consisten en la facultad de ejercer actos de prevención y sanción de aquellas instituciones del Estado que afecten el ingreso y la permanencia de los diversos agentes económicos en el mercado, sino que es su OBLIGACIÓN realizar todos los actos necesarios -dentro del alcance normativo- para tutelar los derechos económicos de las empresas afectadas por el actuar irregular de las instituciones públicas que ejercen estos actos excediendo o distorsionando sus facultades a conveniencia.

**Tabla 2**

*Pronunciamientos del Indecopi por barreras burocráticas impuestas por municipalidades en Lima Metropolitana.*

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>DENUNCIANTE</b>	<b>BARRERA DENUNCIADA</b>	<b>INDECOPI (CEB*)</b>	<b>INDECOPI (SE*)</b>
<b>Municipalidad distrital de Lurín</b>	USC Revestek SAC	Vigencia determinada de Licencia de Funcionamiento. Exp. 000020-2021/CEB	Res. N° 0227-2022/CEB Resuelve: - Declarar BB ilegal la imposición de plazo de vigencia de Licencia de Funcionamiento, materializada en LF (*) N° 794-2017. - Disponer la inaplicación de la BB (*) declarada ilegal. - Disponer la comunicación al Indecopi de las medidas adoptadas.	Quedó consentida.
<b>Municipalidad distrital de Ate</b>	Supermercados Peruanos SA	Imposición de un plazo de vigencia para las autorizaciones de Anuncios publicitarios. Exp. 000182-2021/CEB	Res. N° 057-2022/CEB Resuelve: - Declarar BB ilegal la imposición de plazo de vigencia a las autorizaciones de Anuncios, materializada en sus certificados. - Disponer la inaplicación de la BB declarada ilegal. - Disponer la comunicación al Indecopi de las medidas adoptadas.	Quedó consentida.

*Nota.* Elaboración propia.

\* CEB: Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.

\* SE: Sala Especializada.

\* LF: Licencia de Funcionamiento.

\* BB: Barrera burocrática.

Como se puede advertir en la tabla 2, el Indecopi emite pronunciamiento por la aplicación de dos barreras burocráticas ilegales respecto a dos municipalidades distritales, disponiendo en su parte resolutive que la entidad deberá comunicar al Indecopi las acciones tomadas dentro de un mes de consentida la resolución. Entonces, sería justo aseverar que, hasta esta etapa del procedimiento el sistema funciona adecuadamente, no obstante, más adelante apreciaremos si en la etapa posterior -fiscalización- el sistema está siendo eficaz.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) ha reconocido recientemente que:

La evaluación ex post sigue siendo incipiente en el Perú. La evaluación de las reglamentaciones existentes se centra en gran medida en la reducción de las cargas administrativas y en la simplificación administrativa. Las evaluaciones realizadas actualmente no permiten determinar si las reglamentaciones existentes están logrando sus objetivos. En ese sentido, sería beneficioso que los organismos reguladores realizaran evaluaciones sistemáticas de las reglamentaciones para determinar si siguen siendo adecuadas para su propósito (OCDE, 2020).

### **1.3. Análisis de legalidad.**

El análisis de legalidad es el primer filtro empleado por el Indecopi para admitir a trámite una denuncia interpuesta por un agente económico que se considera afectado por una entidad pública, y el Indecopi a través de la Sala o Comisión, según corresponda, realiza el análisis de legalidad, aplicando los siguientes criterios:

Si la entidad que cometió o aplicó la barrera burocrática bajo análisis cuenta con facultades suficientes para establecer dicha barrera.

Si la entidad que cometió o aplicó la barrera burocrática siguió el procedimiento formal exigido por la normativa vigente para la materialización de la barrera a través de una disposición administrativa.

Si la entidad que cometió o aplicó la barrera burocrática contravino los principios de simplificación administrativa o cualquier otra norma que rige la materia.

Si después de realizado el análisis de legalidad, el Indecopi a través de la Sala o Comisión determinada que la barrera burocrática es ilegal -por encontrarse la comisión de uno de los actos señalados -, declarará procedente la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio, y no será necesario que realice el análisis sobre la razonabilidad, tal como se grafica en la tabla 3.

**Tabla 3**

*Ejemplos de criterios de análisis de legalidad.*

Resolución	Evaluación de legalidad	Análisis de razonabilidad
N° 057-2022/CEB Declara barrera burocrática ilegal la imposición de plazo determinado a varias autorizaciones de anuncios publicitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco regulatorio aplicado al procedimiento: Ord. 414-MDA, Ord, 1094-MML y Ord. 2348-MML, vigentes al momento de la emisión de los actos administrativos cuestionados.</li> <li>- Competencia de la municipalidad en materia de anuncios publicitarios: <u>Es competente</u> de acuerdo al numeral 1, artículo 79° de la Ley N° 27972.</li> <li>- Cumplimiento de las normas en materia de simplificación administrativa y anuncios: <u>Contraviene</u> lo preceptuado en el artículo 2° y 36-B de la Ley N° 27444 ya que somete a término un acto administrativo.</li> <li>- Regulación en materia de Anuncio: Ord. 414-MDA, Ord, 1094-MML y Ord. 2348-MML, establecen que las autorizaciones son de carácter indeterminado, salvo que el administrado solicite expresamente la temporalidad.</li> </ul>	De conformidad con la metodología establecida en el D.L. N° 1256, no corresponde efectuar análisis de razonabilidad de la BB materia de análisis, ya que ha sido identificada como barrera burocrática ilegal. <sup>4</sup>

*Nota:* Elaboración propia.

De igual forma, si después de realizado el análisis de legalidad, la denuncia se desestima, procede con el análisis de razonabilidad, si es que se cumple con los criterios

<sup>4</sup> Resolución N° 057-2022/INDECOPI

establecidos en el artículo 15° del Decreto Legislativo N° 1256; esto es qué, el denunciante presente indicios suficientes de la falta de razonabilidad de la barrera burocrática impuesta. En el caso de los procedimientos iniciados de oficio, se procederá al análisis siempre y cuando la Sala o Comisión en la resolución de inicio de procedimiento haya presentado indicios suficientes de la presunta carencia de razonabilidad; los indicios que sustenten la presunta barrera burocrática califican como tal, siguiendo los supuestos señalados en el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1256.

Lo expresado corresponde a los criterios establecidos por el Indecopi que finalmente resultan en un procedimiento más formalista y engorroso que colaborativo con el afectado. Para un mejor entendimiento, en este punto es importante analizar el Principio de Legalidad expresado en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General: “Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.” Este principio fundamental tiene como una de sus finalidades salvaguardar los derechos de los administrados frente a actuaciones que pudieran resultar lesivas por parte de los diversos organismos del Estado. Entonces, ¿Qué sucede si el planteamiento de la denuncia por parte del administrado no es el adecuado o suficiente?; es decir, si por falta de conocimiento y/o asesoría legal inadecuada el afectado no puede acreditar de manera “suficiente” que una institución pública se excedió en sus funciones y se encuentra vulnerando su derecho. ¿Qué pasa si el administrado solo cuenta con indicios que a decir del Indecopi no resultan suficientes?, ¿No debería el Indecopi a través de estos indicios realizar mayores labores de indagación en esta primera etapa? Pues sí, debería, ya que nos encontramos en un triángulo en el que existe un presunto infractor -la entidad pública que impone barreras burocráticas negativas-, un afectado -el denunciante que busca la tutela de sus derechos- y un organismo encargado de ejercer control - Indecopi-; entonces, si en el Derecho Penal -aunque la extrapolación pueda parecer exagerada- se admiten a trámite las denuncias a partir de indicios, ¿Por qué no hacer lo mismo en este caso? Si nos estamos refiriendo a actos que afectan a los empresarios que finalmente

son un pilar importante para mantener el dinamismo comercial y social en nuestro país. Este es un aspecto sustancial que debería evaluar el Indecopi, que quizás también por sus limitaciones presupuestarias tiene este primer filtro limitativo, ya que, si iniciara las labores indagatorias a partir de indicios, no tendría los suficientes recursos humanos para resolver a tiempo todas las denuncias que se pudieran presentar, y de ser ese el caso, para que prospere la propuesta, requeriría de un incremento en su presupuesto dirigido a este fin.

#### **1.4. Análisis de carencia de razonabilidad.**

Versa en el artículo 15° del Decreto Legislativo N° 1256

Que, para el análisis de carencia de razonabilidad: “(...) realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante presente indicios suficientes respecto a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. (...)”

Entonces, si el administrado, por desconocimiento, o por falta de una asesoría legal idónea no logra presentar indicios suficientes, la CEB descarta la denuncia, y, en consecuencia, lejos de orientar y garantizar los derechos de los agentes económicos afectados, la comisión desincentiva a aquellos que se atreven a formular una denuncia.

Al respecto, podrían decir que, si no recae la carga de la prueba en el denunciante, se admitirían a trámite muchas denuncias que no necesariamente constituyen barreras burocráticas negativas que afecten el mercado. Entonces, ¿cómo mejorar ese filtro de forma que los agentes afectados no se sientan desamparados por el Indecopi, y que el Indecopi no se sobrecargue innecesariamente de denuncias sobre barreras que no afectan la libertad empresarial?

(...) la carga de la prueba impuesta a los denunciantes para cuestionar la carencia de razonabilidad de un acto o disposición administrativa es elevada pues debe estar debidamente motivada para crear convicción en los comisionados de la CEB o en

los vocales de la Sala. Incluso para acreditar el indicio de desproporción se necesita que el denunciante argumente adecuadamente qué otras medidas hubieran sido igualmente satisfactorias para proteger el interés público.

Cabe recordar que en los procedimientos seguidos ante el Indecopi no es necesario contar con un abogado, por lo que los denunciantes podrían tener dificultades para presentar indicios suficientes sin un asesoramiento adecuado (Paredes, 2014, p. 91).

Considero que principalmente habría que determinar qué se entiende por “indicios suficientes”, ya que, si en nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición taxativa, este análisis en el caso en concreto queda a discrecionalidad de la CEB, lo que implica que el denunciante está a merced del criterio del funcionario del CEB que evalúe la denuncia.

Cita Carrión (2000) que, “los indicios son actos, circunstancias, vestigios y en general cualquier hecho que sirve para conocer o inferir otro hecho desconocido.”

¿Por qué es el administrado quien tiene que demostrar la carencia de razonabilidad y no se le traslada la carga de la prueba a la municipalidad denunciada para que demuestre que la barrera denunciada sí es razonable?, recordemos que en tanto se resuelve el procedimiento ante el Indecopi, es el agente económico el que resulta afectado, mas no la municipalidad que habría impuesto la barrera burocrática.

A decir de las reglas del Indecopi para determinar la legalidad y racionalidad de una barrera burocrática, ¿Qué opinan los expertos?:

Diego, Andrade (2008) hace referencia a que los mecanismos empleados por el Indecopi son los adecuados; sin embargo, también señala que los mismos podrían perfeccionarse, delimitando las competencias de las instituciones y el alcance de sus prerrogativas administrativas.

Alfieri, Lucchetti (2008) está de acuerdo con el análisis realizado por la CEB para determinar la legalidad y la racionalidad de un acto o disposición administrativa, estando conforme con los criterios empleados en su análisis de legalidad.

Como se puede apreciar algunos expertos en la materia están de acuerdo y se sienten conformes con los criterios empleados por el Indecopi; y, por el contrario, considero que se limitan a realizar un análisis meramente formalista, y no observan el impacto en el mercado que tiene ciertos criterios del Indecopi al momento de evaluar la razonabilidad, ya que el procedimiento se queda entrampado antes de haberse iniciado, desincentivando así a los afectados a informar al Indecopi las barreras impuestas por diversas entidades, y que claramente no son impuestas a un solo agente económico; ya que, por ejemplo: Si una municipalidad cobra una tasa excesiva al agente económico “A” por la emisión de una Autorización de Elementos de Publicidad Exterior, es evidente que dicha tasa también la cobra a todos los agentes económicos que acuden a esta entidad con la finalidad de obtener la autorización en cuestión.

### **1.5.Las municipalidades y su facultad normativa.**

Las atribuciones con que cuentan los municipios para regular, son otorgadas a través de la Ley Orgánica de Municipalidades, y los procedimientos administrativos que se tramitan en las municipalidades tanto provinciales como distritales se encuentran dentro del Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de cada una de ellas. Entonces, todos los actos administrativos que emitan las municipalidades se deben regir de conformidad a lo establecido en los instrumentos señalados.

Alfieri Lucchetti (2008) afirma que “Autonomía municipal no significa autarquía municipal.”; en ese sentido, los excesos que comete la autoridad municipal al dictar normas y/o ejecutar actos administrativos que perjudican a los agentes económicos, escudándose en su equívoca interpretación de la autonomía de la que gozan, excediéndose en sus prerrogativas administrativas, termina en la aplicación de barreras burocráticas negativas, siendo desproporcionales al fin que pretenden alcanzar.

Respecto a la autonomía municipal, también tenemos un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Exp. 00014-2009-PI/TC). En el año 2009, el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el Congreso de la República, teniendo entre sus argumentos principales que las facultades conferidas a la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi –inaplicación de normas-, vulnera la autonomía municipal. A lo que el tribunal señala:

- Cuando la CEB dispone la inaplicación de una norma municipal -ordenanza-, no declara su inconstitucionalidad, sino su ilegalidad; esto es que, en caso se halle un conflicto entre dos leyes del mismo rango, se evalúa la norma legalmente aplicable y no se hace un análisis de jerarquía normativa.
- Si bien el artículo 192° de la Constitución Política del Perú señala que los gobiernos locales y regionales promueven la economía en sus jurisdicciones, esta debe estar alineada a los planes nacionales sin buscar un beneficio local que contravenga los principios generales en materia de competitividad.
- “La autonomía municipal o regional no puede afectar la unidad del mercado, ya que ello podría implicar una afectación al propio sistema de economía social de mercado.”

Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional falló declarando infundada la demanda al no encontrar que las facultades conferidas a la CEB del Indecopi le permitan la eliminación de una norma del sistema normativo, sino la declaración de su inaplicación a un caso concreto que contravenga lo dispuesto en la Constitución.

### **1.6. Texto Único de Procedimientos Administrativos.**

El Texto Único de Procedimientos Administrativos -en adelante, TUPA- nace ante la necesidad de que los organismos públicos organicen y regulen los procedimientos administrativos, y de esta manera se simplifiquen los trámites que se realicen en cada entidad. Resultando el TUPA como un instrumento de gestión mediante el cual las entidades estatales ponen en conocimiento de la ciudadanía cuáles son las pautas - requisitos, plazos, costos, entre otros- para realizar un trámite. Toda municipalidad,

provincial y distrital, cuenta con un TUPA en el cual se va a enumerar la cantidad de procedimientos administrativos que se pueden tramitar en esa entidad, señalando los requisitos para cada procedimiento, el costo del procedimiento, el plazo de atención, la aplicación del silencio administrativo -positivo o negativo, según corresponda-, y la normativa en que se sustenta cada uno de los puntos antes mencionados; y, para que el TUPA sea válido debe haber sido emitido mediante ordenanza y haber sido debidamente publicado en el Diario El Peruano.

Al respecto, un gran número de municipalidades distritales que se encuentran en la jurisdicción de Lima Metropolitana, emiten a través de ordenanzas, TUPAs que no son publicados en el Diario El Peruano, resultando inválida su aplicación ya que carecen de legitimidad, y tampoco cumplen con publicarlo en sus respectivas páginas web, en las que muchas veces se encuentran publicados TUPAs que se ya han sido derogados, desorientando de esta forma a los administrados, ya que si acuden a un establecimiento municipal con la finalidad de iniciar un procedimiento con los requisitos del TUPA publicado, se encuentran con la ingrata sorpresa de que el personal de ventanilla le indica que los requisitos han variado, lo cual evidencia una importante afectación al interés público, toda vez que, el tiempo y recursos empleados para iniciar el procedimiento se ve mellado por una disposición que no ha sido debidamente publicada, o cuando aun estando publicada, no cumple con las formalidades que la ley establece.

Así también, es frecuente encontrarnos con que los requisitos que el servidor público te brinda en la ventanilla de atención, difieren de los que su propio TUPA establece; y dichos requisitos suelen variar en cuanto a tasas excesivas como a restricciones e impedimentos de iniciar los procedimientos.

### **1.7.Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.**

La Licencia de Funcionamiento es una autorización que permite el desarrollo de actividades económicas en un lugar determinado, y las entidades encargadas de emitir la misma, son las municipalidades. En ese sentido, la Ley N° 28976 establece los

lineamientos y requisitos para la obtención de licencias de funcionamiento en todo el Perú, es preciso señalar también que esta norma en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades faculta a las municipalidades a realizar acciones de fiscalización y sanción.

Entonces, en cuanto a la emisión de licencias de funcionamiento, las municipalidades deben ceñirse estrictamente a las disposiciones dadas en la ley; por lo que, para su otorgamiento se deberá evaluar principalmente la zonificación y compatibilidad de uso y el cumplimiento de condiciones de seguridad en Defensa Civil. Entonces, en caso que un agente económico cumpla con los requisitos descritos, debe obtener la respectiva licencia de funcionamiento, y cualquier otro aspecto que la entidad decida evaluar debe ser de fiscalización posterior.

No obstante, en la práctica, -pese a los pronunciamientos del Indecopi- las municipalidades inobservan la normativa vigente y crean sus propias reglas sin respaldo jurídico alguno, ya que impiden u obstaculizan el funcionamiento de ciertas actividades económicas que consideran no son adecuadas, -negándoles la licencia de funcionamiento solicitada y en otros casos negándoles inclusive el inicio del procedimiento- pese a que se cumplan los requisitos que la Ley N° 28976 y normas concordantes establecen, distorsionando completamente el procedimiento, deviniendo en una administración deficiente que lejos de otorgar facilidades a los agentes económicos, los dejan desamparados y generan mayor desconfianza en el sistema administrativo público.

#### **1.8. Ordenanza N° 2348-2021-MML “Ordenanza que regula las disposiciones técnicas para la instalación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima”**

Ante la existencia de diversos pronunciamientos -precedentes de observancia obligatoria y resoluciones con alcances generales- del Indecopi en materia de barreras burocráticas impuestas por las municipalidades para obtener autorización de elementos

de publicidad exterior, y la obligación de las municipalidad provinciales de tener una regulación normativa que se ajuste a derecho, la Municipalidad Metropolitana de Lima emite la Ordenanza N° 2348-2021, que tiene por objeto regular las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones para la instalación de elementos de publicidad exterior en los distritos de Lima Metropolitana, siendo aplicable a toda persona natural o jurídica que se encuentre dentro de la jurisdicción de Lima Metropolitana, exceptuando el centro histórico de Lima que se regirá de acuerdo a la normativa establecida por el Ministerio de Cultura.

Sin embargo, pese a que la norma se emite con la finalidad de regular los aspectos a considerar para otorgar autorizaciones de instalación de elementos de publicidad exterior, debiendo seguir los lineamientos establecidos por el Indecopi, no lo ha hecho, ya que esta ordenanza que tiene apenas tres años de promulgada, es una clara muestra de que las municipalidades -en este caso, la municipalidad provincial de Lima Metropolitana- sigue emitiendo normas que exceden sus facultades, limitando el contenido de anuncios publicitarios, contraviniendo el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal y la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades, ya que mediante Resolución N° 0151-2023/SEL-INDECOPI se declararon barreras burocráticas ilegales diversos requisitos contenidos en dicha norma.

La Ordenanza N° 2348-2021-MML es una clara muestra de una barrera burocrática aplicada a través de una norma, ejemplificaré la materialización de un conjunto de barreras burocráticas a través de actuaciones materiales y actos administrativos en un solo procedimiento de solicitud de Autorización para instalación de elementos de publicidad exterior ante la Municipalidad de Villa El Salvador.

Con fecha 13/05/2022, la empresa Makro Supermayorista, solicitó a la Municipalidad de Villa El Salvador, una autorización para un elemento de publicidad exterior, llevando para ello un expediente conteniendo todos los requisitos que el TUPA vigente de la municipalidad en cuestión solicita.

En un primer acto, el servidor público manipula el expediente, desprendiendo aquellos documentos que a su criterio no debían formar parte de la solicitud. En esta actuación material no solo existe una barrera burocrática, sino que también se infringe el artículo 153° de la Ley N° 27444, respecto a la intangibilidad del expediente.

Una vez disgregados los documentos, el servidor público recepciona la solicitud como un documento en consulta, sin permitir que se efectúe el pago que el TUPA establece.

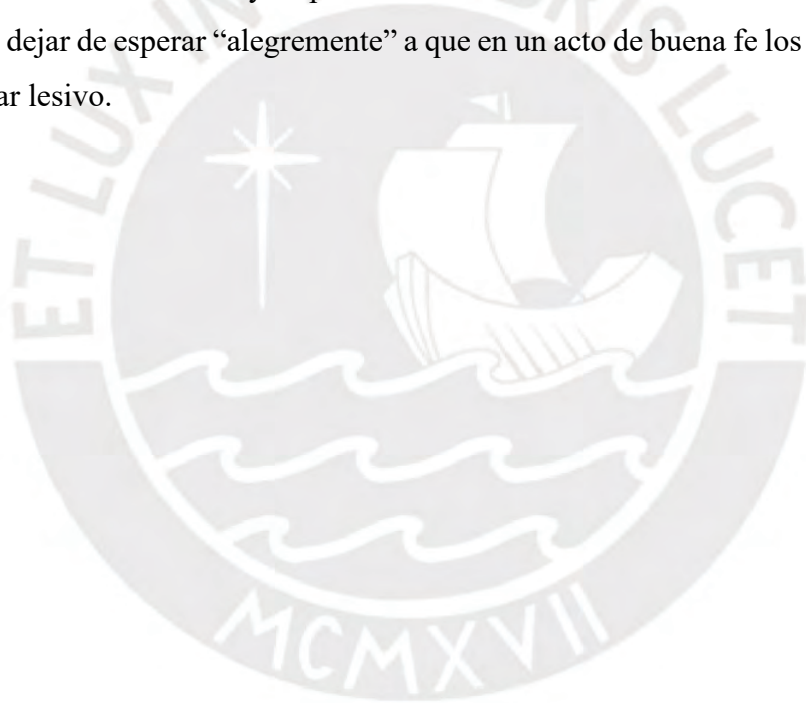
Posteriormente, con la emisión de dos actos administrativos, se continúa con la imposición de la barrera burocrática:

- Mediante Carta N° 136-2022-GDEL/MVES: se pretende cobrar la tasa de S/ 3,800 por cara de anuncio, aún cuando el TUPA vigente establece que la tasa corresponde a S/ 81.00, y pese a la existencia de precedentes vinculantes en los que el Indecopi dispone que no se cobrará los anuncios por la cantidad de caras que tenga, sino se deberá efectuar un único pago por el anuncio sin importar cuántas caras tenga.
- Mediante Carta N° 161-2022-GDEL/MVES, también señala que de acuerdo a la Ordenanza 2348-2021-MML, las municipalidades distritales se encuentran facultadas a realizar cobros anuales de 1% y/o mensuales de 7% del valor de la UIT; siendo este acto otra contravención a la normativa vigente además de una inobservancia e interpretación errónea de la citada norma, toda vez que, el artículo 65° de la Ordenanza N° 2348-MML establece que ese cobro corresponde al aprovechamiento de dominio público, y la autorización solicitada es para un elemento de publicidad exterior se encuentra ubicado en propiedad privada.

Finalmente, mediante Resolución Gerencial N° 4911-2022-GDEL-MVES, la entidad otorga la autorización sujeta a período de vigencia de un año, -vigencia: 01/09/2022 a 01/09/2023- contraviniendo los Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas en materia de anuncios publicitarios vigente en aquella fecha, que establece que todas las autorizaciones de anuncios

publicitarios son de carácter indeterminado, salvo que el administrado solicite dicha autorización por un período determinado.

El marco teórico citado, nos permite, desde un análisis normativo, tener certeza de los lineamientos, sanciones y definiciones de barreras burocráticas en nuestro país, y con ello detectar las barreras burocráticas negativas que afectan a los agentes económicos formales, y analizar si el sistema de eliminación de barreras burocráticas está funcionando adecuadamente. Por esa razón, dado que existe un marco normativo aceptable, y que es la base que permitiría que el sistema de eliminación de barreras burocráticas sea más sólido, esto solo puede concretarse si se soluciona el problema institucional del Indecopi y sus actuaciones de fiscalización y el procedimiento de denuncias de BB es eficaz, debiendo *ipso facto* dejar de esperar “alegremente” a que en un acto de buena fe los municipios cesen su accionar lesivo.



## Capítulo 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### “PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN” – EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS A CARGO DEL INDECOPI.

¿Los mecanismos para la eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior a cargo del Indecopi han sido eficaces?

Las Barreras burocráticas impuestas por municipalidades en Lima Metropolitana para el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior; afectan directamente los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, ya que para que un comercio se pueda desarrollar formalmente, requiere la obtención de una Licencia de Funcionamiento, y para promocionar su actividad comercial necesita una Autorización de Elemento de Publicidad Exterior.

Con la finalidad de obtener información fidedigna de las entidades públicas que imponen barreras burocráticas en Lima Metropolitana y cantidad de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad, la suscrita a través de Acceso a la Información Pública, solicitó al Indecopi: Número de expediente, barrera denunciada y resultado de denuncias de eliminación de barreras burocráticas ingresadas contra municipalidades de Lima Metropolitana entre los años 2010 al 2024, respondiendo el Indecopi mediante Carta N° 000254-2024-OAF/INDECOPI de fecha 29 de enero de 2024, que únicamente contaban con data desde el año 2013 al año 2024, y que la Comisión en mención ha indicado que sus sistemas de gestión y administración de expedientes solo le permite obtener la información de la “barrera burocrática” denunciada de expedientes con forma de conclusión “fundada” o “sustracción de la materia”; es decir, que no tienen información del total de las denuncias presentadas, pese a que el sistema de registro de expedientes es digital, por lo que esa respuesta resulta peculiar.

A continuación, se presenta la tabla 4 a manera de resumen de las barreras burocráticas detectadas por el Indecopi a raíz de denuncias de los afectados:

**Tabla 4**

*Denuncias por imposición de barreras burocráticas en materia de: licencia de funcionamiento, ITSE y anuncios publicitarios.*

<b>MUNICIPALIDAD</b>	<b>CANT.</b>	<b>FECHA</b>	<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>BARRERA</b>	<b>N° RES.</b>
<b>Municipalidad distrital de Lince</b>	1	2022	Fundada	Restricción horaria de funcionamiento (vinculada al cierre del local), para el giro de «restaurante y video pubs (show en vivo)	0654-2023/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de San Bartolo</b>	12	2023	Fundada	Exigencia de presentar la solicitud de itse (anexo 1 del manual) indicando el número del reporte del nivel de riesgo (anexo 3 del manual), como requisito para tramitar el procedimiento de itse para establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo que no requieren licencia de funcionamiento	varias
<b>Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho</b>	1	2022	Fundada	Desconocimiento del efecto del silencio administrativo positivo que operó respecto a la solicitud de itse previo al otorgamiento de la licencia de funcionamiento	0703-2022/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de Ancón</b>	2	2014	Fundada	Copia licencia de funcionamiento o solicitud de licencia para obtener autorización para instalación de elementos fijos de publicidad exterior, anuncios y propagandas en avisos y paneles	varias
	1	2014	Fundada	Copia simple de autorización anterior para obtener el cambio de denominación del anuncio en paneles y avisos en general	000314-2014/ceb-indecopi
	1	2014	Fundada	Certificado de inspección ocular expedido por la gerencia de desarrollo urbano para obtener el cambio de denominación del anuncio en paneles y avisos en general	000314-2014/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de Ate</b>	7	2014-2022	Fundada	Exigencia de renovar y/u obtener nuevas autorizaciones de anuncios publicitarios al exterior de	varias

				locales comerciales al vencimiento de la autorización o certificado anterior	
	3	01/12/2015	Fundada	Vigencia de poder de representante legal, en el caso de personas jurídicas u otros entes colectivos en el procedimiento licencia municipal de funcionamiento para establecimiento comercial, industrial y/o de servicios definitivos, temporales (a solicitud del administrado) y cesionarios de 1 a 100 m <sup>2</sup>	000515-2015/ceb-indecopi
		01/12/2015	Fundada	Exigencia de presentar vigencia de poder del representante legal en caso de personas jurídicas u otros entes colectivos para el procedimiento licencia de funcionamiento	000515-2015/ceb-indecopi
		23/03/2018	Fundada	Restricción horaria de funcionamiento	000150-2018
		06/11/2020	Fundada	Restricción horaria de funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas (vinculadas con el cierre del local)	0255-2020/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de Barranco</b>	14	2014-2022	Fundada	Restricción horaria de funcionamiento (vinculada al cierre de establecimiento)	varias
	7	2014-2021	Fundada	Exigencia de renovar y/u obtener nuevas autorizaciones de anuncios publicitarios o desconocimiento de dicha autorización.	varias
	103		Fundada	Restricciones o requisitos no establecidos en la normativa, de forma previa a obtener la licencia de funcionamiento.	varias
<b>Municipalidad distrital de Breña</b>	9	2017	Fundada-sustracción de la materia	Exigencia del requisito copia simple del documento de identidad del solicitante o representante legal para la tramitación de autorización para ubicación de elementos de publicidad exterior.	varias

	3	2017-2023	Fundada	Imposición de un plazo máximo de vigencia de un (1) año de las autorizaciones para la instalación de elementos de publicidad exterior en áreas de dominio privado.	varias
<b>Municipalidad distrital de Caraaylo</b>	1	2014	Fundada	Exigencia de renovar y/u obtener nuevas autorizaciones de anuncios publicitarios	000323-2014/ceb-indecopi
	1	2022	Fundada	Exigencia de obtener una licencia de funcionamiento adicional para realizar la actividad de venta de lubricantes pese a contar con una autorización para estación de servicios con gasocentro de glp	0717-2022/ceb-indecopi
	1	2022	Fundada	Exigencia de obtener una licencia de funcionamiento adicional para realizar la actividad de venta de lubricantes pese a contar con una autorización para estación de servicios con gasocentro de glp	0717-2022/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de Chaclacayo</b>	1	2019	Fundada	Plazo de vigencia determinada para las autorizaciones de instalación de elementos de anuncios publicitarios.	0229-2019/ceb-indecopi
<b>Municipalidad distrital de Chorrillos</b>	28	2014-2022	Fundada	Exigencias ilegales para obtener una licencia de funcionamiento, vigencia determinada y desconocimiento de licencia de funcionamiento.	varias
	14	2014-2022	2022	Tasas exorbitantes y vigencia de terminada para anuncios publicitarios	varias

*Nota:* Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 4, la cantidad de municipalidades -en Lima Metropolitana- denunciadas desde el año 2013 a enero 2024 por imposición de barreras burocráticas en casos de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y autorización para instalación de elementos de publicidad exterior y que han sido declaradas fundadas son en promedio de 15 denuncias declaradas fundadas por municipalidad, a excepción de la Municipalidad de Barranco que en casi diez años cuenta con 124 denuncias declaradas fundadas, y en el otro extremo se encuentran las municipalidades de Lince y Chaclacayo con solo 1 denuncia declarada fundada desde el año 2013 al año 2024.

Ahora, ¿cómo saber la cantidad total de denuncias interpuestas y que no llegaron a pasar el filtro de análisis de legalidad y razonabilidad, si el propio Indecopi señala en su Carta N° 000254-2024-OAF/INDECOPI de fecha 29 de enero de 2024 que no cuenta con esa data? Pese a esa respuesta del Indecopi, insistiremos en obtener la data de por lo menos los últimos cinco años con la finalidad de obtener un mayor alcance de los agentes económicos que si bien interpusieron denuncias que no prosperaron, se sintieron afectados por la imposición de barreras burocráticas de alguna de las municipalidades de Lima Metropolitana.

En cuanto a la cantidad de denuncias declaradas fundadas por el Indecopi y que versan sobre la misma materia -imposición de barreras burocráticas en casos de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y autorización para instalación de elementos de publicidad exterior, se desprende que si a lo largo de casi 10 años subsisten las restricciones señaladas, existe un punto de quiebre, una falla tremenda del Indecopi en su actividad fiscalizadora, ya que en Lima Metropolitana solo existen 42 municipalidades distritales y 1 municipalidad provincial, y, teniendo en consideración que el Indecopi cuenta con 5 oficinas descentralizadas en Lima más 1 oficina principal; evaluando las estadísticas que el mismo Indecopi reporta semestralmente, podría y debería incrementar la fiscalización posterior en aquellas municipalidades que ya cuentan con antecedentes de imposición de barreras burocráticas.

## **2.1. Delimitación del problema.**

¿Cuál es el problema de investigación relevante para el derecho?

La subsistencia de la imposición de barreras burocráticas que impiden facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior, restringiendo la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, afectando el desarrollo socioeconómico del país, toda vez que, el sector privado

es un agente que contribuye directamente con la creación de puestos de trabajos, genera ingresos fiscales, y es principal actor del desarrollo de infraestructura esencial; siendo en consecuencia, principal impulsor del crecimiento del Perú.

Ahora, es importante tener claro que las barreras burocráticas nacen de la necesidad del Estado de ejercer mecanismos de control en el mercado –entrada, permanencia y salida de los privados-, resultando en ese sentido, justificada la aplicación de estas en los procedimientos que con dicho fin se realicen ante cualquier entidad estatal. Entonces, dado que nos encontramos en una economía social de mercado, en la que las barreras burocráticas forman parte del propio funcionamiento del mercado, es sustancial que una vez identificadas aquellas barreras burocráticas que ponen en peligro dicho funcionamiento, se tomen acciones eficaces que eliminen de manera permanente estas barreras.

Por lo descrito, resulta fundamental analizar en qué etapa del procedimiento para eliminación de barreras burocráticas estamos fallando. Existe un sistema creado por el Estado, que tiene como institución encargada de su fiscalización, al Indecopi, y si bien se ha logrado una importante disminución de barreras burocráticas y que se respeten los principios de simplificación administrativa, en el caso en concreto: barreras burocráticas que impiden facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior, aún hay mucho por resolver.

Es por ello que resulta conveniente realizar un análisis exhaustivo que nos permita definir qué aspectos se deben mejorar en los mecanismos existentes y qué otros mecanismos se deben implementar para que coadyuven a que las municipalidades (distritales y provincial) cesen la imposición de las barreras burocráticas señaladas, y dejen de obstaculizar el libre desarrollo de las empresas.

Entonces, teniendo en consideración la normativa existente, vamos a realizar el análisis de un caso de barreras burocráticas negativas impuestas por una municipalidad distrital:

Agente económico afectado: Makro Supermayorista S.A.

Institución pública que aplica barreras burocráticas negativas: Municipalidad distrital de Villa El Salvador.

Tipo de procedimiento administrativo: Procedimiento T.U.P.A. para Obtención de autorización de elemento de publicidad exterior.

Expediente: Documento N° 11511-2022 de fecha 13/05/2022

Observación: Nos encontramos ante una entidad que ignora la normativa vigente y los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Indecopi, inclusive cuando el administrado le “recuerda” de manera detallada los motivos por los que estaría incurriendo en una barrera burocrática.

Entidad: Municipalidad Distrital de Villa El Salvador

Expediente: Documento N° 11511-2022 de fecha 13/05/2022

Administrado: Makro Supermayorista S.A.

Normativa vigente: Ley N° 27972, Ley N° 28976, Ordenanza N° 2348-2021-MML, Ordenanza N° 394-VES que aprueba el TUPA de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador.

Dicho esto, ¿Es el Indecopi ineficaz, son sus resoluciones ineficaces, o es todo el sistema de eliminación de barreras burocráticas ineficaz?:

“Evidentemente, deviene en ineficaz un sistema que no pueda cumplir su finalidad, la cual consiste en eliminar barreras de acceso al mercado con el objeto de que los operadores económicos realicen sus actividades de la forma más eficiente posible.”

(Jiménez, 2016, p. 357)

Concuerdo con la postura de Jiménez, porque efectivamente resulta ineficaz un sistema que no cumple con su propósito, y si la CEB ya cuenta con más de 20 años de creación, se puede entender de alguna forma que en los primeros años -como todo proyecto que recién empieza- tenga fallas en su sistema y se “pasen por alto” o no se detecten a tiempo ciertas restricciones de las municipalidades que afectan la economía del mercado a través de las restricciones a las empresas; sin embargo, de la información obtenida, vemos que en estos últimos años, no existe un número importante de barreras eliminadas, entonces queda claro que el sistema es ineficaz, pero más allá de la crítica, es necesario detectar en qué etapa o etapas del sistema se está fallando y reforzar las mismas, con ello definitivamente se obtendría una mejora significativa que mejore su eficacia.

## 2.2. Identificación del enfoque metodológico.

¿Qué enfoque(s) metodológico(s) serán usados para describir el problema de investigación?

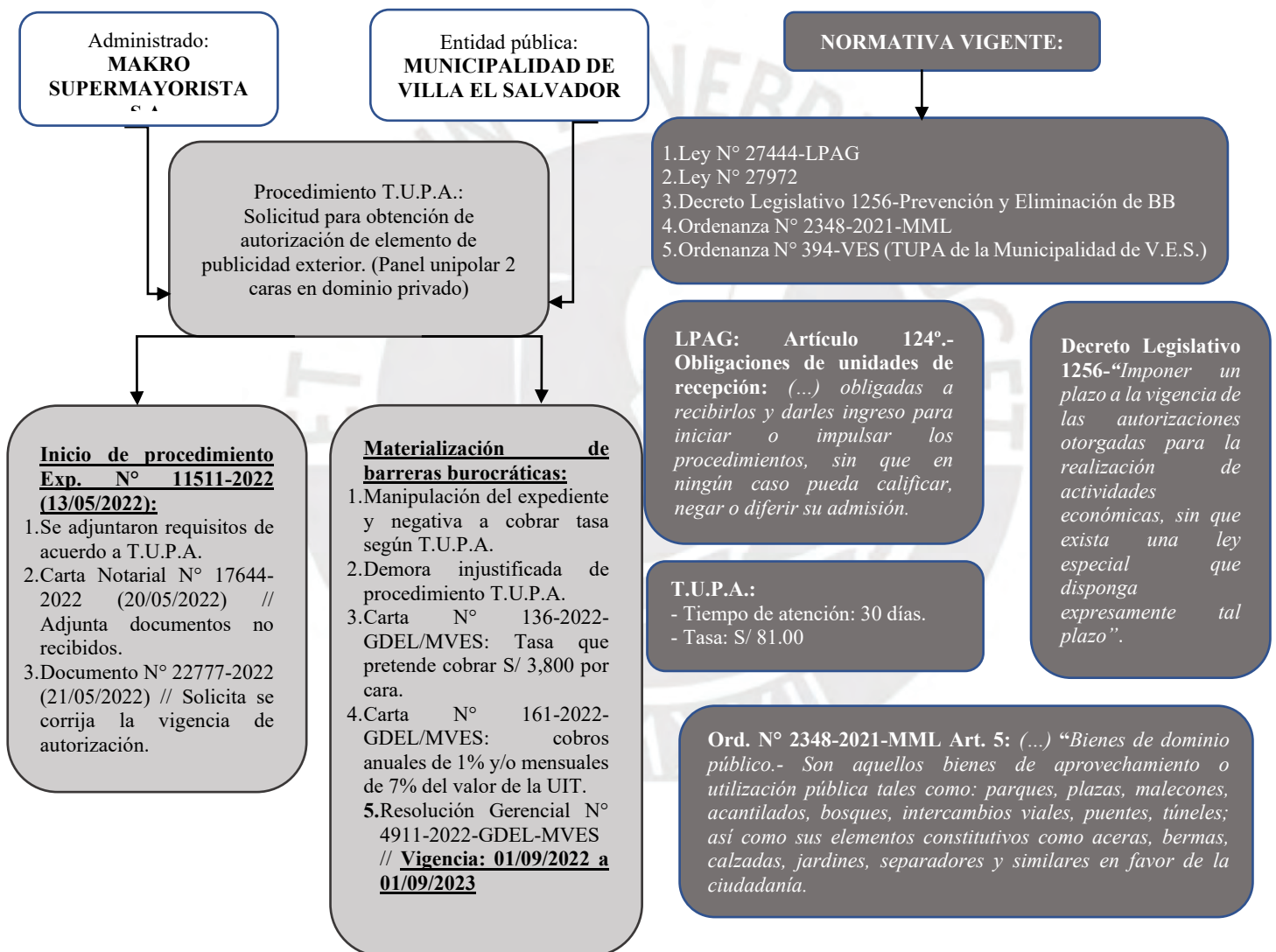
**Método cuantitativo.-** Para el desarrollo de la presente investigación, a través del Acceso a la Información Pública hemos solicitado al Indecopi información precisa respecto a la cantidad de barreras burocráticas eliminadas voluntariamente o a través de una resolución de la Sala o Comisión desde su fecha de creación; sin embargo, Indecopi mediante Carta N° 000254-2024-OAF/INDECOPI de fecha 29 de enero de 2024 informó que solo cuenta con data de las denuncias declaradas fundadas, lo cual nos limita momentáneamente a tener una data precisa que nos permita realizar un análisis más exacto del nivel de ineficacia del sistema de EBB; en tanto, también revisados los boletines semestrales N° 38, N° 40, N° 41, diciembre 2023 y marzo 2024 del Indecopi, se puede apreciar que la cantidad de pronunciamientos del Indecopi es insuficiente, teniendo en consideración la cantidad de entidades del Estado existentes y las barreras burocráticas impuestas por las mismas -ya que se debe tener en consideración que esos boletines son emitidos consignando información general de barreras burocráticas en todas las entidades del Estado-; en ese sentido, si nos remitimos al caso en concreto sobre barreras burocráticas impuestas que impiden o limitan la obtención de Licencias de Funcionamiento y/u obtención de Autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior, y las que aún subsisten, el resultado de las medidas impuestas es ínfimo en comparación a la cantidad de barreras burocráticas impuestas en las 42 municipalidades distritales ubicadas en Lima Metropolitana y la propia municipalidad provincial.

Si el Indecopi a través de la CEB es la encargada de tutelar que los agentes económicos no se vean afectados por barreras burocráticas impuestas por entidades estatales; atendiendo a la cantidad de denuncias existentes -declaradas fundadas, infundadas o con sustracción de la materia-; tiene la obligación y la facultad de sancionar estas acciones -barreras burocráticas negativas- que tienen gran impacto en el mercado; sin embargo, este procedimiento no se cumple en su totalidad, teniendo como resultado una administración ineficiente del sistema y fracasando en su labor de prevención, disuasión y fiscalización.

**Argumentación Jurídica y Estudio de Caso.-** Haremos un breve análisis de barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad impuestas por la Municipalidad de Villa El Salvador, materializada en actos administrativos y actuaciones materiales.

**Figura 1**

*Caso de aplicación de barreras burocráticas negativas en la Municipalidad de Villa El Salvador.*



Nota: Elaboración propia.

Descripción del caso:

Con fecha 13/05/2022, mediante Documento N° 11511-2022, el administrado solicita a la entidad, una autorización para instalación de elemento de publicidad exterior de tipo panel unipolar de dos caras en propiedad privada de la tienda denominada Makro Villa El Salvador, sucediendo lo siguiente: Manipulación de expediente.- el documento señalado fue recibido incompleto al ser manipulado por personal de ventanilla quien por órdenes de su superior retiró parte de los documentos del expediente.

Demora injustificada de procedimiento T.U.P.A.- Carta Notarial N° 17644-2022 recepcionada por la Unidad de Gestión Documentaria y Archivo con fecha 20 de mayo de 2022, mediante la cual se presentaron los documentos que se negaron a recibir y que fueron disgregados el día 13 de mayo de 2022. (Es preciso señalar que, ante la negativa de Mesa de Partes de la Gerencia de Desarrollo Económico de recepcionar dichos documentos, la presentación se realizó por conducto notarial).

Pese a que el TUPA vigente de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador y publicado en su página web, establece que para el tipo de anuncio panel unipolar (por sus características es un panel monumental) la tasa a pagar es de S/ 81.00, la entidad cobra S/ 3,800 soles; asimismo, siendo que el Indecopi estableció que las tasas a cobrar por instalación de elementos de publicidad exterior serán únicos sin importar si tiene una o dos caras, la entidad en cuestión pretendía realizar un cobro por cara y por elemento gráfico.

Makro Supermayorista S.A., en diversos escritos -señalando la normativa vigente-, solicitó que se efectúe la tasa establecida; no obstante, la entidad mediante Carta N° 136-2022-GDEL/MVES que la tasa a pagar corresponde a S/ 3,800 y citando erróneamente la Ordenanza N° 2348-2021 añade que por uso de espacio público se cobra por metro cuadrado y de manera mensual.

Para que se pueda tener un mejor entendimiento de lo señalado, la Ordenanza N° 2348-2021-MML; define el término “bienes de dominio público”, “bienes de dominio privado”, entre otros; cabe señalar que dicha norma ha sido citada por la propia funcionaria que firmó un nuevo documento, la Carta N° 161-2022-GDEL/MVES, por lo que se evidencia una clara incongruencia entre la norma citada y la decisión de la autoridad municipal.

De acuerdo al contenido de la Carta N° 161-2022-GDEL/MVES, la autoridad municipal pretende -irregularmente- efectuar cobros anuales de 1% y/o mensuales de 7% del valor de la UIT por una calificación errónea del concepto de “dominio de bien público”.

En consecuencia, la entidad realiza un cobro no establecido en ninguna disposición normativa y menciona otro cobro con una interpretación errónea de la norma emitida por la municipalidad provincial; por lo que, con la finalidad de evitar ser sancionado por instalar un anuncio sin contar con previa autorización, el administrado pagó la tasa irregular cobrada por la entidad municipal; y, la entidad emitió una autorización de carácter temporal, por período de un año.

No existe sustento técnico ni legal que ampare la temporalidad en la autorización emitida por la autoridad municipal, omitiendo además señalar que la Resolución N° 148-2008/CEB-INDECOPI que aprueba los lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre colocación de Anuncios Publicitarios, la cual da de baja los Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre colocación de Anuncios Publicitarios del año 1996. Establece en su lineamiento 4° que la vigencia de la autorización sobre colocación de anuncios publicitarios es INDETERMINADA siempre y cuando permanezcan las condiciones que fueron evaluadas para el otorgamiento de la autorización. Dichas condiciones deben estar relacionadas a las características físicas del elemento publicitario, más no en relación al contenido del anuncio.

El lineamiento 5° establece que las municipalidades no están facultadas a exigir nuevas autorizaciones o la renovación de la autorización otorgada por el transcurso del tiempo. (Resolución 0230-2007/CAM-INDECOPI y Resolución 0219-2007/CAM-INDECOPI).

**(Precedente de observancia obligatoria)**

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI determina que las municipalidades no están facultadas para exigir nuevas autorizaciones o su renovación amparándose únicamente en el transcurso del tiempo ni exigir cobros por derecho de tramitación en función al tamaño del anuncio y no en función al costo del servicio, constituyendo lo expuesto una barrera burocrática ilegal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras es la encargada de conocer sobre los actos y disposiciones de las

entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado.

Al ser un acto administrativo irregular, el administrado mediante Documento N° 22777-2022 de fecha 21/09/2022 solicitó a la entidad que se corrija la periodicidad señalada en la autorización, para que se emita una con vigencia indeterminada conforme establece la norma; y dicha solicitud no obtuvo respuesta alguna.<sup>5</sup>

La barrera burocrática por el cobro de una tasa irregular (diferente a la establecida y excesiva) se materializa con la emisión de la Carta N° 136-2022-GDEL/MVES y posteriores, la barrera burocrática al darle temporalidad a la autorización del anuncio, se materializa con la emisión de la autorización mediante Resolución Gerencial N° 4911-2022-GDEL-MVES que establece una duración de 01/09/2022 a 01/09/2023.

### **2.3. Justificación del enfoque metodológico.**

¿El enfoque metodológico es adecuado para describir el problema de investigación?

Argumentación jurídica: Nos encontramos ante un problema que subsiste pese a la existencia de normativa que regula su inaplicación, que cuenta con precedentes de observancia obligatoria y una conducta que es sancionable por el ente rector; y ello se da, porque los mecanismos del Indecopi han sido insuficientes, ya que, desde la creación de su Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas a la fecha de la presente investigación, han transcurrido 30 años, no logrando una cantidad importante de barreras burocráticas eliminadas ya sea por un procedimiento iniciado o de manera voluntaria por las diversas entidades del Estado. -Lo cual acreditaré en la siguiente etapa del desarrollo de la presente investigación -.

Estudio de caso: A raíz del análisis del caso (Documento N° 11511-2022 de fecha 13/05/2022, Municipalidad Distrital de Villa El Salvador) podemos advertir una conducta obstruccionista de la libertad de empresa por parte de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador; ahora, ¿Será esa la única vez que la municipalidad aplica esa barrera

---

<sup>5</sup> Véase el expediente completo al ingresar al siguiente link: [https://drive.google.com/file/d/151Bqi\\_zEOSYbOWZngHiDrJMoETO851OV/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/151Bqi_zEOSYbOWZngHiDrJMoETO851OV/view?usp=sharing)

burocrática?, definitivamente no, por cuanto se advierte que la finalidad de la municipalidad no es contra un agente económico en particular, sino que tiene como finalidad la recaudación a cualquier costo; entonces, aplica estas barreras con cobros excesivos y anuales, para garantizar un ingreso económico “fijo”, más la recaudación que logre de los nuevos empresarios que decidan aperturar una actividad económica en ese distrito.

Si bien, es cierto que esta es una práctica unilateral, de la cual no tiene conocimiento el Indecopi, al tener entre sus funciones –a través de su comisión ad hoc- la fiscalización de las entidades que puedan cometer barreras burocráticas, y no haber detectado esta práctica –que, por el estudio realizado, no sucede solo en esta municipalidad-, la labor tan pasiva de esta institución también termina perjudicando a los agentes económicos.

La Presidencia de la República a través del Decreto legislativo 1256 emitido para la Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas indica:

Conductas infractoras de entidades por aplicación de barreras burocráticas ilegales

35.1. La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer multas de hasta veinte (20) unidades impositivas tributarias, a la entidad cuando verifique que alguno de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza en su nombre, función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, aplica u ordena la aplicación de barreras burocráticas que involucre alguno de los supuestos que se detallan a continuación:

- A. Exigir requisitos adicionales a la lista de requisitos máximos establecidos en las siguientes leyes y/o dispositivos normativos:
- B. Exigir requisitos que no constan en el Texto Único de Procedimientos Administrativos -TUPA de la entidad.
- C. Exigir requisitos que, estando en el TUPA de la entidad, no cuentan con sustento normativo vigente.
- D. Exigir documentación o información prohibida de solicitar para la tramitación de procedimientos administrativos de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 27444, el Decreto Legislativo N° 1246 y otras normas que contengan disposiciones sobre esta materia.

E. Negarse a recibir la documentación o información a la cual están obligadas las entidades en reemplazo de documentación oficial para la tramitación de procedimientos administrativos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 de la Ley N° 27444.

I. Suspender la tramitación de los procedimientos administrativos, sin contar con una ley o mandato judicial que autorice expresamente a ello.

M. Imponer un plazo a la vigencia de las autorizaciones otorgadas para la realización de actividades económicas, sin que exista una ley especial que disponga expresamente tal plazo. (Presidencia de la República, 2016)

Si investigamos la cantidad de veces que la entidad citada ha realizado esta práctica irregular –cobro excesivo de tasas y temporalidad de autorizaciones- desde que el Indecopi a través de la Resolución N° 0148-2008/CEB-INDECOPI dispuso los Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre colocación de Anuncios Publicitarios, y sus posteriores modificatorias, seguramente nos encontraremos ante un número importante de agentes económicos afectados.

Debemos tener en cuenta los Principios de Legalidad y Razonabilidad reconocidos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IV° del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, en concordancia con la Ley N° 27972, en vista que la vigencia de dicho tipo de autorizaciones debe mantenerse en tanto no varíen los aspectos que fueron evaluados al momento de otorgarse las mismas, así como la vulneración al principio del debido procedimiento administrativo:

Ley N° 27444 recoge el principio del debido procedimiento:

*“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 administrativo.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del Debido Procedimiento Administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

En la doctrina interna, respecto al Debido Proceso en sede administrativa, el profesor OCHOA CARDICH señala:

“Principio del debido proceso en sede administrativa. Como principio derivado del principio constitucional del debido proceso en sede judicial, previsto en el artículo 139.3 de la Constitución de 1993. Cabe anotar que esta norma se refiere en su segundo párrafo al principio del juez y del procedimiento predeterminado, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que en sede administrativa supone seguir el procedimiento legalmente establecido, respetándolo en cada una de sus etapas, trámites y actuaciones. Asimismo, sus principales manifestaciones están vinculadas al principio de no indefensión”.

Por ello, a partir de la información solicitada a la municipalidad en cuestión, podremos contar con más elementos que nos permitan acreditar lo aseverado.

Como marco teórico interdisciplinario tenemos el Derecho y Economía.

#### **2.4. Aplicación del enfoque.**

PASO 4: APLICACIÓN DEL ENFOQUE

Enfoque metodológico: Argumentación jurídica.

Herramienta y técnicas para recopilar información: análisis histórico y cuantitativo.

Como resultado de la recopilación de datos el alumno describe las características del problema de investigación, así como el contexto interno y externo del derecho.

Para evaluar la eficacia, como primer paso vamos a analizar solo los últimos años, respecto a los treinta años de conformación de la comisión Ad Hoc del Indecopi; pudiendo apreciar que las barreras burocráticas eliminadas por el Indecopi en el período en estudio, tenemos que entre julio 2020 a diciembre 2023, solamente se han publicado un total de 95 resoluciones que disponen la inaplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales, y no todas corresponden a municipalidades, ya que también se incluyen otras entidades del Estado; es por ello, que en el desarrollo de la presente investigación detallaremos la cantidad exacta de barreras burocráticas eliminadas por el Indecopi en materia de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior en municipalidades de Lima Metropolitana.

## Capítulo 3: DISCUSIÓN – PROPUESTA DE MEJORA

### 3.1. Evaluación de la eficacia del Sistema de eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana.

En principio, se debe analizar la normativa existente y su relación con el caso estudiado.

Herramienta y técnicas para recopilar información: análisis del caso y la afectación a la libertad empresa por el incumplimiento de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.

#### DISCUSIÓN:

En principio tenemos que, para que una barrera burocrática negativa sea declarada como ilegal y/o carente de razonabilidad, debe existir un pronunciamiento del Indecopi que declare tal condición, y para que ello suceda, se debe previamente haber iniciado un procedimiento que tiene un plazo de duración de 120 días útiles -ante la Comisión de Eliminación de barreras burocráticas- en primera instancia, y 120 días útiles en segunda instancia. -ante la Sala Especializada-.

En ese sentido, tenemos que en tanto la Comisión o la Sala declara la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de la barrera burocrática -si es que se llega a concluir el procedimiento-, los agentes económicos quedan desamparados ya que, en tanto no exista una resolución firme del Indecopi que disponga la inaplicación de una barrera burocrática, las municipalidades pueden a través de actos administrativos o a través de disposiciones normativas imponer una barrera de acceso al mercado, afectando la libertad de empresa, y sin que la entidad sea sancionada.

En el presente trabajo de investigación he expuesto y analizado un caso de una municipalidad distrital que no respeta los Lineamientos de Eliminación de Barreras Burocráticas en materia de anuncios publicitarios; y podemos deducir que este accionar se realiza en razón a que los administrados afectados no han denunciado tal hecho ante el Indecopi; sin embargo, la denuncia y pronunciamiento favorable del Indecopi -declarando la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática-, no implicaría necesariamente que la municipalidad acate dicha disposición.

Así también, pese a la existencia de precedentes de observancia obligatoria, a través de los cuales la Comisión y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia, que poseen la facultad de interpretar con carácter general y vinculante el sentido de la legislación al momento de resolver casos particulares, desde el año 1997 -en que se emitió el primer precedente de observancia obligatoria, mediante Resolución N° 182-97-TDC del 20 de agosto de 1997, a la fecha las municipalidades siguen inobservando dichos pronunciamientos-

Existen los siguientes precedentes de observancia obligatoria en materia de barreras burocráticas u otros que guardan relación directa con la afectación al desarrollo de las actividades económicas, y que han sido aprobados por el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual o Sala Especializada en Defensa de la Competencia:

**Tabla 5**

*Precedentes de observancia obligatoria.*

<b>Precedente de observancia obligatoria:</b>	<b>Fecha:</b>	<b>Disposición:</b>	<b>Observación:</b>
Resolución N° 182-97-TDC	20/08/1997	Criterios para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o irracional. (Municipalidad provincial de Trujillo)	En casos de impedimento de acceso o permanencia de agentes económicos en el mercado. (Vigente hasta la fecha)
Resolución N° 213-97-TDC	17/10/1997	Criterios para evaluar las tasas municipales y tributos. (Municipalidad de Surquillo)	si el cobro de una licencia constituye una BB que limita el libre acceso al mercado.
Resolución N° 1257-2005-TDC	23/11/2005	la aplicación de normas que regulan las potestades tributarias de los gobiernos locales y los requisitos necesarios para la	Materia de Acceso al mercado, tributación municipal y arbitrios municipales.

	aprobación de contribuciones y tasas municipales. (Municipalidad de Miraflores)	
Resolución N° 1535- 03/05/2010 2010-SCI	Desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo. Revocaciones inobservando lo dispuesto en los artículos 203° y 205° de la LPAG. (Municipalidad Provincial de Huaral)	Materia de acceso al mercado, legalidad y revocación de actos administrativos.

*Nota:* Elaboración propia.

Se puede advertir que los precedentes de observancia obligatoria del Indecopi, datan en su mayoría de hace más de 15 años, y en este período se han modificado diversas normativas de carácter administrativo, por lo que resulta necesaria la actualización de los precedentes de observancia obligatoria. Si bien los precedentes existentes han servido y siguen siendo útiles para tutelar la libertad de los agentes económicos, y los principios de simplificación administrativa, es imperativo que se adecúe a las necesidades que en la actualidad presentan los agentes económicos que siguen viendo afectada la libertad de empresa.

Es importante también señalar que los precedentes de observancia obligatoria citados, versan sobre barreras burocráticas impuestas por diversas municipalidades en materia tributaria, validez de acto administrativo u otras, y se han tomado en consideración en el siguiente trabajo porque han afectado la permanencia de los agentes económicos en el mercado; empero, ninguno de estos precedentes trata específicamente sobre la afectación a dichos agentes por la restricción, entorpecimiento o impedimento para obtener una licencia de funcionamiento o una autorización de elementos de publicidad exterior, menoscabando la libertad de aquellas empresas que buscan desarrollar sus actividades económicas revestidas de formalidad.

No obstante, a falta de precedentes de observancia obligatoria, sí existen resoluciones con alcances generales respecto a la materia en estudio, que debería servir para “frenar” los excesos

de aquellas municipalidades que siguen aplicando barreras burocráticas negativas; y reitero que debería servir ya que, pese a la existencia de estos pronunciamientos con alcances generales, las barreras continúan siendo aplicadas, por lo que las resoluciones del Indecopi terminan siendo “letra muerta” por la falta de fiscalización del cumplimiento de estas. Es por ello, que resulta primordial que se brinde celeridad en los procedimientos de parte o de oficio que evalúa la CEB, y que las sanciones a las municipalidades que aplican barreras burocráticas que afectan directamente a los agentes económicos se efectivicen, sobre todo a aquellas reincidentes, siendo trascendental que la CEB o la SEL emitan un precedente vinculante seguido de una fiscalización idónea, de manera que la aplicación de sanciones estas entidades y a los funcionarios o servidores públicos -de corresponder- sea eficaz.

### **3.2. Propuesta de mejora del sistema de eliminación de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana, con la finalidad de disminuir la restricción a la libertad de empresa.**

#### **Medidas disuasorias.-**

Como una de las medidas disuasorias para la inaplicación de barreras burocráticas en las municipalidades de Lima Metropolitana, se debe efectivizar la comunicación al Órgano de Control Interno de las resoluciones de barreras burocráticas emitidas por el Indecopi, ya que el artículo 39° del Decreto Legislativo N° 1256 contempla que “(...) Las entidades, bajo responsabilidad, remiten a su respectivo órgano de control interno la siguiente información, a fin de que se tomen las acciones que estime pertinentes:

3. Medidas adoptadas respecto a lo resuelto por la Comisión o, la Sala, de ser el caso, a través de sus resoluciones. (...)”

Entonces, si fuera efectiva la comunicación al OCI de cada entidad, también sería efectiva la investigación y sanción de aquellos funcionarios y servidores públicos que hayan participado en la comisión de la barrera burocrática declarada ilegal, teniendo en consideración que el Indecopi cuenta con facultades para supervisar dicha acción. Entonces, en las resoluciones que el Indecopi emite en favor del administrado -declarando las barreras burocráticas denunciadas, como ilegales y/o carentes de razonabilidad – el CEB o la SEL podría incidir en que la entidad comunique o remitir directamente una copia al OCI de la entidad cuestionada.

Ahora bien, ¿Si la municipalidad aplica más de una barrera burocrática declarada ilegal y/o irracional, o inobserva una disposición directa de la CEB, la sanción debe darse por una sola de las barreras burocráticas impuestas? Es decir, debe existir un concurso de infracciones, o ¿debería sumarse todas y cada una de las infracciones cometidas para obtener la sanción final?

Tratándose de actos que las municipalidades realizan -aplicación de barreras burocráticas negativas- con pleno conocimiento de que están transgrediendo las normas, considero que una de las sanciones ejemplares sería la sumatoria de todas las infracciones incurridas por la entidad y que constituyen barreras burocráticas ilegales y/o irracionales cometidas, y no un concurso de infracciones, y con esta medida disuasoria se disminuye el riesgo de que la entidad siga atentando contra la libertad de los agentes económicos.

Debemos tener en cuenta también que, a través de la Resolución N° 0050-2024/CEB-INDECOPI, publicada el 27/03/2024, se han ampliado las facultades del Indecopi, pudiendo sancionar a los servidores o funcionarios públicos que no acaten los mandatos, con una multa de hasta 20 UITs.

#### Necesidad de un Procedimiento Sumario eficaz.-

La determinación de la imposición de barreras burocráticas debe darse de manera realmente sumaria, bastando que el denunciante acredite -como en el caso estudiado- que la municipalidad viene inobservando la normativa y precedentes que rigen la materia, debiendo el Indecopi disponer de inmediato su inaplicación, sin que se espere el plazo que establece la norma actual -240 días hábiles-; de esa manera, se puede proteger a los agentes económicos de las arbitrariedades y excesos que las municipalidades cometen impunemente.

Para ello, debe añadirse un procedimiento sumario de una duración de 30 días hábiles como máximo en los casos en que el administrado acredite que a través de un acto administrativo, una actuación material o una disposición administrativa -que se ajusta a alguno de los criterios establecidos en los precedentes de observancia obligatoria y/o las resoluciones con alcance general emitidos por el Indecopi- se ha impuesto una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, quitándole al administrado la carga de pasar por un procedimiento de hasta 240 días hábiles -en caso de ser admitida a trámite la denuncia-, y de esta manera proteger los intereses de los agentes económicos afectados por el accionar de estas municipalidades. Por lo que citaré un ejemplo de un caso que aplicaría para un procedimiento sumario:

**Antecedente:**

- Mediante la Resolución N° 057-2022/CEB-INDECOPI, la cual quedó consentida, se declaró como barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo determinado a las autorizaciones de anuncios publicitarios, disponiendo su inaplicación inmediata y su comunicación al Indecopi de las medidas adoptadas por parte de la municipalidad. El administrado afectado en este caso fue la empresa Supermercados Peruanos S.A. y la entidad la Municipalidad distrital de Ate.

**Actualidad:**

- Con fecha 08/08/2023, la Municipalidad de Ate emite el Certificado de Autorización de Anuncio N° 290T-2023<sup>6</sup> con vigencia hasta el 08/08/2024.

En el caso citado en que concurre una misma entidad infractora, un mismo sujeto afectado y una barrera burocrática ya declara ilegal, sería un candidato adecuado para un procedimiento sumario, siendo que ya ha sido acreditada con anterioridad que la municipalidad impuso esa barrera y que a pesar del pronunciamiento del Indecopi ha seguido con su accionar errático, por lo que bastará con que el administrado comunique al Indecopi lo sucedido adjuntando como único y suficiente medio probatorio el Certificado de Autorización de Anuncio N° 290T-2023 con vigencia hasta el 08/08/2024 –con el que se materializa la barrera-.

Se tiene claro que actualmente existen medidas cautelares que se pueden solicitar ante el Indecopi; empero, ello implica nuevamente acrecentar la responsabilidad de la carga de la prueba al denunciante, qué, en caso no supere los criterios de legalidad y razonabilidad exigidos por el Indecopi para admitir a trámite su solicitud, simplemente seguirá siendo afectado para el libre desarrollo de su actividad económica, teniendo como autor principal a la entidad que imponga la barrera burocrática negativa, y como agente pasivo al Indecopi.

---

<sup>6</sup> [https://drive.google.com/file/d/1qoicDSZcicVU2hlmSumeoX4bqSG8vAtN/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1qoicDSZcicVU2hlmSumeoX4bqSG8vAtN/view?usp=drive_link)

### Sanciones más severas y céleres a municipalidades reincidentes.-

El Indecopi debe realizar una labor más proactiva en cada municipalidad que tenga antecedentes de aplicación de barreras burocráticas -ya sea por denuncias de los afectados, así no haya llegado a finalizar el procedimiento en su etapa de investigación, o más aún si la municipalidad denunciada ya cuenta con antecedentes de una barrera burocrática declarada por la Comisión o la Sala, como ilegal y/o carente de razonabilidad -.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1256, el Indecopi por el Principio de acción preventiva debe privilegiar acciones de prevención y/o coordinación de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad; y, siendo que, el Indecopi cuenta con oficinas descentralizadas en Lima Metropolitana y con atribuciones suficientes, se encuentra facultada a realizar de oficio investigaciones que permitan identificar aquellos actos o disposiciones de las municipalidades que restringen el libre acceso al mercado de los agentes económicos a través de barreras burocráticas impuestas para la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior, eliminando los actos o disposiciones que materializan las barreras, prestando especial atención en los casos de: ) Imposición de barreras burocráticas para obtención de Licencias de Funcionamiento, b) Instalación de elementos de publicidad exterior, c) Restricción en cuanto al giro a desarrollar, pese a que se encuentre acorde a la zonificación aprobada por las municipalidades provinciales, entre otros.

Como ampliación de los capítulos desarrollados demostraré que los procedimientos no han servido para optimizar ni mejorar los resultados en materia de barreras burocráticas para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior en Lima Metropolitana, y los indicadores que usaremos para demostrarlo son:

Porcentaje de municipalidades en Lima Metropolitana que han eliminado barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior.

Porcentaje de municipalidades en Lima Metropolitana que han eliminado barreras burocráticas de forma voluntaria para facilitar la obtención de Licencias de Funcionamiento y otorgamiento de autorizaciones para instalación de elementos de publicidad exterior.

Cantidad de municipalidades en Lima Metropolitana y cantidad de barreras burocráticas impuestas por cada una de ellas.

Cantidad de casos investigados por el Indecopi por denuncia o de oficio, y cuántos han culminado su procedimiento.



## CONCLUSIONES:

- El Indecopi cuenta con facultades suficientes para investigar, declarar barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, sancionar y fiscalizar, pudiendo iniciar procedimientos a pedido de parte o de oficio; sin embargo, el análisis de razonabilidad establecido, lejos de garantizar que los administrados sientan confianza y seguridad en que el Indecopi utilizará sus competencias en beneficio de los agentes económicos afectados, podrían sentirse desincentivados ya que algunos de los requisitos que se plantean en el análisis de razonabilidad resultan engorrosos e inclusive podría entenderse como una suerte de formalidad superflua; ya que debemos tener presente que muchas veces los denunciante no cuentan con representación legal al no ser éste un requisito.
- Las municipalidades al amparo de la autonomía de la que gozan, exceden sus facultades e imponen barreras burocráticas negativas que se ven reflejadas en actos administrativos, actuaciones materiales y disposiciones administrativas; y quizás las más difíciles de acreditar son las actuaciones materiales que suelen tener lugar *in situ* de manera verbal por parte de los funcionarios o servidores públicos -no sucede esto de manera general, pero sí existen en la práctica muchos de estos casos-, y estos suelen ser: indicar tasas excesivas que difieren de las establecidas en el TUPA y requisitos adicionales que tampoco obran en dicha norma.
- Las municipalidades distritales se someten a los lineamientos o parámetros que establece la municipalidad provincial competente; y podemos advertir con la Ordenanza 2348-2021-MML que ha sido declarada como barrera burocrática ilegal por el Indecopi, que, si todas las municipalidades distritales aplican los criterios de la ordenanza en cuestión, también estarían afectando a los agentes económicos en sus respectivas jurisdicciones.
- Toda barrera burocrática negativa -ilegal y/o carente de razonabilidad- afecta la libertad empresarial, y con la finalidad de eliminar esas barreras burocráticas que al afectar la libertad empresarial terminan afectando la economía del país al

generar desconfianza por parte de los inversionistas privados, se creó la CEB del Indecopi; y realizado el análisis de la cantidad de barreras burocráticas que obstaculizan o limitan la obtención de Licencias de Funcionamiento y de Elementos de Publicidad exterior, se aprecia que el número de barreras burocráticas eliminadas por el Indecopi en estos 20 años, y el número de municipalidades ubicadas en la jurisdicción de Lima Metropolitana que siguen imponiendo las barreras, no es significativo; por tanto, la eficacia que tiene el sistema de EBB es mínimo.

- Es importante definir en qué etapa del procedimiento de EBB se está fallando, en qué parte del sistema se encuentra “el talón de Aquiles” que debilita la labor el Indecopi y que tiene como efecto la subsistencia de barreras burocráticas; aunado a ello, es penoso que el Indecopi no cuente con data de todas denuncias interpuestas por BB en la materia estudiada, y que tan solo cuente con información de aquellas que han sido declaradas fundadas -esta afirmación la realizo en virtud a la Carta N° 00254-2024-OAF-INDECOPI, emitida en enero de este año-.
- Existen precedentes de observancia obligatoria y resoluciones con alcance general emitidos por el Indecopi, que disponen la inaplicación de barreras burocráticas impuestas para la obtención de Licencias de Funcionamiento y Autorizaciones de Elementos de Publicidad Exterior, que además de ello son conductas sancionables, empero dichas prácticas restrictivas -por parte de las municipalidades- subsisten.
- La restricción a la libre iniciativa privada y a la libertad empresarial subsiste, y al verse mermada afecta también al ciudadano de a pie, ya que, a menos inversión privada, se crean menos puestos de trabajo, teniendo como consecuencia indirecta el incremento de la informalidad empresarial y laboral, por ello:
- En el procedimiento iniciado mediante Documento N° 11511-2022 ante la Municipalidad de Villa El Salvador, se evidencia la inobservancia de los precedentes de observancia obligatoria y resoluciones con alcance general

emitidos por el Indecopi; y esta acción se da, ya que, pese a que el Indecopi ha cumplido declarar la barrera burocrática ilegal y/o irracional, no está realizando un trabajo de fiscalización efectiva ni eficaz, entonces su labor resulta inconclusa.

- Otro aspecto que es importante a destacar es el hecho de que pese a la disposición en el caso en concreto y la posibilidad de una sanción pecuniaria por parte del Indecopi, las municipalidades no siempre acatan dicha disposición, entonces, ¿Quién tutela a los agentes económicos afectados?, Nadie. En tanto, el Indecopi no brinde celeridad en sus procedimientos y efectivice -con efecto inmediato- las sanciones a las municipalidades estas barreras burocráticas serán siendo aplicadas.
- La falta de eficacia por parte del Indecopi deriva también de un déficit presupuestario que le impide realizar de manera suficiente las acciones de prevención y control posterior, por lo que resulta necesario un incremento presupuestario que permita una labor idónea en la maratónica tarea que significa la eliminación de barreras burocráticas.

## RECOMENDACIONES:

- Si se investiga la cantidad de veces que una municipalidad impone la misma barrera burocrática, resultará evidente que no la impone a un solo agente económico, sino a todos aquellos que se encuentren dentro de su jurisdicción y pretenden formalizarse, y es por ello, que reitero que la afectación a la libertad empresarial trasciende y afecta otras esferas en el ámbito privado; por esta razón, el enfoque metodológico propuesto es la argumentación jurídica y el estudio de caso, que conjuntamente con la recopilación de información -análisis histórico y cuantitativo- nos permitirá ofrecer mecanismos que coadyuven a mejorar el sistema de EBB.
- Es necesario tener claro que la barrera burocrática es ilegal y/o carente de razonabilidad, solo cuando el Indecopi así lo ha determinado, previa investigación de una denuncia; entonces, si tenemos en cuenta el período desde que se admite la denuncia, y esta es declarada fundada -de ser el caso- hasta que la resolución quede firme en segunda instancia -si la decisión en primera instancia es apelada-, pueden transcurrir 240 días hábiles -120 días por instancia-; período durante el cual el denunciante queda desamparado, por lo que es imperativo la implementación de un procedimiento sumario eficaz, ya que las medidas cautelares terminan siendo otro “dolor de cabeza” para el administrado, por la serie de requisitos -en los casos que no se cuenten con asesoría legal- que esto implica.
- El Indecopi se encuentra facultado a comunicar al OCI de cada entidad, las resoluciones que dispongan la inaplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales y/o irracionales, con la finalidad que investigue y sancione a aquellos funcionarios y/o servidores públicos que hayan formado parte en la comisión de la BB; sin embargo, pese a tener esa facultad, no la aplica. Basta con revisar la parte resolutive de las resoluciones emitidas por el Indecopi en la materia de estudio, y se advierte que no mencionan que se deberá comunicar a OCI, es por ello también que tanto la entidad como sus funcionarios restan importancia a las

disposiciones del Indecopi y continúan obran con impunidad. Entonces, es necesario que esta inacción del Indecopi cambie.

- Ahora que, a través de la Resolución N° 0050-2024/CEB-INDECOPI, se han ampliado las facultades del Indecopi, pudiendo sancionar a los servidores o funcionarios públicos que no acaten los mandatos, con una multa de hasta 20 UITs, es necesario que se realice una labor de fiscalización efectiva y eficaz, y de esta manera es posible que esta medida disuasoria surta efectos significativos.
- La necesidad de que se implemente un proceso sumario en los casos de restricción u obstaculización para otorgar Licencias de Funcionamiento y emitir Autorizaciones para Instalación de Elementos de Publicidad Exterior, es apremiante ya que permitiría revestir de cierta protección a los agentes económicos. Esto resultaría útil y debería aplicarse cuando el agente afectado acredite que a través de un acto administrativo, una actuación material o una disposición administrativa la municipalidad inobservó los precedentes de observancia obligatoria y/o alguna de las resoluciones con alcance general emitidos por el Indecopi; si el empresario afectado acredita ello, sería innecesario pretender que pase por la agonía de un procedimiento que dure 240 días hábiles.
- A aquellas municipalidades que son reincidentes se les debe sancionar de manera inmediata prescindiendo del análisis de legalidad y/o razonabilidad -en casos como el señalado en el párrafo precedente-, esto sin duda alguna significaría que el Indecopi estaría teniendo una labor más proactiva.

## BIBLIOGRAFÍA:

1. Guzmán Chuquillanqui, A. (2019). Breve reflexión sobre la necesidad de presentar indicios suficientes de carencia de razonabilidad en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Revista Vox Juris*. 2019, Vol. 37 (197-208).
2. Alejos, Óscar y Suárez, Alejandra (2022). Las barreras del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas para acceder al mercado una revisión del modelo de control administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 2022 2nd Semester, Issue 28, (201-222).
3. Luna, L. (2019). Eliminación de Barreras Burocráticas. *Serie de Módulos Instruccionales*. 01-2019, 42.
4. César Ochoa C. (2013). El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos. Fuente: *Derecho PUCP*, Iss 71, (413-442)  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/8909/9314>
5. Quiroga León, A. (1997). El control constitucional de las barreras burocráticas y las facultades del INDECOPI. *Derecho PUCP*, Iss 51, (323-352)  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6137/6156>
6. Bullard González, A. (2017). Algunos aspectos relevantes de la Nueva Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. *Derecho & Sociedad*, (49), 271-274.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/19893/19931>
7. Cavero Safra, E. (2015). ¿Piedra en el zapato o piedra de molino? Algunas reflexiones sobre la eliminación de barreras burocráticas. *Actualidad Mercantil*; Núm. 4.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14955/15489>
8. Hugo Gómez, A. (2007). ¿Puede una municipalidad eludir el control de la comisión de acceso al mercado? Fuente: *Revista de Economía y Derecho*. Winter2007, Vol. 4 Issue 15, (85-94)
9. Aguilar Briceño, A. (2019). Análisis del Proyecto de Ley sobre inaplicación con efectos generales ampliados en materia de eliminación de barreras burocráticas [Trabajo de investigación para optar el grado académico de Maestro en Derecho Empresarial]. *Repositorio Institucional de la Universidad de Lima*.  
<https://hdl.handle.net/20.500.12724/9631>

10. Vidal Coronel, M. y Sánchez Huarcaya, A. (2023). Factores de la eficacia educativa de una universidad privada de Perú en tiempos de pandemia. *Ánfora*. ene-jun2023, Vol. 30 Issue 54, (162-182)
11. Guzmán Estrada, L. y Núñez Laos, C. (2017). Algunos aspectos relevantes de la Nueva Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. *Derecho&Sociedad* 49, Entrevista al Dr. Alfredo Bullard González.
12. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014). Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano.
13. Orbegoso, M. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho.
14. Cristóbal, T. (2020). El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 12(14) (249-266)
15. Ochoa, Cesar. El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos.
16. Andrade Arriaga, D. A. N., Lucchetti Rodríguez, A., & Delgado Silva, Ángel. (2008). Barreras Burocráticas y Autonomía Municipal. *Revista De Derecho Administrativo*, (4), 365-375. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14542>.
17. Indecopi (2013). *Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos*.
18. Importancia de los lineamientos, precedentes de observancia obligatoria y resoluciones publicables de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
19. Resolución N° 0050-2024/CEB-INDECOPI, que modifica los Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas en materia de anuncios publicitarios.
20. Resolución N° 0151-2023/SEL-INDECOPI, declaran barreras burocráticas ilegales requisitos establecidos en la Ordenanza N° 2348-2021, Ordenanza que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Lima, y en el TUPA de la MML.
21. Resolución N° 213-97-TDC-INDECOPI
22. Resolución N° 1257-2005/TDC-INDECOPI
23. Resolución N° 1535-2010-SCI

24. Resolución N° 182-97-TDC-INDECOPI Constitución Política del Perú (1993), artículo 2° y artículo 59°.
25. Carta N° 000035-2024-OAF/INDECOPI
26. Constitución Política del Perú (1993), artículo 2° y artículo 59°.
27. Ley N° 20506, artículo 2, literal h) que faculta al Poder Ejecutivo para legislar en materia de la aprobación de medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno.
28. Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
29. Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
30. Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la LPAG.
31. Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.
32. Ley N° 28976-Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
33. Decreto Legislativo N° 1044 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

