Resolución

Nº 0576-2015/CEB-INDECOPI

Lima, 18 de diciembre de 2015

LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS SOBRE RESTRICCIONES EN LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

CONSIDERANDO:

1. De acuerdo al artículo 9º del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi[1], las Comisiones se encuentran facultadas para aprobar pautas o lineamientos que, sin tener carácter vinculante, orienten a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas cuya aplicación tienen encomendadas.

2. El artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada, establece que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de aquellos actos, disposiciones y cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, incluso en el ámbito municipal o regional, que establezcan barreras burocráticas que limiten ilegal o irrazonablemente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado.

3. En concordancia con el dispositivo mencionado y el artículo 2° de la Ley N° 28996[2], son barreras burocráticas todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones y

---

1 Decreto Legislativo Nº 807, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 18 de abril de 1996.

2 Ley Nº 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada.
Artículo 2.- Definición de barreras burocráticas
Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley Nº 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

cobros establecidas en actos, disposiciones y en toda modalidad de actuación administrativa que afectan el desarrollo de actividades económicas y la simplificación administrativa.

4. Una de las materias más denunciadas ante la Comisión, desde sus inicios, está relacionada con los requisitos, cobros y prohibiciones que imponen las municipalidades a los agentes económicos para conceder autorizaciones para la ubicación de anuncios publicitarios en sus circunscripciones territoriales.

5. Con la finalidad de establecer pautas sobre la materia, la Comisión ha emitido hasta en dos oportunidades lineamientos sobre la colocación de anuncios publicitarios, los cuales fueron publicados el 31 de diciembre de 1996 y 13 de septiembre de 2008, respectivamente[3]. Estos documentos han sido de suma importancia para la difusión de los criterios en materia de eliminación de barreras burocráticas sobre colocación de anuncios, con la finalidad de que pudieran ser conocidos de manera fácil y amigable, no solo por las empresas afectadas por las restricciones sino además por los servidores públicos encargados de tramitar este tipo de procedimientos.

6. Si bien los criterios desarrollados por la Comisión en materia de colocación de anuncios han sido consistentes a lo largo de los años, desde el año 2008 a la fecha se han emitido una serie de pronunciamientos sobre el tema a consecuencia de las diversas denuncias presentadas a iniciativa de parte e investigaciones realizadas de oficio, que hacen notar sobre nuevos supuestos de barreras burocráticas en esta materia.

7. Además de lo señalado, las nuevas competencias con las que cuenta la Comisión (otorgadas entre los años 2013 y 2015)[4] hacen necesario que los agentes económicos tengan información sobre los nuevos mecanismos de protección en materia de barreras burocráticas y simplificación administrativa, además de que los servidores públicos tengan conocimiento sobre las sanciones que pueden

[3] Resoluciones N° 01-96-CAM-INDECOPI y N° 148-2008/CEB-INDECOPI, publicadas en el diario oficial "El Peruano".
[4] Como consecuencia de la aprobación de la Leyes N° 30056 y N° 30230, así como del Decreto Legislativo N° 1212, publicadas el 4 de julio de 2013, 12 de julio 2014 y 24 de septiembre de 2015, respectivamente.

imponérseles en caso persistan con la aplicación de barreras burocráticas ilegales y/o irrazonables vinculadas a la colocación de anuncios.

8. En ese sentido, esta Comisión considera necesario emitir nuevos lineamientos, tomando en cuenta los nuevos criterios de interpretación adoptados por la Comisión y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi sobre la materia, además de las nuevas competencias legales en materia de eliminación de barreras burocráticas.

9. Asimismo, corresponde dejar sin efecto los Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre la Colocación de Anuncios Publicitarios, publicados en el año 1996 y 2008 y, en su lugar, aprobar los nuevos Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones en la colocación de anuncios publicitarios.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26BIS del Decreto Ley N° 25868 y los artículos 10°, 26° y Sexta Disposición Transitoria de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi;

RESUELVE:

Primero: dejar sin efecto los "Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre la Colocación de Anuncios Publicitarios" aprobados mediante Resolución N° 01-96-CAM-INDECOPI y los "Lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre Colocación de Anuncios Publicitarios", aprobados mediante Resolución N° 0148-2008/CEB-INDECOPI.

Segundo: aprobar los "Nuevos lineamientos de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones para la ubicación de anuncios publicitarios", los mismos que se adjuntan a la presente resolución.

Tercero: solicitar al Consejo Directivo del Indecopi la publicación de los referidos Lineamientos en el diario oficial "El Peruano".

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubia Alzamora, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE

LINEAMIENTOS DE LA COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS SOBRE RESTRICCIONES A LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS

I. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS:

La actividad publicitaria es una de las manifestaciones de las libertades de empresa e iniciativa privada[1], las cuales reconocen el derecho de toda persona a dedicarse a la actividad económica de su preferencia y a desarrollarla sin mayores restricciones que las establecidas en las disposiciones legales respectivas.

A través de la publicidad, las empresas no solo logran posicionarse en el mercado y distinguirse de sus competidores, sino que se brinda a los consumidores información relevante sobre las características del producto o servicio[2], necesarias para la toma de decisiones de consumo. A su vez, la publicidad puede desarrollarse a través de distintos medios de comunicación (prensa escrita, radial, televisiva, virtual o mediante soportes físicos e infraestructuras publicitarias).

Nuestro sistema legal prohíbe que la publicidad –en cualquiera de sus manifestaciones- se encuentre sujeta a algún tipo de validación o autorización previa por parte de alguna autoridad del estado[3], en el entendido que su contenido debe ser producto de la libertad expresión y libre iniciativa privada del empresario, por lo que solo es permitido el control posterior a través de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi.

Si bien la Ley Orgánica de Municipalidades asigna a los gobiernos locales la función de regular y autorizar la *ubicación* de avisos publicitarios[4], esta

---

1 Cfr.: artículo 19° del Decreto Legislativo N° 1044.

2 Cfr.: Resolución N° 1800-2008/TDC-INDECOPI

3 **Decreto Legislativo N° 1044**
Artículo 22°.- Control posterior.- La publicidad no requiere de autorización o supervisión previa a su difusión por parte de autoridad alguna. La supervisión para el cumplimiento de esta Ley se efectúa únicamente sobre publicidad que ha sido difundida en el mercado.

4 **Ley N° 27972.- Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 79°.- Organización del espacio físico y uso del suelo
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

competencia municipal se vincula específicamente a la *organización del espacio físico y uso del suelo del distrito*. En ese sentido, la exigencia de autorizaciones por la ubicación de publicidad exterior se refiere únicamente a la posibilidad de que la autoridad municipal evalúe la conveniencia de la infraestructura publicitaria dentro de un espacio determinado del distrito, sin que ello implique en modo alguno la verificación del contenido o mensaje publicitario.

No obstante lo señalado, esta Comisión ha podido verificar que algunas regulaciones municipales en materia de ubicación de anuncios exceden la competencia prevista en el marco legal vigente y establecen, en consecuencia, barreras burocráticas ilegales y/o irrazonables.

A diferencia de otro tipo de autorizaciones municipales (como las licencias de funcionamiento y de edificación), el procedimiento para autorizar la ubicación de avisos publicitarios no cuenta con una disposición legal de alcance nacional que establezca un procedimiento y requisitos únicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen una serie de leyes que permiten establecer límites a la actuación municipal en esta materia, así como el reconocimiento de derechos para los administrados que tramitan este procedimiento[5].

En ese sentido, resulta de gran importancia la emisión del presente lineamiento con la finalidad de difundir de manera clara y simplificada aquellas reglas que, si bien pueden estar dispersas en nuestra legislación, deben ser tomadas en cuenta por los agentes económicos y autoridades municipales al momento de tramitar un procedimiento para autorizar la ubicación de anuncios.

II. REGLAS A TOMAR EN CUENTA PARA LAS REGULACIONES EN MATERIA DE UBICACIÓN DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS:

De acuerdo al desarrollo resolutivo de la Comisión en materia de restricciones para la colocación de anuncios, se pueden desprender las siguientes doce (12) reglas[6]:

(...)
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de: (...)
3.6.3. Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.

[5] Por ejemplo, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece cuales son los límites de las funciones municipales y el objeto del procedimiento de autorización de avisos publicitarios. Por su parte, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se desprenden las reglas procedimentales y garantías para la tramitación de todo procedimiento administrativo conducente a una autorización, como la de anuncios.

[6] Cabe indicar que el conjunto de reglas presentadas en el presente documento no pretende ser una lista cerrada sobre las disposiciones sobre la materia. Por tanto, la referida lista puede ser modificada o ampliada de acuerdo con los cambios legislativos que puedan producirse en el futuro o en los nuevos criterios interpretativos de la Comisión.

1. **Las autorizaciones no deben estar sujetas a periodos de renovación o plazo determinado:**

De acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), los actos administrativos -mediante los cuales se reconoce la obtención de una autorización de anuncios- **no pueden estar sujetos a plazo** salvo que exista una ley que expresamente permita ello[7]. Esto implica que las autorizaciones, por regla general, no pueden tener una vigencia o plazo[8] en el reconocimiento de derechos en favor de quien la solicita.

En el caso específico de las autorizaciones por ubicación de anuncios, esta regla tiene relación, además, con **la finalidad del procedimiento** (organización del espacio físico) ya que no resulta razonable que el anuncio deba ser sujeto a verificación si es que las condiciones físicas no han sufrido variación. Por tanto, la exigencia de renovar una autorización y/o la imposición de plazos para gozar de los beneficios de dicho título habilitante ha sido considerada por la Comisión como una barrera burocrática[9] que afecta los principios de legalidad y de razonabilidad, reconocidos en el Artículo IV de la LPAG[10], en tanto no se condice con los objetivos para los cuales se asignó la función municipal de otorgar autorizaciones por ubicación de anuncios.

---

7 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 2.- Modalidades del acto administrativo
2.1 Cuando una ley lo autorice, la autoridad, mediante decisión expresa, puede someter el acto administrativo a condición, término o modo, siempre que dichos elementos incorporables al acto, sean compatibles con el ordenamiento legal, o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto. (...)

8 Cfr.: Resoluciones N° 0064-2014/CEB-INDECOPI, N° 0077-2014/CEB-INDECOPI y N° 0318-2015/SDC-INDECOPI.

9 Cfr.: Resolución N° 0327-2014/CEB-INDECOPI

10 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (...).
1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. (...)

Adicionalmente, existen regulaciones provinciales que ya reconocen que las autorizaciones por anuncios tengan carácter indeterminado[11]. Sin embargo, en claro desacato al artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades (que establece el sometimiento de la regulación distrital a la provincial en materia de anuncios), se ha podido verificar determinadas disposiciones distritales que contemplan plazos en este tipo de autorizaciones[12]. En estos casos, la Comisión y el Tribunal del Indecopi han considerado la existencia de una barrera burocrática ilegal[13].

2. **No puede imponerse cobros por el transcurso del tiempo de la autorización:**

Los artículos 44° y 45° de la LPAG establecen que los cobros que efectúan las entidades de la Administración Pública por la tramitación de un procedimiento administrativo (denominados "derechos de tramitación") deben estar fijados en función al costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado[14].

En el caso de la autorización por anuncios, el cobro que realiza la municipalidad debe limitarse al costo generado por evaluar la ubicación del aviso al momento de presentarse la respectiva solicitud. Por tanto, la exigencia de pagar derechos de trámite de manera periódica –por el solo transcurso del tiempo en la instalación del anuncio- no reporta ningún tipo

---

11 Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima no prevé a través de la Ordenanza N° 1094, que las autorizaciones sobre anuncios deban tener un carácter determinado como regla general.

12 **Ley N° 27972.- Ley Orgánica de Municipalidades.**
Artículo 79.- Organización del Espacio Físico y uso del suelo
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
(...)
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia. (...)

13 Cfr.: Resoluciones N° 0075-2013/CEB-INDECOPI, N° 0409-2014/CEB-INDECOPI, 244-2015/SDC, N° 0123-2015/SDC-INDECOPI, entre otras.

14 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 44.- Derecho de tramitación
44.1. Procede establecer derechos de tramitación en los procedimientos administrativos, cuando su tramitación implique para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado, o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado; salvo en los casos en que existan tributos destinados a financiar directamente las actividades de la entidad. Dicho costo incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento. (...)
Artículo 45.- Límite de los derechos de tramitación
45.1 El monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Su monto es sustentado por el funcionario a cargo de la oficina de administración de cada entidad. (...)

de servicio administrativo que merezca la realización de un nuevo pago. De ahí que este tipo de cobros sea considerado como una barrera burocrática ilegal[15].

3. **No puede imponerse cobros que superen la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)[16]:**

El artículo 45° de la LPAG también establece que los derechos de tramitación podrán exceder la UIT únicamente cuando se haya previsto un régimen de excepción aprobado mediante decreto supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas. Por tanto, las municipalidades se encuentran impedidas de exigir cobros por el otorgamiento de una autorización de anuncios cuyo monto supere el límite mencionado en tanto no se encuentren sujetas al referido régimen[17].

4. **No puede imponerse cobros por la fiscalización de infraestructura publicitaria:**

El artículo 67° de la Ley de Tributación Municipal prohíbe expresamente que las municipalidades efectúen el cobro de tasas por la fiscalización o control de actividades cuya supervisión deben efectuar en función a sus atribuciones legales[18], salvo que exista una ley del Congreso de la República que la autorice a ello. En el caso de la ubicación de anuncios, esto implica que, una vez otorgada la autorización, **las municipalidades no pueden cargar el costo del control posterior** de la estructura publicitaria al titular de la autorización.

La Comisión ha podido verificar que en algunos casos las municipalidades exigen no solo la renovación de autorizaciones en función al transcurso del tiempo, sino que además se efectúan cobros por el despliegue de

---

15 Cfr.: Resoluciones N° 0357-2012/CEB-INDECOPI, N° 0335-2012/CEB-INDECOPI y N° 0154-2011/CEB-INDECOPI.

16 La UIT para el año 2015 asciende a S/. 3,850 soles.

17 Cfr.: Resolución N° 0152-2010/CEB-INDECOPI.

18 **Decreto Legislativo N° 776.- Ley de Tributación Municipal.**
"Artículo 67.- Las municipalidades no pueden cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo a sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades.
Sólo en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto. La prohibición establecida en el presente artículo no afecta la potestad de las municipalidades de establecer sanciones por infracción a sus disposiciones."

actividades de fiscalización que deben ser financiadas por la propia entidad municipal. Este tipo de actuación constituye una barrera burocrática ilegal[19]

5. **Las regulaciones que emitan las municipalidades distritales en materia de ubicación de anuncios deben establecerse en función a la regulación provincial:**

   El artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece una prevalencia de la normativa emitida por las municipalidades provinciales sobre las disposiciones de alcance distrital, de tal manera que las reglas aplicables a ciertas materias (como se trata del caso de ubicación de anuncios) se establezcan de manera uniforme dentro de todos los distritos de una misma provincia. Las municipalidades distritales tienen asignada la función de recibir, tramitar y evaluar las solicitudes de autorización para la ubicación de anuncios dentro de su circunscripción territorial. Además tienen facultades normativas de manera complementaria a la regulación provincial, la cual prevalece sobre cualquier otra disposición distrital.

   De esa manera, constituyen barreras burocráticas ilegales todas aquellas restricciones distritales que se impongan para la ubicación de anuncios publicitarios cuando contravengan o excedan aquello que se ha establecido vía ordenanza provincial[20].

6. **Los requisitos y cobros que se exigen para la autorización por ubicación de anuncios no pueden estar vinculados al contenido del anuncio:**

   La evaluación que las municipalidades realizan para el otorgamiento de autorizaciones por anuncios únicamente puede estar vinculada a aspectos relacionados a la ubicación de la infraestructura publicitaria objeto de la solicitud, lo cual no puede implicar de modo alguno la evaluación de algún aspecto del contenido o mensaje publicitario. En ese sentido, todos aquellos requisitos que no cumplan con esta regla deben ser considerados como una vulneración al artículo 79° de la Ley Orgánica de

[19] Cfr.: Resoluciones N° 0154-2011/CEB-INDECOPI y 0990-2012/SC1-INDECOPI.
[20] Cfr.: Resoluciones N° 3222-2012/SDC-INDECOPI, N° 0283-2013/CEB-INDECOPI, N° 0451-2014/CEB-INDECOPI, N° 0726-2014/SDC-INDECOPI, N° 0110-2015/CEB-INDECOPI y N° 328-2015/CEB-INDECOPI .

aquellos requisitos que no cumplan con esta regla deben ser considerados como una vulneración al artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 22° del Decreto Legislativo N° 1044[21]. Ejemplo de este tipo de restricciones ilegales son las siguientes[22]:

- Exigencia de obtener una autorización por cada mensaje publicitario o cara del anuncio.
- Exigencia de renovar una autorización por cambio de contenido del anuncio.
- Cobro por tramitar una autorización en función a las caras o lados del anuncio.
- Exigencia de que el contenido publicitario de un anuncio sea fijado en función al giro del negocio registrado en la licencia de funcionamiento.
- Informar sobre las medidas de cada una de las caras del anuncio.

7. **El plazo del procedimiento no puede exceder de los 30 días y debe estar sujeto al silencio administrativo positivo:**

Los artículos 35° y 142° de la LPAG establecen que los procedimientos administrativos tienen un plazo máximo de 30 días hábiles, salvo que exista ley especial que prevea un plazo mayor[23]. En ese sentido, debido a que el procedimiento para la autorización por ubicación de anuncios no posee una legislación especial, este se encuentra regulado por las disposiciones generales de la LPAG y, por tanto, toda regulación municipal que establezca plazos mayores a los 30 días debe considerarse como una barrera burocrática ilegal.

---

21 **Decreto Legislativo N° 1044.- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal.**
Artículo 22.- Control posterior.-
La publicidad no requiere de autorización o supervisión previa a su difusión por parte de autoridad alguna. La supervisión para el cumplimiento de esta Ley se efectúa únicamente sobre publicidad que ha sido difundida en el mercado.

22 Cfr.: Resoluciones N° 0130-2008/CAM-INDECOPI, N° 0233-2008/CEB-INDECOPI, N° 0023-2011/CEB-INDECOPI, N° 1884-2012/SDC-INDECOPI y N° 0451-2014/CEB-INDECOPI.

23 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 35.- Plazo máximo del procedimiento administrativo de evaluación previa
El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.
Artículo 142.- Plazo máximo del procedimiento administrativo.
No puede exceder de treinta días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

Asimismo, el artículo 1° de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo Positivo, establece que, como regla general, todos las solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes debe encontrarse sujetas al *silencio administrativo positivo*[24]

Este mecanismo de simplificación administrativa permite que la demora e inercia de la entidad en evaluar una solicitud no afecte al administrado, sino que el exceso en el plazo máximo acarree la aprobación automática de lo solicitado a través de un "acto administrativo ficto", con iguales consecuencias jurídicas a la de uno emitido de manera expresa. Esto a diferencia del *silencio administrativo negativo* el cual permite al administrado entender por denegada su solicitud al transcurrir el plazo máximo del procedimiento[25].

Si bien los dos mecanismos de silencio administrativo se encuentran destinados a beneficiar al administrado, es el silencio administrativo positivo el que permite el ejercicio de los derechos vinculados a la autorización solicitada, por lo que nuestra legislación lo reconoce como regla general y, solo de manera excepcional, las entidades pueden calificar sus procedimientos con un silencio administrativo negativo, conforme a la primera disposición transitoria, complementaria y final de la Ley N° 29060[26].

---

[24] **Ley N° 29060.- Ley del Silencio Administrativo.**
Artículo 1.- Objeto de la Ley
Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:
a) Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final. (...).

[25] **Ley N° 29060.- Ley del Silencio Administrativo.**
Artículo 1.- Objeto de la Ley.
Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:
a) Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final. (...).

[26] **Ley 29060.- Ley del Silencio Administrativo**
Disposiciones Transitorias, complementarias y finales.
Primera.- Silencio administrativo negativo
Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.
Asimismo, será de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

Teniendo en cuenta que el procedimiento de autorización de anuncios involucra el reconocimiento de un derecho preexistente, este debería estar sujeto al silencio administrativo positivo, salvo que alguna entidad municipal pueda sustentar de qué manera este tipo de procedimiento se encuentre dentro de los supuestos de excepción previstos en la Ley N° 29060. La regulación de un procedimiento sin tomar en cuenta estas disposiciones sobre silencio administrativo podría constituir una barrera burocrática ilegal[27].

8. El procedimiento debe cumplir con las formalidades legales:

De acuerdo a los artículos 36° y 38° de la LPAG[28], la exigencia de tramitar un procedimiento para la autorización de anuncios (con sus requisitos y tasas) requiere no solo de una habilitación legal para efectuarla, sino además del cumplimiento de las siguientes formalidades[29]:

- Que el procedimiento, los requisitos y las tasas hayan sido establecidos mediante Ordenanza[30].
- Que el procedimiento, los requisitos y las tasas hayan sido compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA vigente de la municipalidad[31].

En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163 del Código Tributario.

27 Cfr.: Resoluciones N° 005-2014/CEB, N° 315-2014/CEB, N° 0354-2014/CEB-INDECOPI, N° 638-2014/SDC y N° 217-2015/SDC.

28 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 36.- Legalidad del procedimiento
36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.
36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurre en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.
Artículo 38.- Aprobación y difusión del Texto Único de Procedimientos Administrativos (...)
38.3 El TUPA es publicado en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas - PSCE, y en el Portal Institucional.

29 Cfr.: Resoluciones N° 0036-2009/CEB-INDECOPI y 122-2008/SC1-INDECOPI.

30 Cfr.: Resolución N° 0241-2013/CEB-INDECOPI

31 Cfr.: Resoluciones N° 0603-2014/CEB-INDECOPI y N° 0085-2013/CEB-INDECOPI

- Que el TUPA de la municipalidad haya sido debidamente aprobado y publicado, conforme establece el artículo 38° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- En el caso de tasas por derecho de trámite aprobadas por municipalidades distritales, se requiere que la municipalidad provincial las ratifique y que la norma ratificatoria haya sido publicada conforme a ley[32].

9. Los requisitos que se exijan deben de ser razonablemente indispensables:

En aplicación del artículo 39° de LPAG[33], los requisitos que una municipalidad exija dentro de sus procedimientos de autorización de anuncios, serán únicamente aquellos que razonablemente sean indispensables para la emisión del pronunciamiento; es decir, aquellos que resulten indispensables para evaluar que la colocación del anuncio publicitario sea acorde con las normas técnicas sobre utilización del espacio físico y uso del suelo. Por tanto, toda exigencia de documentación o información cuyo contenido o finalidad se desvíe del objetivo del procedimiento, será considerada como una barrera burocrática ilegal[34].

10. Los requisitos no pueden encontrarse dentro de la lista de documentos y suministro de información prohibida por el artículo 40° y 41° de la LPAG:

El artículo 40° de la LPAG establece cuales son aquellos documentos e información que las entidades se encuentran prohibidas de solicitar a las personas al momento de tramitar un procedimiento. Por su parte, el

---

32 Cfr.: Resolución N° 0186-2012/CEB-INDECOPI

33 **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 39.- Consideraciones para estructurar el procedimiento
39.1 Solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios.
39.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios:
39.2.1 La documentación que conforme a esta ley pueda ser solicitada, la impedida de requerir y aquellos sucedáneos establecidos en reemplazo de documentación original.
39.2.2 Su necesidad y relevancia en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido.
39.2.3 La capacidad real de la entidad para procesar la información exigida, en vía de evaluación previa o fiscalización posterior.

34 Cfr.: Resoluciones N° 0152-2010/CEB-INDECOPI, N° 0042-2015/CEB-INDECOPI y N° 0363-2014/CEB-INDECOPI.

artículo 41° del mismo dispositivo legal establece qué documentos deben ser utilizados en reemplazo de documentos más rigurosos o formalistas[35].

Entre las prohibiciones más importantes previstas en el artículo 40° de la LPAG está la vinculada a la exigencia de presentar documentos e información que la entidad ya posee o ha sido expedida por ella misma. Así, por ejemplo, en el caso de la autorización de anuncios, resultaría ilegal que una municipalidad exija la presentación de la licencia de funcionamiento otorgada por dicha entidad[36]. Del mismo modo, una

---

[35] **Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General.**
Artículo 40.- Documentación prohibida de solicitar
40.1 Para el inicio, prosecución o conclusión de un procedimiento, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga:
40.1.1 Aquella que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado. Para acreditarlo, basta que el administrado exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación, debidamente sellado y fechado por la entidad ante la cual hubiese sido suministrada.
40.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.
40.1.3 Presentación de más de dos ejemplares de un mismo documento ante la entidad, salvo que sea necesario notificar a otros tantos interesados.
40.1.4 Fotografías, salvo para obtener documentos de identidad, pasaporte o licencias o autorizaciones de índole personal o por razones de seguridad nacional. Los administrados tendrán libertad de escoger la empresa en la cual sean obtenidas las fotografías, con excepción de los casos de digitalización de imágenes.
40.1.5 Documentos de identidad personal distintos a la Libreta Electoral o Documento Nacional de Identidad. Asimismo, sólo se exigirá para los ciudadanos extranjeros carnet de extranjería o pasaporte según corresponda.
40.1.6 Recabar sellos de la propia entidad, que deben ser acopiados por la autoridad a cargo del expediente.
40.1.7 Documentos o copias nuevas, cuando sean presentadas otras, no obstante haber sido producidos para otra finalidad, salvo que sean ilegibles.
40.1.8 Constancia de pago realizado ante la propia entidad por algún trámite, en cuyo caso el administrado sólo queda obligado a informar en su escrito el día de pago y el número de constancia de pago, correspondiendo a la administración la verificación inmediata.
40.2 Las disposiciones contenidas en este artículo no limitan la facultad del administrado para presentar espontáneamente la documentación mencionada, de considerarlo conveniente.
Artículo 41.- Documentos
41.1. Para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a los procedimientos administrativos, las entidades están obligadas a recibir los siguientes documentos e informaciones en vez de la documentación oficial, a la cual reemplazan con el mismo mérito probatorio:
41.1.1 Copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos. Las copias simples serán aceptadas, estén o no certificadas por notarios, funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y tendrán el mismo valor que los documentos originales para el cumplimiento de los requisitos correspondientes a la tramitación de procedimientos administrativos seguidos ante cualquier entidad. Sólo se exigirán copias autenticadas por fedatarios institucionales en los casos en que sea razonablemente indispensable.
41.1.2 Traducciones simples con la indicación y suscripción de quien oficie de traductor debidamente identificado, en lugar de traducciones oficiales.
41.1.3 Las expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones con carácter jurado mediante las cuales afirman su situación o estado favorable en relación con los requisitos que solicita la entidad, en reemplazo de certificaciones oficiales sobre las condiciones especiales del propio administrado, tales como antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, de viudez, de pérdida de documentos, entre otros.

[36] Cfr.: Resoluciones N° 0302-2014/CEB-INDECOPI, N° 0313-2014/CEB-INDECOPI y 0363-2014/CEB-INDECOPI.

municipalidad podría vulnerar el artículo 41° de la LPAG si es que impone la obligación de presentar documentos certificados, originales o legalizados notarialmente, pese a que la ley permite (y exige privilegiar) la presentación de copias simples.

11. No puede exigirse la obtención de una autorización por la simple exposición de mensajes publicitarios que no afecten materias urbanísticas:

La atribución municipal de poder exigir la obtención de autorizaciones para la instalación de anuncios se desprende de la función general prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 79°) relacionada a la "organización del espacio físico y uso del suelo" y, de manera especial, a la competencia para regular materias urbanísticas. De ahí que el fin público que se pretende tutelar con la exigencia de este tipo de autorizaciones sea la protección del ornato en materia de urbanismo, el cual pueda ser afectado a través de la colocación estructuras publicitarias con impacto en las vías públicas.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo al Principio de Legalidad, reconocido en la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar de acuerdo con las finalidades para las cuales les fue encomendada su atribución legal. Por tanto, las municipalidades deben tener presente el objetivo público encomendado por la Ley N° 27972, al momento de exigir autorizaciones por colocación de anuncios. Una práctica contraria a este razonamiento podría constituir una barrera burocrática ilegal.

Bajo ese razonamiento, únicamente corresponde la obligación de tramitar autorizaciones por colocación de anuncios cuando se trate de publicidad exterior. La exigencia de una autorización por la simple **exposición de mensajes publicitarios al interior de un local o en pasillos de circulación** común de centros comerciales implicaría que las municipalidades puedan supervisar y controlar la exhibición de todo contenido publicitario, lo cual vulneraría lo dispuesto en el artículo 22° del Decreto Legislativo N° 1044, constituyendo una barrera burocrática ilegal[37].

[37] Cfr.: Resolución N° 0110-2015/CEB-INDECOPI.

Tampoco corresponde que las municipalidades exijan autorizaciones por la simple exposición de mensajes publicitarios **adheridos o incorporados en personas a través de vestimentas o disfraces**[38], ya que ello no se relaciona con algún tipo de afectación en materia urbanística originada por algún tipo de estructura publicitaria.

12. No puede exigirse la obtención de una autorización por la colocación de anuncios en áreas que no corresponden a la circunscripción territorial de la municipalidad:

El ejercicio de la atribución municipal de exigir autorizaciones por la colocación de anuncios debe desarrollarse teniendo en cuenta, además, los distintos niveles de **competencia territorial sobre la vía pública** que pueda verse afectada con la estructura publicitaria. Así, las municipalidades deben tener en cuenta si es que la ubicación de la publicidad exterior afecta una vía dentro de su competencia o si, por el contrario, este espacio se encuentra bajo supervisión de otro tipo de gobierno local[39] o, inclusive, a cargo del gobierno nacional[40].

III. PRECISIONES SOBRE LA UBICACIÓN DE ANUNCIOS EN ÁREAS DE USO PÚBLICO:

Debe tenerse en cuenta que las estructuras publicitarias son colocadas no solo en bienes de dominio privado (techos, paredes o azoteas de inmuebles) sino además en espacios de dominio público.

En el primero de los casos, no solo se requiere una autorización municipal para determinar si es que se afectan normas sobre organización del espacio físico del distrito, sino además la aprobación del propietario del bien (aspecto que no le corresponde ser evaluado por la municipalidad). En el segundo caso (bienes de dominio público), de igual forma, no solo se requiere una autorización por "ubicación", sino además una autorización que conceda la posibilidad de utilizar

---

38 Cfr.: Resolución N° 0344-2015/CEB-INDECOPI. En dicha resolución, la Comisión consideró que no era necesaria la obtención de una autorización para la utilización de publicidad a través de personas o muñecos ya que ello no calificaba como infraestructura publicitaria, en los términos de la ordenanza emitida por la Municipalidad Provincial del Callao.

39 Cfr.: Resolución N° 0231-2015/CEB-INDECOPI. En dicha resolución barrera burocrática ilegal una regulación emitida por la Municipalidad Distrital de San Isidro, debido a que fue emitida sin diferenciar si es que su ámbito de aplicación se refería a vías locales, metropolitanas o expresas, en contravención a la Ordenanza

40 Nuestro marco legal reconoce que la administración de los espacios públicos, como en el caso de las redes viales (sistema nacional de carreteras), conforme a lo establecido en la Ley N° 27191, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2007-MTC.

dominio público. Estos dos autorizaciones poseen naturalezas distintas y por tanto, diferentes restricciones[41].

Por tanto, si bien las autorizaciones por la "ubicación" de anuncios no se encuentran sujetas a una vigencia, la autorización por el uso de un espacio público puede tener restricciones temporales en el entendido que se trata de un bien de dominio público y cuyo uso origina un costo de oportunidad para otro usuario que desee utilizar el mismo bien, respecto del cual el Estado –a través de la municipalidad- posee plenas atribuciones para administrar.

Asimismo, cada tipo de autorización (por "ubicación" y "uso de bien público") puede estar sujeta a un distinto tipo de tributo. En el caso del primer tipo de autorización, las leyes tributarias permiten que se exija un "derecho de trámite", mientras que en el segundo tipo de autorización, lo que se puede cobrar es una tasa por "aprovechamiento de bien público". Debe tenerse en cuenta que ambos tipos de tasa se encuentran sujetas al límite de no financiar actividades distintas a las vinculadas al servicio prestado, de conformidad con el Código Tributario[42].

IV. MECANISMOS DE DENUNCIA E INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN:

A partir de la vigencia de la Ley N° 30056 (julio 2013), la Comisión tiene la potestad de imponer multas de hasta 20 UIT a las entidades y servidores públicos que apliquen las barreras burocráticas ilegales y/o irrazonables identificadas por dicha ley, así como a través de las resoluciones emitidas a través de procedimientos de parte y de oficio. Asimismo, la Comisión puede

---

41 Cfr.:Resoluciones N° 0243-2013/CEB-INDECOPI y N° 0495-2014/SDC-INDECOPI.

42 **Código Tributario**
Norma II: Ámbito de aplicación:
Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:
(...)
c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.
No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.
Las Tasas, entre otras, pueden ser:
(...)
2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos. (....)
El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

ordenar a las municipalidades la eliminación al caso concreto de este tipo de barreras[43].

En ese sentido, todos los agentes económicos que se sientan afectados por alguna restricción municipal vinculada a la ubicación de anuncios publicitarios, pueden recurrir ante la Comisión para que ésta intervenga, ordenando la eliminación de la barrera burocrática y, de ser el caso, ordene las sanciones que correspondan. Lo señalado, se realiza sin perjuicio de las investigaciones de oficio realizadas por la Comisión en las que también puede disponerse la eliminación de restricciones ilegales o irrazonables y la sanción a las entidades que correspondan.

V. LÍMITES A LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN EN MATERIA DE COLOCACIÓN DE ANUNCIOS:

La Comisión no es competente para ordenar el otorgamiento de autorizaciones por ubicación de anuncios ya que ello le corresponde exclusivamente a la municipalidad distrital respectiva. Lo que corresponde a la Comisión es la identificación y eliminación de los requerimientos, prohibiciones y cobros que dificulten ilegal o irrazonablemente la obtención y mantenimiento de la referida autorización.

---

[43] **Ley N° 30056.- Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.**
Artículo 2. (...)
Incorpórase al artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868 los párrafos cuarto, quinto, sexto y sétimo siguientes: "(...)
Los procedimientos de oficio también pueden originarse en información proporcionada por colegios profesionales, asociaciones de defensa de derecho del consumidor, asociaciones representantes de actividades empresariales, entidades estatales que ejerzan rectoría en asuntos de su competencia y el Consejo Nacional de la Competitividad.
Las sanciones pueden ser desde una amonestación hasta una multa de veinte (20) UIT, de acuerdo a la siguiente escala: falta leve, amonestación o multa hasta 2 UIT; falta grave, multa hasta 10 UIT; y falta muy grave, multa hasta 20 UIT.
Para imponer la sanción, la Comisión evaluará la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular. La tabla de graduación, infracciones y sanciones será aprobada mediante resolución de Consejo Directivo del INDECOPI.
La potestad sancionadora de la Comisión se ejerce sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y civil y/o de la formulación de la denuncia penal correspondiente y de la declaración de ilegalidad y/o carente de razonabilidad de la barrera burocrática. El INDECOPI remitirá información sobre los resultados del procedimiento sancionador al órgano de control interno de la entidad a la que pertenece el funcionario infractor, a. fin de que disponga las acciones correspondientes.