



10046

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Secretaría General del Concejo

Lima, 12 SET. 2018

OFICIO N° 611 -2018-MML/SGC

Señor Congresista
CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-



Referencia: Oficio P.O. N° 1073-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(Documento Simple N° 57501-2018)

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente por encargo del señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, en atención al documento de la referencia, a través del cual, su predecesor en la Comisión de su Presidencia, requirió opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 2381/2017-CR, que propone regular la publicidad exterior en el territorio nacional.

Al respecto, remito copia del Informe N° 639-2018-MML-GAJ, emitido por la Gerencia de Asuntos Jurídicos, e Informe N° 1059-2018-MML-GDU-SAU-DIPEX, de la Jefatura de la División de Anuncios y Publicidad Exterior, de la Subgerencia de Autorizaciones Urbanas de la Gerencia de Desarrollo Urbano, con los que se absuelve lo solicitado.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA


JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO



JMVC/UDLCH/map



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

INFORME N° 639 -2018-MML-GAJ

A : **ÚRSULA DESILÚ LEÓN CHEMPÉN**
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Proyecto de Ley N° 2381-2017-CR

Referencia : 1) Oficio N° PO N° 1073-2017-2018/CDRGLMGE-CR
2) Proveído N° 1558-2018-MML-GMM
3) Memorando N° 136-2018-MML-GAJ
4) Informe N° 003-2018-MML-GDU

Fecha : Lima, **12 JUL 2018**



A través del documento 1) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión Pública remitió el Proyecto de Ley N° 2381-2017-CR, denominado "*Proyecto de ley que regula la publicidad exterior en el territorio nacional*" para opinión.

Al respecto, informamos lo siguiente:

Antecedentes.-

Con Memorando N° 136-2018-MML/GAJ, recibido el 26 de febrero de 2018, se solicitó la opinión de la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU) como órgano técnico especializado de la institución, conforme a las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones.

A través del Informe N° 003-2018-MML-GDU, recibido el 09 de julio del año en curso, se recibió la respuesta de GDU, materializada en el Informe N° 1059-2018-MML-GDU-SAU-DIPEX del Jefe de la División de Anuncios y Publicidad Exterior e Informe N° 011-2018-MML-GDU-SAU del Subgerente de Autorizaciones Urbanas.

Marco regulatorio para la ubicación de anuncios y avisos publicitarios.-

El artículo 194° de la Constitución Política del Perú, establece que las municipalidades son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. El artículo 195° de la Carta Política establece como asunto de competencia de los gobiernos locales lo relativo a la planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, lo cual incluye la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

El artículo 15° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, señala que las competencias de cada nivel de gobierno son las establecidas en la mencionada norma, de conformidad con la Constitución Política del Perú. Asimismo, indica que las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de gobiernos regionales y municipalidades respectivamente.

El artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, señala que dentro del marco legal de las competencias y funciones específicas establecidas en dicha normatividad, el rol de las municipalidades provinciales comprende, entre otros, emitir normas técnicas generales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

El artículo 79° de la Ley N° 27972, desarrolla las funciones que corresponde a los gobiernos locales en lo que respecta a la organización del espacio físico y uso del suelo. En el caso objeto de análisis, precisa lo siguiente:

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

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

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

(...)

1.4. *Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:*

(...)

1.4.4. *Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.*

(...)"



Como puede apreciarse del precepto legal, los gobiernos locales son competentes para, entre otros, aprobar las normas de aplicación en el ámbito provincial que comprenden (i) las disposiciones de observancia obligatoria para la instalación de anuncios y avisos publicitarios; (ii) el procedimiento para emitir autorizaciones para la instalación de anuncios y avisos publicitarios y (iii) las disposiciones para la fiscalización de aquellos.

De lo anterior, se puede advertir que es competencia exclusiva de los gobiernos locales provinciales aprobar las normas que regulan en sus ámbitos territoriales lo referido a la ubicación de anuncios y avisos publicitarios.

Fundamento de la iniciativa legislativa.-

La exposición de motivos que se acompaña a la iniciativa legislativa, reconoce expresamente la competencia de los gobiernos locales provinciales para autorizar la instalación de anuncios y avisos publicitarios, cuando se señala que "... *actualmente, la publicidad exterior*



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

es regulada en nuestro país por cada una de las municipalidades a través de ordenanzas que ciertamente tienen un alcance limitado...". La prerrogativa indicada encuentra sustento en el marco legal descrito anteriormente, sin el cual los gobiernos locales se verían imposibilitados de expedir las disposiciones que regulan la materia en sus jurisdicciones.

No obstante, de la lectura de la exposición de motivos, se advierte que aquella aborda el problema más que por un tema que debe ser legislado ante el convencimiento en la competencia que se tiene para regular la materia o ante la existencia de un vacío legislativo, en el hecho de la falta de fiscalización que ha generado "... un uso desmedido de anuncios, elementos publicitarios y avisos que, en lugar de cumplir con su cometido, el cual es brindar alguna información o promocionar alguna actividad, no hace más que darnos la sensación de que la publicidad exterior no se encuentra realmente regulada, ya que nos da la idea que no existe un orden para su instalación y que el uso de los mismos, no hace más que perjudicar la estética de nuestros paisajes y ciudades."

Lo glosado constituye un asunto de "ornato", es decir, un tema relacionado a la estética de las ciudades que también resulta siendo competencia de los gobiernos locales y que no está relacionado a la falta de legislación (que es reconocida en la exposición de motivos), sino en el accionar de las personas que en forma indiscriminada instalan elementos de publicidad en los espacios públicos (como se advierte de las tomas fotográficas que se acompañan a la exposición de motivos), situación que no va a ser superada a partir de regular una materia propia de los gobiernos locales, menos aun regulando los requisitos que deben presentarse para obtener una autorización municipal (artículo 8° de la propuesta legislativa) o el plazo del procedimiento y de la vigencia de las autorizaciones (artículo 9° de la propuesta legislativa).

A nuestro entender, el asunto podría ser abordado a partir del análisis de las conductas que llevan a la instalación indiscriminada de elementos de publicidad, las actividades de fiscalización que son adoptadas con el objeto de paliar dicha situación, el presupuesto asignado para dichas labores o las sanciones que se deben aplicar ante el incumplimiento de las disposiciones municipales (aspecto del que adolece la propuesta legislativa).

Conforme a lo anterior y sin perjuicio de lo desarrollado respecto a la competencia para aprobar la iniciativa legislativa, podemos concluir que el fundamento de aquella, no se condice con las disposiciones que contiene la fórmula legislativa. Por otro lado, se advierte que se hace alusión a legislación comparada, empero, no se ha analizado el hecho que probablemente en los países mencionados su gobierno nacional ha legislado sobre la materia debido a que su marco legal lo faculta para ello.

Conclusiones.-

Estando a lo expuesto, somos de la opinión que la competencia para aprobar las normas reguladoras de publicidad corresponde a los gobiernos locales provinciales. La exposición de motivos de la iniciativa legislativa tiene como sustento una supuesta indiscriminada



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

instalación de elementos de publicidad en los espacios públicos, aspecto que no va a ser superado a partir de la aprobación de una norma que regula, entre otros, normas de procedimiento y que no trata acerca de medidas efectivas para combatir las conductas que aquella describe.

Atentamente,

 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

FERNANDO ROJAS PATINO
Gerente



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

INFORME N° 1059-2018-MML-GDU-SAU-DIPEX

A : LEONARDO MUÑANTE CARPIO
Subgerente de Autorizaciones Urbanas

DE : OMAR ANDRÉS VILELA LLAZA
Jefe de la División de Anuncios y Publicidad Exterior.

REFERENCIA : a) D.S N° 57501-18 (Oficio PO N°1073-2017-2018/CDRGLMGE-CR.)
b) Proveído N° 414 – Despacho de Alcaldía.
c) Proveído N° 1558-2018 – Gerencia Municipal.
d) Memorando N° 136-2018-MML-GAJ
e) Proveído N° 261-2018-MML-GDU.
f) Proveído N° 317-2018-MML-GDU-SAU.

ASUNTO : Análisis del Proyecto de Ley N° 2381/2017-CR.

FECHA : Lima, 03 de Julio de 2018

Mediante el presente, me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, por los cuales se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2381/2017-CR – "Proyecto de Ley que Regula la Publicidad Exterior en el Territorio Nacional", presentado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la Republica al respecto informamos:

I.- ANTECEDENTES:

1. Con Documento Simple N° 57501-2018, de fecha 20 de febrero del 2018, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicitó la opinión técnica legal, respecto del Proyecto de Ley N° 2381/2017-CR, Ley que propone regular la publicidad exterior en el territorio nacional.
2. Mediante Proveído N° 414-Despacho de Alcaldía, de fecha 20 de febrero del 2018, el Despacho de Alcaldía remite Documento Simple N° 57501-2018 y sus actuados, al Despacho de la Gerencia Municipal Metropolitana.
3. Con Proveído N° 1558-2018-Gerencia Municipal de fecha 21 de febrero del 2018, se remite los actuados a la Gerencia de Asuntos Jurídicos.
4. Mediante Memorando N° 136-2018-MML-GAJ, de fecha 23 de febrero del 2018 la Gerencia de Asuntos Jurídicos, deriva los actuados a la Gerencia de Desarrollo Urbano a fin de emitir la opinión técnica respectiva.
5. Mediante Proveído N° 261-2018-MML-GDU, de fecha 27 de febrero del 2018, la Gerencia de Desarrollo Urbano remite los actuados a la Sub Gerencia de Autorizaciones Urbanas.
6. Mediante Proveído N° 317-2018-MML-GDU-SAU, de fecha 27 de febrero del 2018, la Sub Gerencia de Autorizaciones Urbanas, deriva los actuados a la División de Anuncios y Publicidad Exterior a fin de emitir opinión al respecto.

II.- BASE LEGAL:

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- c) TUO de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, Ley N° 28976.
- d) TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444.
- e) Código Civil.
- f) Ordenanza N° 1094-MML.
- g) Resolución N° 0576-2015/CEB-INDECOPI, de fecha 18 de diciembre del 2015, sobre "Lineamientos de la comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones en la Ubicación de Anuncios Publicitarios".





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

III.- ANÁLISIS:

- a) De conformidad con lo establecido en los artículos 191°, 194°, 195°, 196°, 197° y 198° de la Constitución Política del Perú, las Municipalidades Provinciales y Distritales, son los órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; asimismo el Artículo 51° de la Constitución, que consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía normativa de la Constitución, dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.
- b) Del mismo modo, el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas.
- c) Por su parte, el inciso 1° del artículo 102° de la Constitución establece que es atribución del Congreso de la República dar leyes. Consecuentemente, de las normas citadas se colige que, en nuestro ordenamiento jurídico, el primer rango normativo corresponde a la Constitución y el segundo a la ley y a las normas con dicho rango, entre las que se encuentran las **ordenanzas municipales**.
- d) El artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley 27972, establece que las Ordenanzas Municipales provinciales o distritales, en materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. Todo lo referido concordante con lo dispuesto en el Art. II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades". Dentro de los cuales se encuentra la función municipal en materia de organización del espacio físico y uso del suelo las autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.

De la revisión del Proyecto de Ley (en adelante **EL PROYECTO**), se han formulado las siguientes observaciones:

1. **EL PROYECTO** en su artículo 5°, refiere expresamente "*Conforme lo establecido en la ley Orgánica de Municipalidades, aprobada mediante Ley N° 27972, las Municipalidades Provinciales son competentes para aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de autorizaciones para la ubicación de avisos, elementos publicitarios y anuncios, siendo las Municipalidades Distritales competentes para normar, regular y otorgar autorizaciones respecto a la ubicación de avisos, elementos publicitarios y anuncios*",

OBSERVACION: La competencia para regular la instalación de publicidad exterior en el territorio nacional, ya se encuentra determinado por las Municipalidades tanto Provinciales como Distritales, siendo reiterativo contar con otro dispositivo legal que regule dicho procedimiento.

2. **EL PROYECTO** en su artículo 6°, señala los lugares en los que se encuentra prohibida la ubicación de publicidad

OBSERVACION, este artículo prohibitivo se contrapone a lo señalado en el artículo 10° del TUO de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento – Ley N° 28976; el cual señala, "*La Municipalidad podrá autorizar la instalación de toldos y/o anuncios, así como la utilización de la vía pública en lugares permitidos, conjuntamente con la expedición de la licencia de funcionamiento, (...)*". Asimismo, el Art. 923° del Código Civil Peruano, señala que, "*La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la Ley*" (énfasis agregado) por lo que dicho artículo se





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

contrapone al derecho de todo propietario de disponer de sus bienes (inmuebles como por ejemplo) para colocar en ellos elementos publicitarios.

Asimismo, el último párrafo del artículo 6° señala. "(...), se encuentra prohibido el uso de unidades móviles, globos aerostáticos y/o para el fomento de publicidad exterior", lo cual se contrapone a lo señalado en el literal b del artículo 4° de EL PROYECTO que señala. "(...) Adicionalmente, podrán colocar avisos, elementos publicitarios y/o anuncios en unidades móviles"

3. **EL PROYECTO** en su artículo 7°, señala que: "En el ámbito de la presente Ley, queda estrictamente prohibido el uso de todo tipo de anuncio, elemento publicitario y/o aviso pegado en una fachada, así como la utilización de anuncios, elementos publicitarios y/o avisos sonoros";

OBSERVACION: la Constitución Política del Perú en su artículo 72° prescribe que: "La Ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes" (énfasis agregado) por lo que el artículo materia de análisis es contrario a la libertad de explotar sus bienes inmuebles con la colocación de anuncios.

4. **EL PROYECTO** en su artículo 8° señala como requisitos para la autorización de anuncios entre, otros: a) *Copia simple del DNI*, b) *documento suscrito por el propietario de la unidad móvil que autoriza la ubicación de elementos de publicidad (...)*.

OBSERVACION: la exigencia de copia de DNI, actualmente se encuentra prohibida de solicitar como requisito, toda vez que el Decreto Legislativo N° 1246 – *Decreto Legislativo que Aprueba Diversas Medidas de Simplificación Administrativa*, publicado el 10 de enero del 2016, señala en su Art. 5°, sobre "Prohibición de la exigencia de información a los usuarios y administrados", *las entidades de la Administración Pública están prohibidas de exigir a los administrados o usuarios, en el marco de un procedimiento o trámite administrativo: a) Copia del Documento Nacional de Identidad (...)*(énfasis agregado). Respecto a la autorización del propietario de la unidad móvil para la ubicación de anuncios debemos señalar que este requisito se contrapone a lo señalado en el último párrafo del artículo 6° de EL PROYECTO que señala. "Asimismo, se encuentra prohibido el uso de unidades móviles, globos aerostáticos y/o para el fomento de publicidad exterior".

5. **EL PROYECTO** en su artículo 9°, sobre Plazo para el otorgamiento y vigencia de autorización de Anuncios, Elementos Publicitarios y/o Avisos en los lugares permitidos, señala expresamente que: "Cada Municipalidad, según corresponda, deberá expedir la autorización para la ubicación de anuncios, elementos publicitarios y/o avisos en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días calendarios, contados desde la fecha de presentación completa de los requisitos. Vencido dicho plazo sin pronunciamiento de la autoridad correspondiente, se aplicara el silencio administrativo negativo, a efectos de no afectar significativamente el interés público";

OBSERVACION, este artículo contraviene lo establecido en el Art. 38° del TUO de la Ley 27444 – Ley General del Procedimiento Administrativo General, que refiere, "El plazo que trascorra 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**, (...)" Asimismo contraviene lo señalado en el artículo 143°, numeral 143.1 de la ley en comentario que señala: **Artículo 143.- Transcurso del plazo 143.1.** Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.

Asimismo el referido Art. 9° en su segundo párrafo señala que, "Las autorizaciones para la colocación de anuncios, elementos publicitarios y/o avisos tienen una vigencia determinada de dos años, siempre y cuando subsistan las condiciones en las cuales





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

fueron concedidas. De modificarse tales condiciones, la Municipalidad que corresponda, esta facultad a revocar dichas autorizaciones",

OBSERVACION esta disposición se contrapone a lo señalado en el artículo 41° del TUO de la Ley 27444, que establece: "**Artículo 41.- Vigencia indeterminada de los títulos habilitantes.** Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que la ley especial señale un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante". Asimismo los "Lineamientos de la comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones en la Ubicación de Anuncios Publicitarios" aprobados por la Resolución N° 0576-2015/CEB-INDECOPI, de fecha 18 de diciembre del 2015, ha señalado en su numeral 1 que las autorizaciones por ubicación de anuncios no pueden estar condicionadas a periodos de renovación o plazo determinado.

No obstante lo señalado debemos señalar que la Resolución N° 0576-2015/CEB-INDECOPI, de fecha 18 de diciembre del 2015, sobre "Lineamientos de la comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas sobre restricciones en la Ubicación de Anuncios Publicitarios", señala que, la atribución municipal de poder exigir la obtención de autorizaciones para la instalación se desprende de la función general prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 79°) relacionada a la "**Organización del Espacio Físico y el 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 puede ser afectado a través de la colocación de estructuras publicitarias con impacto en las vías públicas.

En consecuencia, y estando a las normas citadas en los párrafos que anteceden, debemos indicar que en ejercicio de su competencia constitucional en materia de Organización del Espacio Físico y el Uso del Suelo, y Planificación Urbana, señalado en el artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades, las Municipalidades (Provinciales y Distritales), están facultadas para emitir dispositivos legales (Ordenanzas) que permitan la ubicación de anuncios publicitarios en espacios físicos de manera uniforme.

CONCLUSION:

Las disposiciones del Proyecto de Ley evaluado, se encuentran comprendidas dentro de la normativa vigente; y algunos artículos son contrarios con dicha normativa y además contrarios entre sí; asimismo, este proyecto limita la colocación de anuncios publicitarios en propiedad privada y en consecuencia limita también el uso y aprovechamiento de la propiedad, contraviniendo lo establecido en el Art. 72° de la Constitución Política del Perú, el Art. 923° del Código Civil Peruano por lo que el citado proyecto no resulta viable.

RECOMENDACION:

Poner en conocimiento de la Gerencia de Asuntos Jurídicos el presente informe con las observaciones al Proyecto de Ley N° 2381/2017-CR, Ley que propone regular la publicidad exterior en el territorio nacional

Atentamente,



Abog. OMAR ANDRES VILELA LLAZA
JEFE

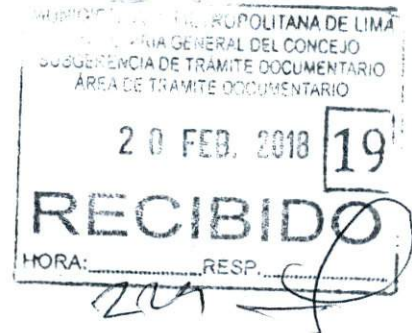


Lima, 13 de febrero de 2018

OFICIO P.O. N° 1073 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor
LUIS CASTAÑEDA LOSSIO
Alcalde Metropolitano de Lima
Jr. De la Unión 300
Lima

As 57501-2018



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2381/2017-CR, ley que propone regular la publicidad exterior en el territorio nacional.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.