

# Resolución

N° 0072-2020/CEB-INDECOPI

Lima, 25 de febrero de 2020

EXPEDIENTE N° 000256-2019/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE SALUD


DENUNCIANTE : ESTEBAN ALFREDO PÉREZ SENOR

TERCERO

ADMINISTRADO : INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio de Salud:*

- 
- (i) *La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15 % del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparan un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.*
  - (ii) *La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobada por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.*
  - (iii) *La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.*
  - (iv) *La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.*

- (v) **La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (vi) **La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**

**El motivo de la ilegalidad radica en que las medidas señaladas en el párrafo precedente contravienen el Principio de Legalidad contenido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, los artículos 5 y 123 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 y los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161, que aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA, toda vez que el Ministerio de Salud no tenía competencias legalmente otorgadas para imponer las medidas señaladas en el acápite anterior.**

**De conformidad con lo establecido en el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, se dispone la inaplicación de las medidas declaradas ilegales en favor de Esteban Alfredo Pérez Señor.**

**Se dispone que, una vez que la presente resolución haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi, se proceda a la publicación de un extracto en la Separata de Normas Legales del diario oficial «El Peruano» y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con lo establecido en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD.**

**De conformidad con lo establecido en el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por la imposición de las medidas declaradas ilegales en el presente procedimiento. Se precisa que este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano, al que se refiere el párrafo precedente.**

**El incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34° del Decreto Legislativo N° 1256.**

**Se dispone como medida correctiva, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43° y el numeral 2) del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 1256, que el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declare firme esta resolución.**

**El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36° del Decreto Legislativo N° 1256.**

**De otro lado, se declara que las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio de Salud, no constituyen barreras burocráticas ilegales.**

- (i) **La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA; en el primer párrafo del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, en el inciso 4.1) del numeral 4 del referido Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 de la misma disposición.**
- (ii) **La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del referido Manual.**
- (iii) **La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (iv) **La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (v) **La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (vi) **La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (vii) **La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (viii) **La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el**

**inciso 4.2) del numeral 4 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del referido Manual.**

- (ix) **La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (x) **La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (xi) **La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**
- (xii) **La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**

**La razón es que las medidas señaladas en el párrafo anterior fueron emitidas en el marco de las competencias atribuidas al Ministerio de Salud, utilizando los instrumentos legales idóneos para su imposición y sin contravenir ninguna norma del ordenamiento jurídico vigente.**

**En la medida que Esteban Alfredo Pérez Señor no ha cumplido con presentar indicios suficientes de carencia de razonabilidad respecto de las barreras burocráticas cuestionadas en el presente procedimiento administrativo, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde efectuar el análisis de su razonabilidad.**

**Finalmente, se declara improcedente un extremo de la denuncia en el cual se cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/carente de razonabilidad la medida consistente en la exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "CONTIENE GRASAS TRANS", materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.**

**Lo resuelto se sustenta en el que la citada medida se encuentra contenida en una norma con rango de ley, específicamente en la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, por lo que, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas no tiene competencias para analizar su legalidad y/o razonabilidad.**

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante los escritos del 13 y 23 de septiembre de 2019 y del 7 de octubre del mismo año, Esteban Alfredo Pérez Señor (en adelante, el denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Salud (en adelante, el Ministerio), por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:

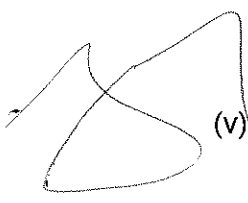
- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA (en adelante, el Reglamento), en el primer párrafo del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA (en adelante, el Manual), en el inciso 4.1) del numeral 4 del referido Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 de la misma disposición.
- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iv) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (v) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (vi) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (ix) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS

SATURADAS”, en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.

- (x) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto “CONTIENE GRASAS TRANS”, materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (xi) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto “EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO” o “EVITAR SU CONSUMO”, según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (xii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (xiii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xiv) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xv) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xvi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xvii) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (xviii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xix) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite

6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

2. El denunciante fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Es una persona natural con negocio dedicada a la elaboración de productos cárnicos, principalmente, chorizos y embutidos, que son comercializados bajo la marca "La Charcutería de Lima". Dichos productos califican como alimentos procesados y se encuentran sujetos a los alcances de la Ley N° 30021, Ley de la Alimentación Saludable, su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA y el Manual, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (ii) Las medidas cuestionadas le generan sobrecostos y obstaculizan su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
- (iii) El Ministerio tiene competencias en materia de inocuidad alimentaria; no obstante, ello no significa que dicha entidad cuente con facultades para regular o disponer sobre cualquier tema.
- (iv) En el ordenamiento jurídico vigente no existe una disposición con rango de ley que faculte al Ministerio a regular el contenido de las advertencias publicitarias, sus requisitos, dimensiones o formas, ya que, únicamente tiene facultades expresas para regular los parámetros técnicos sobre alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasa saturada.
- (v)  El artículo 11 de la Ley N° 30021 dispone que la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de las advertencias publicitarias es la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi) y no el Ministerio.
- (vi) A través del artículo 4 del Reglamento, el Ministerio estableció los parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas, conforme a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021. Sin embargo, mediante el artículo 15° de la misma norma, pese a no contar con competencias para regular sobre la materia, estableció el contenido de las advertencias publicitarias, sus requisitos, dimensiones o formas.
- (vii) Al establecer el artículo 15° del Reglamento, el Ministerio se ha arrogado facultades que no son de su competencia, por lo que las medidas cuestionadas contravienen los principios de legalidad y ejercicio legítimo del poder previstos en los numerales 11.1 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
- (viii) El artículo 15° del Reglamento es manifiestamente ilegal y los numerales 2 y 6 del Manual son ilegales toda vez que han sido dictados por una autoridad sin competencias, en tanto no existe norma legal alguna que autorice o faculte al Ministerio a imponer a los comercializadores de alimentos y bebidas, restricciones a la publicidad de sus productos, más allá de los límites previstos en la Ley N° 30021.
- (ix) La página 11 del Informe Legal N° 30-2016-JUS/DGDOJ, del 25 de febrero de 2016, elaborado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, señala que la incorporación de forma específica y detallada

del tamaño, color, iconografía y otros similares de las advertencias publicitarias excede el mandato de la Ley, toda vez que el artículo 10° de la Ley N° 30021 no faculta al Ministerio a reglamentar la norma en ese sentido.

- (x) El referido informe recogió una recomendación del Indecopi en el sentido que aconseja considerar las formas de las advertencias para bebidas alcohólicas en donde las frases no son acompañadas de imágenes y son un tercio más pequeñas. Por lo tanto, no se puede dejar de observar las formas en que nuestro legislador ha normado las advertencias publicitarias en otras oportunidades, como en los casos del tabaco y alcohol.
- (xi) Cuando el Congreso de la República reguló las advertencias publicitarias del tabaco estableció, mediante normas con rango de ley, el contenido esencial de las advertencias publicitarias y delegó expresamente que, mediante reglamento de la ley, se fijaran las dimensiones y características de los carteles.
- (xii) La Ley N° 30021 estableció cuáles son las advertencias publicitarias que deben contener los alimentos, disponiendo que debían ser claras, legibles, estacadas y comprensibles, sin considerar necesario otorgar al Ministerio facultades para reglamentarlas.

De la exigencia de que las advertencias publicitarias deban consignarse en la cara frontal de la etiqueta del producto:

- (xiii) El Ministerio no tiene competencias para regular la ubicación de las advertencias publicitarias a que se refiere el artículo 10 de la Ley N° 30021. Ello en razón a que el legislador únicamente autorizó a la entidad denunciada a establecer los parámetros técnicos de los alimentos con grasas trans y alto en sodio, azúcar y grasas saturadas; y, delegó en el Indecopi la función de velar por el cumplimiento de las advertencias publicitarias.
- (xiv) La medida contraviene los principios de legalidad y ejercicio legítimo del poder, contenidos en los numerales 1.1) y 1.7) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, por cuanto el Ministerio carece de competencias para emitir dicha disposición.
- (xv) La medida encarece el costo del empaque del producto y limita el acceso a la importación de productos que contienen advertencias en una ubicación diferente.
- (xvi) La exigencia es irracional por cuanto no sirve a ningún propósito, no satisface interés general alguno y resulta confusa y desproporcionada. La Ley N° 30021 exige que la advertencia publicitaria se encuentre en un lugar destacado, lo cual debe ser analizado caso por caso, ya que en muchos productos es difícil determinar cuál es la cara frontal de la etiqueta. Por ejemplo, en los productos que tienen dimensiones rectangulares es muy difícil identificar la cara frontal. Su producto se comercializa en cajas rectangulares que mantienen diseños con información importante para el consumidor en cada uno de los lados de las cajas. Al estar apiladas una sobre otras, solo se aprecian sus lados laterales, siendo irrelevante si el lado que se muestra es el superior o inferior.



De la exigencia de que las advertencias publicitarias que se encuentren contenidas en la publicidad que se realice en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, deban consignarse en un área de hasta 15 % del tamaño del anuncio:

- (xvii) Es una medida ilegal ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerla. En casos anteriores en los que se han regulado advertencias publicitarias, como los casos de tabaco y alcohol, ha sido el Congreso quien ha delimitado, mediante normas con rango de ley, el espacio que deben ocupar dichas advertencias en los anuncios publicitarios y etiquetas. Las restricciones deben ser únicamente impuestas a través de una ley.
- (xviii) Es una exigencia irracional por cuanto resulta desproporcionada para los fines que busca proteger y, al mismo tiempo, discriminatoria por cuanto desconoce que las advertencias publicitarias que se exigen a las bebidas alcohólicas deben ser de apenas el 10% del tamaño del anuncio según la Ley N° 28681.
- (xix) El 15% del tamaño es excesivo para que destaque una advertencia publicitaria de las dimensiones y características establecidas por el Ministerio. Una prueba irrefutable de ello es la Ley N° 28681, que regula las advertencias publicitarias en bebidas alcohólicas, la cual exige solamente que un 10% del tamaño del anuncio esté dedicado a la advertencia. En consecuencia, no se evidencia cuál fue el criterio técnico para establecer el tamaño de 15% del anuncio.
- (xx) Las advertencias mantienen una misma forma, dimensión, color y ubicación que dota de rigidez absoluta a la forma en la que deben transmitirse los contenidos expresados por la ley, sin que esta obligue a hacerlo de esa manera.
- (xxi) No existe ninguna justificación para que las advertencias deban figurar en octógonos negros, de burdas características, si las mismas advertencias pueden ser incluidas en los anuncios de manera más compatible con ellos.
- (xxii) No existe ninguna justificación válida para que el tamaño mínimo exigido por el Ministerio sea del 15% del tamaño del anuncio, máxime cuando las formas y formatos aprobados por el mismo son tan llamativas que las harían destacar en cualquier contexto con un tamaño razonable.
- (xxiii) Es una medida gravosa, que debe encontrarse adecuadamente justificada por el Ministerio.
- (xxiv) La medida incrementa los costos de publicación de los anuncios de los productos.

De la exigencia de que las advertencias publicitarias, contenida en la publicidad que se realice en medios audiovisuales, deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad:

- (xxv) Es una medida ilegal ya que el Ministerio no tiene competencia para imponerla.
- (xxvi) No existe ninguna razón para que la advertencia publicitaria dure lo mismo que dura todo el anuncio.
- (xxvii) Es una medida gravosa porque ningún atributo de un producto dura lo que dura todo un anuncio publicitario; en tal sentido, pretender que una advertencia este presente durante todo el periodo de duración de un anuncio resulta

desproporcionado para los fines que busca proteger, pues bastaría que dicha advertencia se realice al comienzo y/o al final del anuncio. Asimismo, es discriminatoria porque no les da un trato similar a las advertencias del tabaco y bebidas alcohólicas.

De la exigencia de que las advertencias publicitarias que se encuentren contenidas en la publicidad que se realice en medios radiales deba ser difundida y pronunciarse en el mismo ritmo y volumen:

- (xxviii) Es una medida ilegal ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerla.
- (xxix) La medida es desproporcionada ya que carece de sentido tratar de identificar un único ritmo o volumen en un anuncio publicitario para determinar la modulación de la advertencia, ya que un anuncio puede tener diferentes ritmos, entonaciones o volúmenes y puede resultar imposible identificar cuál debe servir de guía para la realización de la advertencia.
- (xxx) La medida limita de forma absurda la creatividad de las agencias de publicidad de productos alimenticios.
- (xxxi) La autoridad debe velar únicamente porque las advertencias sean claras, legibles, destacadas y comprensibles. Por lo tanto, la medida es irracional y desproporcionada a los fines que busca proteger.
- (xxxii) Es una barrera discriminatoria ya que establece tratamientos diferenciados para advertencias similares que deberían tener un tratamiento equitativo.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban tener el contenido que se indica en el numeral 2 del Manual:

- (xxxiii) Son medidas ilegales ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerlas.
- (xxxiv) Es una medida irracional, por cuanto no resulta acorde ni proporcional al interés que busca proteger y, además, es discriminatoria.
- (xxxv) El expresar las frases en octógonos negros limita la capacidad de publicidad de los anunciantes de manera grave y les impone obligaciones que van más allá de la ley, de manera desproporcionada. Ninguna de las experiencias de regulación pasadas, como los casos de consumo de tabaco y alcohol han establecido que estas frases deban ir en forma de octógonos de color negro.
- (xxxvi) Imponer de manera arbitraria formas y colores para las advertencias publicitarias dispuestas por la ley, sin que exista sustento racional alguno para ello y careciendo de competencias legales, nos encontramos ante una barrera burocrática ilegal e irracional que debe ser eliminada.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban cumplir con las formas y formatos que se indican en el numeral 3 del Manual:

- (xxxvii) Son medidas ilegales ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerlas.
- (xxxviii) El expresar las frases de acuerdo con un tipo, tamaño y color de letra

determinado, limita la capacidad de publicidad de los anunciantes de manera grave y les impone obligaciones que van más allá de la ley de manera desproporcionada. Ello es así, porque ninguna de las experiencias de regulación pasadas, como los casos de consumo de tabaco y alcohol, han establecido que estas frases deban tener tipos, tamaños o colores de letras determinados.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban mantener la ubicación a que se indica en el numeral 4 del Manual:

- (xxxix) Son medidas ilegales ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerlas.
- (xl) El problema que genera imponer una ubicación preestablecida de la advertencia publicitaria es que miles de productos cuentan con etiquetas diseñadas y la colocación de los octógonos en un determinado lugar puede tapar sus marcas o elementos publicitarios. Ello obliga a incurrir en sobrecostos de rediseño, innecesariamente.
- (xli) Es irracional que se exija un orden preestablecido de derecha a izquierda para cada una de las advertencias. No habría una razón para impedir un orden inverso o diferente.
- (xlii) El problema que ocasiona la medida es que miles de productos son etiquetados por el personal que labora en las tiendas de manera diaria y el margen de error en la colocación de una u otra etiqueta, antes o después de la otra, puede ser muy alto.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban tener los tamaños que se indican en el numeral 5 del Manual:

- (xliii) Son medidas ilegales ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerlas.
- (xliv) La medida resulta desproporcionada a los fines que busca proteger por cuanto no es necesario que las advertencias estén en proporción al tamaño del anuncio para destacar y ser claras, legibles y comprensibles. Por lo tanto, carece de sentido imponer un tamaño de advertencias en función del tamaño de los anuncios, siempre que dichas advertencias cumplan con destacar como manda el artículo 10 de la ley.
- (xlv) Las medidas son discriminatorias.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban tener las formas, condiciones y tamaños que se indican en el numeral 6 del manual.

- (xlvi) Son medidas ilegales ya que el Ministerio no tiene competencias para imponerlas.
- (xlvii) Las disposiciones contenidas en el numeral 6 del manual recogen las mismas disposiciones contenidas en el numeral 15 del reglamento, cuya ilegalidad e irracionalidad ya han demostrado.
- (xlviii) Adjuntó copia legible del Informe Legal N° 30-2016/JUS/DGDOJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el cual se concluyó que el Ministerio no

tiene competencia para regular aspectos relativos a la posición de advertencia publicitaria, tamaño, duración de la publicidad, el ritmo y volumen, etc.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante la Resolución N° 0611-2019/CEB-INDECOPI del 17 de diciembre de 2019, entre otros<sup>1</sup>, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio y al Indecopi un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos.
4. Dicha resolución fue notificada al Indecopi el 20 de diciembre de 2019 y al denunciante, al Ministerio, así como a su Procuraduría Pública, el 23 de diciembre del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

5. El 13 de enero de 2020<sup>3</sup>, el Indecopi presentó sus descargos sobre la base de los siguientes argumentos:

(i) Tiene facultades para verificar que, al difundir anuncios de los productos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los anunciantes cumplan con las restricciones contenidas en el artículo 8 de la Ley N° 30021, así como con incluir las frases a las que se refiere el artículo 10 de esta norma. Además, es competente para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el capítulo V del Reglamento (artículos 13, 14 y 12 del mismo).

(ii) A través de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal, es el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones que, en materia de publicidad comercial, contiene la Ley N° 30021 y sus normas reglamentarias y complementarias.

(iii) Le corresponde al Ministerio, como ente emisor de las disposiciones cuestionadas, expresar las razones por las cuales las medidas son legales y razonables.

(iv) El artículo 65 de la Constitución Política del Perú establece el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios existentes en el mercado y velando en particular, por la salud y seguridad de la población. En ese sentido, si bien el texto constitucional reconoce en su artículo 58 el derecho a la libertad de iniciativa privada en materia económica, su artículo 59 dispone que el ejercicio de los derechos a la libertad de empresa, comercio e industria no puede ser lesivo, entre otros, de la salud pública.

(v) El Estado, en ejercicio de su *lus Imperium* aprueba diversas regulaciones destinadas a garantizar los derechos de los consumidores a recibir información adecuada respecto de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

<sup>1</sup> Asimismo, la Comisión resolvió lo siguiente:

«Primer: declarar improcedente la denuncia presentada por Esteban Alfredo Pérez Senor contra el Ministerio de Salud en el extremo en que cuestionó la medida consistente en la restricción del uso de adhesivos para dar a conocer las advertencias publicitarias, materializada en los incisos 8.3) y 8.4) del numeral 8 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

Tercero: incorporar al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, como tercero administrado en el presente procedimiento seguido por Esteban Alfredo Pérez Senor contra el Ministerio de Salud, otorgándole los mismos derechos y obligaciones que a la participe.  
[...]

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 2986-2019/CEB (dirigida al denunciante), N° 2987-2019/CEB (dirigida al Ministerio), N° 2988-2019/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio) y N° 2989-2019/CEB (dirigida al Indecopi).

<sup>3</sup> Cabe precisar que, a través del escrito del 27 de diciembre de 2019, el Indecopi solicitó una prórroga para presentar sus descargos, la cual fue otorgada mediante Resolución N° 002-2020/STCEB-INDECOPI del 3 de enero de 2020.

Precisamente, una de estas normas es la Ley N° 300021, la cual, en el marco de una política pública de protección de la salud de la población infantil y adolescente, establece la obligación de los anunciantes de alimentos procesados de incluir en sus anuncios las advertencias de salud.

- (vi) El Reglamento y el Manual contienen disposiciones de carácter complementario a las contenidas en la Ley N° 30021, que tiene como finalidad establecer la forma en la cual los anuncios deben cumplir con su obligación de informar sobre la composición del producto para que los consumidores puedan acceder fácilmente a esta información.
- (vii) La emisión de disposiciones señalando el área mínima, la forma, tipo de letra y colores de las advertencias, el lugar donde deben estar ubicadas entre otras, tiene como finalidad establecer reglas claras y de carácter objetivo que permitan a las autoridades responsables de su aplicación determinar de manera objetiva cuándo se cumplen estas obligaciones.
- (viii) Se reduce el margen de discrecionalidad de la autoridad toda vez que ya no tendrá que evaluar, en cada caso en concreto, si las advertencias han sido establecidas de manera clara, destacada legible y comprensible, conforme lo establece la Ley N° 30021, sino que se determinará si cumplen los parámetros previstos en el Reglamento y en el Manual.
- (ix) Las medidas cuestionadas son razonables y tienen como finalidad establecer reglas claras en beneficio de los consumidores y del mercado en su conjunto, garantizando el cumplimiento de deber del Estado y la defensa de los derechos a la información y salud de los consumidores.

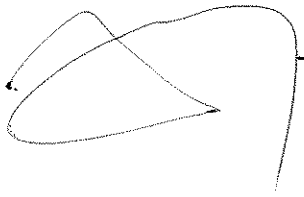
6. El 15 de enero de 2020<sup>4</sup>, el Ministerio presentó sus descargos sobre la base de los siguientes argumentos<sup>5</sup>:

- (i) Se debe declarar improcedente la denuncia toda vez que las medidas cuestionadas fueron impuestas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021, la cual lo faculta a reglamentar sobre parámetros técnicos; así mismo, son exigencias altamente eficientes y ayudan a cumplir su labor sobre la eficiencia de la implementación de políticas de implementación de octógonos.
- (ii) Lo anterior no debe ser interpretado de manera restrictiva, como pretende el denunciante, dado que el texto literal de la referida disposición debe ser interpretado conforme a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud – Organización Panamericana de la Salud (en adelante, OMS-OPS), toda vez que los citados organismos no conciben el ejercicio de la facultad de protección de la salud divorciada de los mecanismos de publicidad. La Segunda recomendación, contenida en el documento 463/12, referente a la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles: aplicación de la estrategia mundial, con la adopción de la resolución WHA63.14 sobre promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños.

<sup>4</sup> A través de los medios tecnológicos para presentar documentos ante los Órganos Resolutivos del Indecopi y regularizado mediante el escrito del 17 de enero de 2020, de acuerdo con la Directiva N° 006-2015/TRI-INDECOPI, que establece reglas aplicables para la recepción de documentos por medios de transmisión a distancia dirigidos a los órganos resolutivos del Indecopi, y al artículo 136° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>5</sup> Cabe precisar que, a través del escrito del 31 de diciembre de 2019, el Ministerio solicitó una prórroga para presentar sus descargos, la cual fue otorgada mediante la Resolución N° 027-2020/STCEB-INDECOPI del 6 de enero de 2020.

- (iii) La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021 le otorga competencias para establecer los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas.
- (iv) En el documento A63/12, referente a la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, la OMS-OPS concluyó en la adopción de la resolución WHA63.14 sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños. El conjunto de recomendaciones fue aprobado por la 63<sup>ava</sup> Asamblea Mundial de la Salud.
- (v) Las consultas pusieron en evidencia que los Estados Miembros consideran que la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños es un asunto de interés internacional y que se necesita velar por que el sector privado promueva sus productos con responsabilidad. También señalaron que las políticas actualmente implantadas en los Estados miembros varían en cuanto a sus objetivos, contenido, enfoques, prácticas de vigilancia y evaluación, y formas de involucrar a las partes interesadas.
- (vi) Se establecieron dos recomendaciones a los estados miembros:
  - La finalidad de las políticas debe ser reducir el impacto que tiene sobre los niños, la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libre o sal.
  - Dado que la eficacia de la promoción depende de la exposición y el poder del mensaje, el objetivo general de las políticas debe ser reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.
- (vii) Lo que pretende el denunciante es que se realice una interpretación sesgada de la norma, que privilegie el principio de legalidad sobre la salud pública, concibiendo su facultad de manera parcial e incompleta.



**D. Otro:**

- 7. Con fecha 12 de febrero de 2020, el denunciante presentó un escrito absolviendo los descargos del Ministerio y el Indecopi, en el cual reiteró sus argumentos de denuncia, así como manifestó lo siguiente:
  - (i) No se está cuestionando normas con rango de ley. La denuncia está orientada a cuestionar normas de rango infra legal, como lo son el Reglamento y el Manual.
  - (ii) La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021 refiere únicamente a la facultad del Ministerio para regular sobre parámetros técnicos, esto es técnicamente, cuando un alimento es alto en azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans. Sin embargo, no tiene competencias para reglamentar la forma y manera en los productores y comercializadores de alimentos hacen publicidad de esos productos.
  - (iii) No existen medios probatorios que respalden que se trata de medidas altamente eficientes, ni tampoco se ha acreditado desde qué estándar ni medición, esta logra dicho grado de eficiencia. No se ha acreditado que se hayan reducido o alcanzado los límites de obesidad, hipertensión o diabetes.

- (iv) Las normas cuestionadas no constituyen regulaciones de carácter complementario.

## II. ANÁLISIS:

### A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

8. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas<sup>6</sup>, establece que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad<sup>7</sup>.
9. Al respecto, cabe indicar que de conformidad con el inciso 3) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, constituye una barrera burocrática toda *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.*
10. Para efectuar la presente evaluación, se tomará en consideración lo dispuesto en los artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es legal o ilegal y, de ser el caso, si es razonable o carente de razonabilidad<sup>8</sup>.

### B. Cuestiones previas:

#### B.1. De la improcedencia de un extremo de la denuncia:

11. En el presente caso, el denunciante cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad la medida consistente en la exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "CONTIENE GRASAS TRANS", materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.

12. Al respecto, el artículo 10 de la Ley N° 30021 dispone lo siguiente en materia de advertencias publicitarias:

<sup>6</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2016.

<sup>7</sup> **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**  
**Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas**  
**6.1. De la Comisión y la Sala**

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley.  
[...].

<sup>8</sup> De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:

(i) La legalidad de la medida cuestionada, en atención a las atribuciones y competencias de la entidad que la impone, al marco jurídico promotor de la libre iniciativa privada y la simplificación administrativa; y, a si se han observado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto para su imposición.

(ii) La razonabilidad de la referida medida, lo que implicar evaluar si se justifica en un interés público cuya tutela haya sido encargada a la entidad que la impone y si es idónea para brindar para brindar solución al problema y/u objetivo considerado(s) para su aplicación, así como si es proporcional respecto del interés público fijado y si es la opción menos gravosa que existe para tutelar el interés público.

**«Artículo 10. Advertencias publicitarias**

*En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:*

*“Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”*

*“Contiene grasas trans: Evitar su consumo”*

*Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.»  
(Énfasis añadido)*

13. De lo señalado, se puede inferir que la exigencia de incluir el texto “CONTIENE GRASAS TRANS” en las advertencias publicitarias de los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se encuentra contenida en la Ley N° 30021, específicamente en su artículo 10.
14. Al respecto, el literal a) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que no se considera barrera burocrática dentro del ámbito de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.
15. En virtud de lo desarrollado, teniendo en cuenta que la medida cuestionada por la denunciante se encuentra contenida en una norma con rango de ley, la Comisión no cuenta con competencias para proceder con su análisis.
16. Por lo tanto, se debe declarar improcedente el extremo de la denuncia en el cual se cuestionó la exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto “CONTIENE GRASAS TRANS”, materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual, con base en el artículo 35 del TUO del Código Procesal Civil, aplicado supletoriamente<sup>9</sup>, el cual dispone que la competencia por razón de la materia (entre otros) se declarará de oficio al calificar la demanda (entiéndase denuncia) o excepcionalmente en cualquier estado y grado del proceso (entiéndase procedimiento), sin perjuicio de que pueda ser invocada como excepción<sup>10</sup>.

**B.2. Sobre la solicitud del Ministerio de declarar improcedente la denuncia:**

17. En sus descargos, el Ministerio solicitó que se declare la improcedencia de la denuncia por las siguientes razones:

<sup>9</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.  
Título Preliminar.

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo.**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: [...].

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a 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 sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. [...].

**Artículo VII°.- Deficiencia de Fuentes.**

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

<sup>10</sup> **Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.**  
**Incompetencia.**

**Artículo 35°.** - La incompetencia por razón de materia, cuantía, grado, turno y territorio, esta última cuando es improrrogable, se declarará de oficio al calificar la demanda o excepcionalmente en cualquier estado y grado del proceso, sin perjuicio de que pueda ser invocada como excepción.



- (i) Las medidas cuestionadas fueron impuestas al amparo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021, la cual lo faculta a reglamentar sobre los parámetros técnicos. Por lo tanto, dicho artículo no debe ser interpretado de manera restrictiva como pretende el denunciante, dado que el texto literal de la referida disposición debe ser interpretado conforme a las recomendaciones de la OMS-OPS.
- (ii) Las medidas son altamente eficientes y ayudan a que el cumpla con su labor sobre la eficiencia de la implementación de políticas de octógonos.
18. Sobre el particular, como se puede observar, los argumentos del Ministerio no están orientados a cuestionar la falta de competencia de la Comisión para analizar las medidas admitidas a trámite en el presente procedimiento o la carencia de legitimidad para obrar o interés para obrar del denunciante, sino que constituyen argumentos de la ilegalidad de las referidas medidas, por lo que corresponde desestimarlos como sustento de alguna improcedencia.
19. Sin embargo, cabe indicar que como ha sido señalado, el numeral 6.1) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256<sup>11</sup> y el artículo 23° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi<sup>12</sup>, disponen que la Comisión es competente para conocer de los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas **el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente**
20. A su vez, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, define una barrera burocrática como la **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 los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.**
21. En el presente caso, mediante la Resolución N° 0611-2019/CEB-INDECOPI del 17 de diciembre de 2019, se admitió a trámite las medidas señaladas en el párrafo 1 de la presente resolución, materializadas en el Reglamento y el Manual de la Ley N° 30021.
22. Al respecto, las medidas admitidas a trámite constituyen **exigencias** para el denunciante de permanencia en el mercado porque podría verse afectado por su imposición, las cuales se **materializan en dos disposiciones emitidas por el Ministerio.**
23. En consecuencia, conforme a lo desarrollado en los párrafos precedentes, las medidas admitidas en el presente procedimiento constituyen barreras burocráticas que puede ser vistas por la Comisión a efectos de determinar su legalidad y/o razonabilidad. De esta

<sup>11</sup> Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas  
Capítulo II  
Competencias

**Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas 6.1. De la Comisión y la Sala**  
La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley.

<sup>12</sup> Decreto Legislativo N° 1033, Ley De Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi  
**Artículo 23°.** - De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. -  
Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

manera, a esta Comisión le corresponde analizar las exigencias señaladas en el párrafo 1 de la presente resolución sobre la base de la metodología establecida en el Decreto Legislativo N° 1256.

**B.3. Del argumento constitucional alegado por el Indecopi:**

24. En sus descargos, el Indecopi señaló que el artículo 65 de la Constitución Política del Perú establece el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios existentes en el mercado y velando, en particular, por la salud y seguridad de la población. En ese sentido, añadió que, si bien el texto constitucional reconoce en su artículo 58 el derecho a la libertad de iniciativa privada en materia económica, su artículo 59 dispone que el ejercicio de los derechos a la libertad de empresa, comercio e industria no puede ser lesivo, entre otros, a la salud pública.
25. En relación con ello, es preciso mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1256<sup>13</sup>, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010, recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento del Indecopi.

**C. Cuestión controvertida:**

26. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio:
- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento, en el primer párrafo del numeral 3, en el inciso 4.1) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
  - (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
  - (iii) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
  - (iv) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas  
Artículo 1.- Finalidades de la ley

La presente ley tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garanticen la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vi) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (ix) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (x) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xiii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xiv) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xv) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

- (xvi) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (xvii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xviii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

#### D. Evaluación de legalidad:

27. El numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>14</sup>, contempla el Principio de Legalidad, en virtud del cual **las entidades públicas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas**<sup>15</sup>.

##### D.1. De las competencias en materia de promoción de alimentación saludable:

28. En virtud de la Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, **el Perú se comprometió a establecer una política de seguridad alimentaria** que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos inocuos, suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.
29. Asimismo, en el marco del documento *“Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños”*<sup>16</sup>, elaborada por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (en adelante, la OMS-OPS)<sup>17</sup> se establecieron las siguientes recomendaciones a los estados miembros (dentro de los cuales se encuentra el Perú):

<sup>14</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

<sup>15</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Título Preliminar

[...]

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.

[...].

<sup>16</sup>

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218\\_spa.pdf;jsessionid=2846C2C7C6834D99D0503FF84FEFF55B?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218_spa.pdf;jsessionid=2846C2C7C6834D99D0503FF84FEFF55B?sequence=1) (revisado el 25 de febrero del 2020), aprobada por la 57° Asamblea Mundial de la Salud en 2004.

<sup>17</sup>

Que tiene como finalidad orientar la creación de un entorno favorable para la adopción de medidas sostenibles a nivel individual, comunitario, nacional y mundial, así como, respaldar la recomendación de la Estrategia Mundial dirigida a los Estados miembros (dentro de los cuales se encuentra el Perú) para que formulen criterios multisectoriales apropiados para la promoción de alimentos dirigidos a los niños.

Ver

- (i) **La finalidad de las políticas debe ser reducir el impacto que tiene sobre los niños la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.**
- (ii) Dado que la eficacia de la promoción depende de la exposición y el poder del mensaje, **el objetivo general de las políticas debe ser reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.**
- (iii) Para lograr la finalidad y los objetivos de las políticas, los Estados miembros deben considerar diferentes métodos, es decir, el progresivo o el integral, para reducir la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños.
- (iv) Los gobiernos deben establecer definiciones claras de los componentes esenciales de las políticas que permitan un proceso de aplicación normalizado. Esto facilitará la aplicación uniforme, con independencia del organismo que se encargue de ella. Al establecer las definiciones esenciales, los Estados miembros tienen que reconocer y abordar cualquier desafío nacional específico con miras a obtener el máximo impacto de las políticas.
- (v) Los entornos donde se reúnen los niños deben estar libres de toda forma de promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal. Dichos entornos incluyen, sin carácter limitativo, guarderías, escuelas, terrenos escolares, centros preescolares, lugares de juego, consultorios y servicios de atención familiar y pediátrica, y durante cualquier actividad deportiva o cultural que se realice en dichos locales.
- (vi) Los gobiernos deben ser la parte interesada clave en la formulación de las políticas y aportar el liderazgo, mediante una plataforma múltiple de partes interesadas, para la aplicación, la vigilancia y la evaluación. Al establecer el marco normativo nacional, los gobiernos pueden optar por asignar funciones definidas a otras partes interesadas, sin menoscabo de proteger el interés público y evitar los conflictos de intereses.
- (vii) Teniendo en cuenta los recursos, los beneficios y las cargas de todas las partes interesadas involucradas, los Estados Miembros deben considerar el método más eficaz para reducir la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños. El método que se elija deberá establecerse dentro de un marco concebido para lograr los objetivos de las políticas.
- (viii) **Los Estados miembros deben cooperar para poner en juego los medios necesarios para reducir el impacto de la promoción transfronteriza (de entrada y de salida) de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños, con objeto de que las políticas nacionales logren el máximo impacto posible.**
- (ix) El marco normativo debe especificar los mecanismos de cumplimiento y establecer sistemas para su aplicación. Esto debe incluir definiciones claras de las sanciones y podría incorporar un sistema para la presentación de quejas.

- (x) Todos los marcos normativos deben incluir un sistema de vigilancia para velar por la observancia de los objetivos establecidos en las políticas nacionales, valiéndose para ello de indicadores claramente definidos.
30. Como podemos observar, las recomendaciones (i), (ii) y (viii) de la OMS-OPS sustentan la necesidad de que la eficacia de la promoción de una alimentación saludable depende de la exposición y el poder del mensaje, es decir que **el objetivo general de las políticas debe ser reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.**
31. Mediante el Decreto Supremo N° 102-2012-PCM<sup>18</sup>, se declaró **de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional** de la población nacional y creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, en el cual se dispuso lo siguiente:

**«Artículo 1°.- Objeto**

*Declárese de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional, para lo cual se elaborará y propondrá los planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre la seguridad alimentaria y nutricional.»*

32. En cumplimiento de las normas supranacionales antes citadas se emitió la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes<sup>19</sup>, con **el fin de promover y proteger de forma efectiva, el derecho a la salud pública**, el crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, **la información** y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles.
33. Para ello, a través del numeral 10 de la referida ley, se crearon las «*advertencias publicitarias*», tal como se advierte a continuación:

**«Artículo 10. Advertencias publicitarias**

*En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:*

*"Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo"*

*"Contiene grasas trans: Evitar su consumo"*

*Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.»*

(Énfasis añadido)

34. A su vez, la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021 otorgó facultades al Ministerio para regular, vía Reglamento, los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, los cuales estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud OMS-OPS:

<sup>18</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2012.

<sup>19</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de mayo de 2017.

**«PRIMERA. Reglamentación de los parámetros técnicos**

*Los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas son elaborados por el Ministerio de Salud vía reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley y estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud OMS-OPS. [...]*»

35. De otro lado, el artículo 123 de la Ley N° 26842, que aprobó la Ley General de Salud, dispone que el Ministerio es la Autoridad de Salud a nivel Nacional, el cual, como organismo del Poder ejecutivo, tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión política de salud, así como actúa como máxima autoridad normativa en materia de salud.
36. A su vez, el artículo 5 de la referida ley dispone que toda persona tiene derecho a ser debida y oportunamente informada por la Autoridad de Salud sobre medidas y prácticas de higiene y dieta adecuada, así como demás acciones conducentes a la promoción de estilos de vida saludable.
37. En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece que el Ministerio es el órgano competente en materia de «salud de las personas», tal como se puede apreciar a continuación:

**«Artículo 3.- Ámbito de Competencia**

*El Ministerio de Salud es competente en:*

- 1) Salud de las Personas

[...]

(Énfasis añadido)

38. Al respecto, la Exposición de Motivos del referido decreto legislativo, al desarrollar el contenido de las facultades del Ministerio en materia de salud de las personas, señaló lo siguiente:

*«En primer lugar, se enlista en el artículo 3 cual es el ámbito de competencia del Ministerio de Salud, el cual abarca:*

- 1) **Salud de las Personas:** *«La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades». La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, [...].*

*En ese sentido, se han establecido las cuatro funciones esenciales e inherentes a todo Ministerio de Salud: la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la recuperación y la rehabilitación en salud, por lo que la materia de la competencia "Salud de las Personas" comprende no solo el tratamiento de las enfermedades, sino también el desarrollo de habilidades personales y la generación de mecanismos administrativos, organizativos y políticos que faciliten a las personas y grupos tener mayor control sobre su salud y mejorarla para lograr un estado de bienestar físico, mental y social; así como, contribuir al desarrollo de prácticas de auto cuidado que se organicen en las familias, garantizando estilos de vida saludables y una población comunitaria empoderada capaz de ejercer control sobre los determinantes de la salud, con enfoque de derechos, equidad, género e interculturalidad, entre otros.*

*La Salud de las Personas tiene en la promoción de la salud la principal estrategia para proteger la salud mediante estilos y calidad de vida, por lo que tiene dos niveles de trascendencia en la actual política pública del Ministerio de Salud: el procedo de Reforma Sectorial y la multiplicidad de pronunciamientos técnicos y jurídicos nacionales e internaciones que la ubican como el núcleo de las políticas públicas en salud.*

[...]

*Por otro lado, la Prevención de las enfermedades, la recuperación y rehabilitación en salud, comprenden el desarrollo de acciones institucionales y de orientación personal, para prevenir riesgos y daños, restablecer la salud de las personas, así como de la población en su conjunto. Se*

*incluyen temas relaciones a la salud de los trabajadores, así como los aspectos orientados al control de los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo. La Organización Panamericana de la Salud [...] ubica a la prevención de enfermedades y a la recuperación y rehabilitación en salud como funciones esenciales de los Ministerios de Salud. En ese contexto, la Ley N° 27657 Ley del Ministerio de Salud precisa que, el Ministerio de Salud, es el ente rector del Sector Salud, conduce regula y promueve la intervención del Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de lograr el desarrollo de la persona humana, a través de la recuperación y rehabilitación de su salud. [...]» (sic)*

39. Como podemos observar, la competencia del Ministerio en materia de «salud de las personas» no solo se entiende con los aspectos amplios de la recuperación y rehabilitación de su salud, sino también con **funciones preventivas a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades por medio de la generación de mecanismos que faciliten a las personas y grupos tener un mayor control de su salud** a través del desarrollo de prácticas de autocuidado con la finalidad de garantizar estilos de vida saludables en las personas.
40. En ese sentido, los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161 establecen que, como máxima autoridad normativa en materia de salud, el Ministerio tiene, entre otras, las siguientes funciones rectoras<sup>20</sup>:
- (i) **Formular**, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la **política nacional en materia de buenas prácticas en salud**, bajo su competencia.
  - (ii) **Dictar** normas y **lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales**, la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
  - (iii) **Regular**, vigilar y promover **una cultura de salud**.
41. De lo expuesto, se puede inferir que el Ministerio, como ente rector en materia de salud, tiene competencias para regular en lo referente a la salud de las personas, específicamente respecto de la promoción de su salud y estilos de vida saludable, con la finalidad de garantizar y proteger sus derechos a ser debida y oportunamente informadas sobre medidas y prácticas de higiene y dieta adecuada, entre otras. Asimismo, tiene facultades para dictar los lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de las políticas nacionales y sectoriales.
42. En consecuencia, de una interpretación integral y concordada del marco regulatorio citado, se advierte que **el Ministerio tiene competencias para regular, en el ámbito de la promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, en materia de parámetros técnicos, de acuerdo con lo establecido en la Primera**

<sup>20</sup> Decreto Legislativo N° 1161, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de diciembre del 2013.

**Artículo 5.- Funciones Rectoras**

Son funciones rectoras del Ministerio de Salud:

- a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de promoción de la salud, prevención de enfermedades, recuperación, rehabilitación en salud y buenas prácticas en salud, bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- b) Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- c) Conducir, regular y supervisar el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.
- d) Realizar el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materia de su competencia, en los niveles nacionales, regionales y locales, así como a otros actores del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud en todo el territorio nacional y adoptar las acciones que se requieran, de acuerdo a ley.
- e) Otorgar, reconocer derechos a través de autorizaciones y permisos, de acuerdo con las normas de la materia, en el ámbito de su competencia.
- f) Regular y fiscalizar los recursos, bienes y servicios del sector salud en el ámbito nacional.
- g) Regular, vigilar y promover la cultura de la salud.
- h) Establecer las normas y políticas para fortalecer y garantizar el acceso al aseguramiento universal en salud en el país.
- i) Las demás funciones que se establezca por Ley".



**Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021, así como, para establecer los lineamientos técnicos para su adecuada implementación y ejecución, conforme con lo dispuesto en los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161.**

D.2. De la naturaleza de las “advertencias publicitarias”:

43. Tal como ha sido señalado, el artículo 10 de la Ley N° 30021 dispone lo siguiente:

**«Artículo 10. Advertencias publicitarias**

*En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:*

*“Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”*

*“Contiene grasas trans: Evitar su consumo”*

*Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.»*

44. De la lectura de la citada norma, podríamos inferir que **las advertencias publicitarias constituyen avisos informativos** que deben consignarse en los alimentos y bebidas no alcohólicas que superen ciertos parámetros de contenido de sodio, azúcar o grasas trans, que podrían poner en riesgo la salud de los niños, niñas y adolescentes del Perú, con la finalidad de alertar sobre su contenido.
45. Sobre el particular, en sus escritos de denuncia, el denunciante consideró que las referidas “advertencias publicitarias” constituyen publicidad en el sentido estricto. En consecuencia, esta Comisión considera importante definir su naturaleza.
46. El artículo 3 de la Ley N° 30021<sup>21</sup>, define a la «*publicidad*» como toda forma de comunicación difundida a través de cualquier medio o soporte, y objetivamente apta o dirigida a promover, directa o indirectamente, la imagen, marcas, productos o servicios de una persona, empresa o entidad en el ejercicio de su actividad comercial, industrial o profesional, en el marco de una actividad de concurrencia, promoviendo la contratación o la realización de transacciones para satisfacer sus intereses empresariales.
47. Asimismo, el artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1044, que aprobó la Ley de Represión de la Competencia Desleal señala que «*la publicidad es evaluada por la autoridad teniendo en cuenta que es un instrumento para promover en el destinatario de su mensaje, de forma directa o indirecta, la contratación o el consumo de bienes o servicios*». En ese sentido, el artículo 19 de la misma norma dispuso que el ejercicio del desarrollo de actividad publicitaria permite el ejercicio de la libertad de expresión en la actividad empresarial y es vehículo de la libre iniciativa privada que garantiza la Constitución Política del Perú<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes  
Artículo 3. Glosario  
Para la aplicación de la presente Ley, se entiende por:

[...]

**Publicidad.** Toda forma de comunicación difundida a través de cualquier medio o soporte, y objetivamente apta o dirigida a promover, directa o indirectamente, la imagen, marcas, productos o servicios de una persona, empresa o entidad en el ejercicio de su actividad comercial, industrial o profesional, en el marco de una actividad de concurrencia, promoviendo la contratación o la realización de transacciones para satisfacer sus intereses empresariales.

[...]

<sup>22</sup> Decreto Legislativo N° 1044, que aprobó la Ley de Represión de la Competencia Desleal

Artículo 19°.- Ejercicio de la libertad de expresión empresarial y sus límites. -

19.1.- El desarrollo de actividad publicitaria permite el ejercicio de la libertad de expresión en la actividad empresarial y es vehículo de la libre iniciativa privada que garantiza la Constitución Política del Perú.

19.2.- El ejercicio de la libertad de expresión empresarial no debe significar la realización de actos de competencia desleal que afecten o limiten el adecuado funcionamiento del proceso competitivo en una economía social de mercado, ni que afecten el derecho a la

48. De igual manera, la Resolución N° 096-96-TDC, emitida por el Tribunal de Defensa de la Competencia, señala que **«constituye publicidad cualquier forma de comunicación pública que tenga por finalidad o como efecto fomentar, directa o indirectamente, la adquisición de bienes o la contratación de servicios captando o desviando las preferencias de los consumidores. No constituye publicidad comercial la propaganda política y la publicidad institucional, entendida esta última como aquella que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuesto, entre otras».**
49. De las definiciones de «publicidad» señaladas podemos concluir que la finalidad de la publicidad es fomentar, promover, de manera directa o indirecta un determinado producto, marca o servicio, con el objeto de que este sea adquirido por determinados consumidores.
50. En ese sentido, teniendo en cuenta la definición de «advertencia publicitaria» extraída del artículo 10 de la Ley N° 30021, podemos afirmar que **no constituye ninguna forma de publicidad en los términos expresados anteriormente, sino, únicamente es información del contenido de un determinado producto que tiene como finalidad, alertar a su potencial consumidor (niños, niñas o adolescentes) de un posible riesgo a su salud.**
51. Por consiguiente, en el presente procedimiento administrativo, las advertencias publicitarias contenidas en la Ley N° 30021, su Reglamento y Manual constituyen únicamente **información del contenido de los alimentos y bebidas no alcohólicas, que tienen como finalidad alertar a los niños, niñas y adolescentes que su consumo podría ser dañino para su salud.**

D.3. De la legalidad de fondo y forma de las medidas contenidas en el Reglamento:

52. En el presente caso, el denunciante cuestionó las siguientes medidas contenidas en el Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA:
- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15 del Reglamento.
- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15 del Reglamento.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15 del Reglamento.

---

información sobre los bienes y servicios que corresponde a los consumidores, conforme a lo garantizado por la Constitución Política del Perú.

- (iv) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento.
53. Al respecto, en su escrito de denuncia, el denunciante sostuvo que el Ministerio vulneró los principios de legalidad y ejercicio legítimo del poder previstos en los numerales 11.1) y 1.7) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, debido a que no tiene competencias para regular en materia de publicidad de los alimentos ni el contenido de las advertencias publicitarias, sus requisitos, dimensiones o formas.
54. Contrariamente, en sus descargos, el Ministerio señaló que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021 le otorga competencias para establecer los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, los cuales deben interpretados en el marco de las recomendaciones emitidas por el OMS -OPS, toda vez que los citados organismos no conciben el ejercicio de la facultad de protección de la salud divorciada de los mecanismos de publicidad.
55. En el mismo sentido, en su escrito del 13 de enero de 2020, el Indecopi manifestó que el Reglamento contiene disposiciones de carácter complementario a las contenidas en la Ley N° 30021, las cuales tienen como finalidad establecer la forma en la cual los anuncios deben cumplir su obligación de informar sobre la composición del producto para que los consumidores puedan acceder fácilmente a esta información.
56. En atención a lo expuesto, a efectos de realizar el examen de legalidad, corresponde a esta Comisión evaluar si el Ministerio impuso las medidas señaladas en el párrafo 52 de la presente resolución en el marco de sus competencias y utilizando el instrumento legal idóneo.
57. Sobre el particular, de la evaluación del marco legal citado en el acápite D.1 de la presente resolución, se aprecia que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021 le otorga competencias al Ministerio para establecer únicamente los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, los cuales estarán basados en las recomendaciones emitidas por el OMS -OPS. Estos parámetros técnicos son entendidos como los límites máximos que deben contener los alimentos o las bebidas no alcohólicas para ser considerados como altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas, tal como se puede observar a continuación.

«**PRIMERA. Reglamentación de los parámetros técnicos**

Los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas son elaborados por el Ministerio de Salud vía reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley y estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud OMS-OPS. [...]

(Énfasis añadido)

58. No obstante, si bien la Ley N° 30021 no otorgó al Ministerio competencias adicionales a la señalada en el párrafo anterior, para este Colegiado resulta importante advertir que el ordenamiento jurídico debe ser analizado de forma integral y sistemática a efectos de comprender integralmente los alcances y efectos de una regulación en particular.
59. En ese sentido, para este Colegiado, los artículos 5 y 123 de la Ley N° 26842, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 y los literales a), b) y g) del artículo 5 del

Decreto Legislativo N° 1161, facultan al Ministerio para regular en materia de «salud de las personas», lo que incluye como función normativa, la de regular, vigilar y promover una cultura de buenas prácticas de salud y estilos de vida saludable, con la finalidad de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos a ser debida y oportunamente informados sobre medidas y prácticas de higiene y dieta adecuada, entre otras; así como la de establecer lineamientos técnicos de políticas nacionales (como lo es la alimentación saludable).

60. De otro lado, es preciso indicar que el artículo 11 de la Ley N° 30021 dispone que la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de consignar las advertencias publicitarias en los alimentos y/o productos que superen los parámetros técnicos, en todo lo relacionado con aspectos de publicidad en sí misma, es el Indecopi a través de su Comisión de Fiscalización de a Competencia Desleal, tal como se observa a continuación:

**«Artículo 11. Fiscalización y sanción**

*La autoridad encargada del cumplimiento de lo establecido en los artículos 8 y 10 de la presente Ley, en cuanto a publicidad, es la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y las respectivas comisiones de las oficinas regionales, en las que se hubieran desconcentrado sus funciones, aplicando para el efecto lo establecido en el Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.*

*La autoridad encargada de fiscalizar el cumplimiento de las normas de promoción de la educación en alimentación saludable, ambientes escolares libres de alimentos no saludables y la promoción del deporte y de la actividad física en los centros educativos en el país es el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en sus respectivas jurisdicciones. El Ministerio de Educación emite las normas específicas para el cumplimiento de la fiscalización a cargo de los órganos regionalizados, con la participación de los gobiernos locales.»  
(Énfasis añadido)*

61. En ese sentido, para este Colegiado, las facultades del Ministerio contenidas en los artículos 5 y 123 de la Ley N° 26842, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 y los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161, únicamente alcanzan para establecer medidas que tengan como objeto regular la implementación y ejecución de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N° 30021, es decir, que las advertencias publicitarias sean claras, legibles, destacadas y comprensibles. En consecuencia, aquellas exigencias que tengan como objeto regular la publicidad, en los términos expresados en el Decreto Legislativo N° 1044, no serán de competencia del Ministerio.
62. Habiendo realizado la discriminación correspondiente, corresponde evaluar si las medidas contenidas en el artículo 52 de la presente resolución tienen como finalidad regular la publicidad de alimentos y/o productos o, por el contrario, establecer los lineamientos técnicos para que la advertencia publicitaria sea clara, legible, destacada y comprensible de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 30021.
63. Al respecto, **en relación con la medida señalada en el punto (i) del párrafo 52** de la presente resolución, se advierte que tiene como objeto regular la ubicación de la advertencia publicitaria consignada en los productos que poseen alto contenido de sodio, azúcar y/o grasas saturadas.
64. En ese sentido, este Colegiado considera que «*la exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15 del Reglamento*» ha sido impuesta por el Ministerio en ejercicio de sus competencias establecidas en los artículos 5 y 123 de la Ley N° 26842, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 y los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161.

65. Asimismo, se advierte que el Ministerio utilizó el instrumento legal idóneo para establecer la referida medida, toda vez que la impuso a través de un Reglamento debidamente aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-SA, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Salud, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de la Producción. Así como, se verificó que el referido Reglamento fue publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de junio de 2017. Finalmente, se verificó que la medida cuestionada no vulnera alguna otra norma del ordenamiento jurídico, por lo que constituye una barrera burocrática legal.
66. De otro lado, **respecto a las medidas señaladas en los puntos (ii), (iii) y (iv) del párrafo 52** de la presente resolución, se verifica que tienen por finalidad regular la publicidad en el sentido estricto, toda vez que están orientadas a establecer el tamaño de la advertencia publicitaria en la publicidad en medios escritos y difundidos en la vía pública como en la internet, así como su duración en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine).
67. Por consiguiente, esta Comisión verificó que las referidas medidas han sido impuestas por el Ministerio excediendo las facultades que le fueron concedidas mediante las Leyes N° 26842 y N° 30021, en concordancia con el Decreto Legislativo N° 1161. En consecuencia, las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales al contravenir el Principio de Legalidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, los artículos 5 y 123 de la Ley N° 26842, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 y los literales a), b) y g) del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1161:
- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15 del Reglamento.
  - (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15 del Reglamento.
  - (iii) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15 del Reglamento.
68. Finalmente, en relación con el argumento del denunciante, referido a que la página 11 del Informe Legal N° 30-2016-JUS/DGDOJ, del 25 de febrero de 2016, elaborado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, se señala que la incorporación, de forma específica y detallada, del tamaño, color, iconografía y otros similares de las advertencias publicitarias excede el mandato de la Ley, toda vez que el artículo 10 de la Ley N° 30021 no facultaría al Ministerio a reglamentar la norma en ese sentido, manifestamos que el Reglamento no regula las materias que fueron objeto de consulta, ya que fueron establecidas a través del Manual, el cual será materia de análisis seguidamente. Por lo tanto, corresponde desestimar el

referido argumento del denunciante.

D.4. De la legalidad de fondo y forma de las medidas contenidas en el Manual:

69. En el presente caso, el denunciante cuestionó las siguientes medidas contenidas en el Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA:

- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el primer párrafo del numeral 3, en el inciso 4.1) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (ii) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (iv) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vi) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (ix) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (x) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias

sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.

- (xii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xiii) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (xiv) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xv) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xvi) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (xvii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (xviii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

70. Al respecto, el denunciante señaló que, a través de los numerales 2 y 6 del Manual, el Ministerio estableció una serie de disposiciones referidas al contenido, forma, formatos, ubicaciones y tamaños de advertencias publicitarias que se indican en el artículo 10 de la Ley N° 30021, excediendo sus facultades de regulación, que se encontrarían limitadas a establecer los parámetros técnicos de los alimentos con grasas trans y altos en sodio, azúcar y grasas saturadas, por lo que se trata de disposiciones manifiestamente ilegales.

71. Por el contrario, como ha sido señalado anteriormente, en sus descargos, el Indecopi sostuvo que el Manual contiene disposiciones de carácter complementario a las contenidas en la Ley N° 30021, que tienen como finalidad establecer la forma en la cual

los anuncios deben cumplir con su obligación de informar sobre la composición del producto para que los consumidores puedan acceder fácilmente a esta información.

72. Asimismo, manifestó que la emisión de normas que regulan el área mínima, la forma, tipo de letra y colores de las advertencias, el lugar donde deben estar ubicadas entre otras tiene como finalidad establecer reglas claras y de carácter objetivo que permitan, a las autoridades responsables de su aplicación, determinar de manera objetiva cuando se cumplen estas obligaciones. Lo cual origina que se reduzca el margen de discrecionalidad de la autoridad, toda vez que ya no tendrá que evaluar, en cada caso en concreto, si las advertencias han sido establecidas de manera clara, destacada legible y comprensible, conforme lo establece la Ley N° 30021, sino que determinará si cumplen los parámetros previstos en el Manual.
73. Sobre el particular, corresponde a esta Comisión evaluar si en efecto, el Ministerio impuso las normas señaladas en el párrafo 69 de la presente resolución en el marco de sus competencias legalmente atribuidas o caso contrario, vulneró el Principio de Legalidad contenido en el TUO de la Ley N° 27444.
74. De la revisión de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA, se advierte lo siguiente:

«DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**SEGUNDA. - Del Manual de Advertencias Publicitarias.**

El Ministerio de Salud elaborará el Manual de Advertencias Publicitarias para el rotulado ALTO EN SODIO, ALTO EN AZUCAR, ALTO EN GRASAS SATURADAS o CONTIENE GRASAS TRANS en un plazo no mayor a quince (15) días calendario de aprobado el presente Reglamento, el mismo que será aprobado por Decreto Supremo y refrendado por los sectores competentes en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario contados a partir del día siguiente de aprobado el presente Reglamento. Así mismo se tendrá en cuenta que las advertencias publicitarias se adecuen a las normas vigentes a la discapacidad.»

(Énfasis añadido)

75. Como podemos observar, **el Reglamento otorga competencias al Ministerio para regular respecto al rotulado ALTO EN SODIO, ALTO EN AZUCAR, ALTO EN GRASAS SATURADAS o CONTIENE GRASAS TRANS.** Por consiguiente, resulta necesario precisar la definición de «rotulado» a efectos de verificar el alcance de dicha facultad.
76. Cabe indicar que, conforme a sido señalado en el acápite anterior, el Ministerio no tiene competencias para imponer barreras burocráticas que regulen la actividad publicitaria en sí misma, sino todas aquellas que establezcan disposiciones respecto a las advertencias publicitarias, en este caso en particular, sobre el rotulado de las mismas.
77. Por consiguiente, resulta necesario precisar las diferencias entre el “rotulado” y la “publicidad”, a efectos de verificar si las medidas señaladas en el párrafo 69 de la presente resolución han sido emitidas en el marco de las competencias atribuidas al Ministerio:



Rotulado	Publicidad
<p>El Diccionario de la Real Academia Española define al término «rótulo» como aquel <i>«letrero con que se da a conocer el contenido de otras cosas»</i><sup>23</sup>.</p> <p>La Ley N° 28405 Ley de rotulado de productos industriales manufacturados<sup>24</sup> (a la fecha derogada) define al "rótulo" como <i>«cualquier marbete, marca u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado en relieve o en bajo relieve o adherido al producto, su envase o empaque»</i>.</p> <p>La Resolución N° 197-2005/TDC-INDECOPI, emitido bajo los alcances del Decreto Ley 716, Ley de Protección al Consumidor, estableció lo siguiente:</p> <p><i>«El rotulado está constituido por toda aquella información referida a la composición de un producto o cualquier otra indicación sobre sus características, naturaleza o propiedades, incluyendo información sobre el proveedor -en tanto resulta relevante para que el consumidor pueda oponer cualquier acción sobre la aptitud del producto. La peculiaridad de esta información es que no tiene como finalidad promover, de manera directa o indirecta, la contratación de bienes o servicios, siendo esta característica la que distingue al rotulado de la publicidad en envase.»</i></p> <p>[...]</p> <p><i>En síntesis, el rotulado de un producto se encuentra constituido por toda indicación consignada por el proveedor, ya sea de manera obligatoria o facultativa, en la etiqueta o envase de un producto, que provea información sobre su naturaleza, características, composición y origen siempre que se halle expresada en términos neutros, descriptivos o meramente informativos, esto es, sin promover, de manera directa o indirecta, la contratación de un producto. Cabe recordar que la promoción de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor. Esto elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado, convirtiéndolo, por tanto, en parte naturalmente constitutiva de la publicidad en envase.»</i></p> <p>(Énfasis añadido)</p>	<p>El artículo 3 de la Ley N° 30021<sup>25</sup>, define a la <i>«publicidad»</i> como toda forma de comunicación difundida a través de cualquier medio o soporte, y objetivamente apta o dirigida a promover, directa o indirectamente, la imagen, marcas, productos o servicios de una persona, empresa o entidad en el ejercicio de su actividad comercial, industrial o profesional, en el marco de una actividad de concurrencia, promoviendo la contratación o la realización de transacciones para satisfacer sus intereses empresariales.</p> <p>El artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1044, que aprobó la Ley de Represión de la Competencia Desleal señala que <i>«la publicidad es evaluada por la autoridad teniendo en cuenta que es un instrumento para promover en el destinatario de su mensaje, de forma directa o indirecta, la contratación o el consumo de bienes o servicios»</i>.</p> <p>La Resolución N° 096-96-TDC, emitida por el Tribunal de Defensa de la Competencia, define a la publicidad de la siguiente manera:</p> <p><i>«constituye publicidad cualquier forma de comunicación pública que tenga por finalidad o como efecto fomentar, directa o indirectamente, la adquisición de bienes o la contratación de servicios captando o desviando las preferencias de los consumidores»</i>.</p>

78. De las normas citadas anteriormente, podemos colegir que el «rotulado» es toda aquella información referida a la composición del producto, es decir la materia descriptiva o grafica que tiene como finalidad la de comunicar al potencial consumidor sobre el contenido del producto, mientras que la «publicidad» es una forma de comunicación pública cuyo fin es fomentar, promover, de manera directa o indirecta un determinado

<sup>23</sup> Ver <https://dle.rae.es/r%C3%B3tulo?m=form> (Revisado el 25 de febrero de 2020)

<sup>24</sup> Ley N° 28405 Ley de rotulado de productos industriales manufacturados. Derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria Del Decreto Legislativo N° 1304, publicado el 30 diciembre 2016.

Artículo 2.- Definición de rótulo

El rótulo de los productos es cualquier marbete, marca u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado en relieve o en bajo relieve o adherido al producto, su envase o empaque; el mismo que contiene la información exigida en la presente Ley.

<sup>25</sup> Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes

Artículo 3. Glosario

Para la aplicación de la presente Ley, se entiende por:

[...]

**Publicidad.** Toda forma de comunicación difundida a través de cualquier medio o soporte, y objetivamente apta o dirigida a promover, directa o indirectamente, la imagen, marcas, productos o servicios de una persona, empresa o entidad en el ejercicio de su actividad comercial, industrial o profesional, en el marco de una actividad de concurrencia, promoviendo la contratación o la realización de transacciones para satisfacer sus intereses empresariales.

[...]

producto, marca o servicio, con el objeto de que este sea adquirido por determinados consumidores. En consecuencia, la gran diferencia entre el rotulado y la publicidad es la finalidad que ambos tienen con relación al producto, mientras que el primero tiene como fin el de informar al potencial consumidor, la segunda busca promover, de manera directa o indirecta, la contratación de bienes o servicios.

79. Por lo expuesto, el Reglamento, al otorgar competencias al Ministerio para regular en lo que respecta al rotulado "ALTO EN SODIO, ALTO EN AZUCAR, ALTO EN GRASAS SATURADAS o CONTIENE GRASAS TRANS", **le está otorgando a la entidad denunciada, facultades para establecer los criterios y características de la advertencia publicitaria que la hagan clara, legible, destacada y comprensible** para los potenciales consumidores de los productos y/o alimentos que superen los parámetros técnicos sodio, azúcar y grasas saturadas. Así, debe entenderse que dicha facultad le permite al Ministerio establecer los criterios de iconografía, color, tamaño y disposición en el producto, para dar a conocer las advertencias publicitarias, conforme a las políticas públicas de alimentación saludable.
80. Por lo tanto, corresponde verificar si las medidas señaladas en el párrafo 69 de la presente resolución han sido impuestas en el marco de las facultades delegadas al Ministerio a través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento, es decir, si regulan aspectos relacionados con el rotulado de las advertencias publicitarias.
81. Sobre el particular, **con relación a las medidas señaladas en los puntos del (i) al (xii) del párrafo 69** de la presente resolución, se verificó que constituyen directrices del rotulado ALTO EN SODIO, ALTO EN AZUCAR, ALTO EN GRASAS SATURADAS o CONTIENE GRASAS TRANS", es decir, imponen exigencias relacionadas con la ubicación, tamaño, forma, color y tipografía de las advertencias publicitarias. En consecuencia, esta Comisión considera que fueron impuestas en el marco de las facultades delegadas al Ministerio a través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento.
82. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que, considerando que en el presente caso el denunciante no ha cuestionado la legalidad de la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento, teniendo en cuenta la vigencia de la norma, el debido procedimiento y en aplicación del Principio de Legalidad, corresponde presumir su validez.
83. Por otro lado, se advierte que el Ministerio utilizó el instrumento legal idóneo para imponer las referidas medidas toda vez que las impuso a través del Decreto Supremo N° 012-2018-SA, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Salud, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de la Producción. Asimismo, se comprobó que el referido Manual fue publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de junio de 2018.
84. Finalmente, este Colegiado concluyó que las siguientes medidas cuestionadas no vulneran alguna otra norma del ordenamiento jurídico, por lo que constituyen barreras burocráticas legales:
- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el primer párrafo del numeral 3, en el inciso 4.1) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.

- (ii) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (iv) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vi) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (ix) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (x) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.

85. De otro lado, de la lectura de las exigencias señaladas en los puntos del (xiii) al (xviii) del párrafo 69 de la presente resolución, se advierte que no regulan algún aspecto relacionado con el rotulado de las advertencias publicitarias, sino que están dirigidas a establecer exigencias para la publicidad que contiene advertencias publicitarias, lo cual, como ha sido señalado, no se encuentra dentro del marco de las competencias del

Ministerio.

86. En consecuencia, teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales por contravenir el Principio de Legalidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 y la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento:

- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iv) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (v) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (vi) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

## E. Evaluación de razonabilidad:

### E.1. Respecto de las medidas declaradas barreras burocráticas ilegales:

87. De conformidad con la metodología establecida en el Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las siguientes medidas impuestas por el Ministerio, debido a que han sido identificadas como barreras burocráticas ilegales:

- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet,

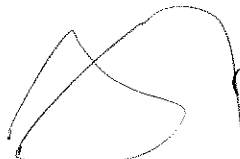
así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.

- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iv) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (v) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (vi) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

**E.2. Respecto de las medidas declaradas barreras burocráticas legales:**

88. En el presente caso, se han declarado barreras burocráticas legales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:

- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento; en el primer párrafo del numeral 3 del Manual, en el inciso 4.1) del numeral 4 del referido Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 de la misma disposición.
- (ii) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 del Manual y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del referido Manual.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.

- (iv) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vi) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 del Manual.
- (ix) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (x)  La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup>, pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup>, pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.

- 89. El Capítulo II del Decreto Legislativo N° 1256, establece la metodología de análisis de barreras burocráticas, señalando en su artículo 14 que, en caso la barrera burocrática denunciada fuera declarada legal, se procede con el análisis de razonabilidad.
- 90. Si bien se ha reconocido la competencia del Ministerio para establecer exigencias como las cuestionadas en el párrafo 88 del presente procedimiento administrativo, dicha facultad no resulta irrestricta pues se encuentra sujeta, además de a parámetros legales, a los límites de **proporcionalidad y razonabilidad** que rigen todas las actuaciones administrativas.
- 91. La evaluación de razonabilidad y proporcionalidad de una disposición normativa que restringe derechos a las personas no resulta exclusiva del ordenamiento jurídico peruano,

sino que es aplicada de modo similar por distintos tribunales en el mundo<sup>26</sup> y administraciones públicas<sup>27</sup> que buscan una mejora regulatoria. Con este tipo de análisis, lo que se pretende es que las exigencias y prohibiciones impuestas a los particulares hayan sido producto de un proceso de examen por la autoridad en el que se justifique la necesidad y la proporcionalidad en atención a un interés público, de tal manera que sean más beneficiosas que los costos sociales que van a generar.

92. En el Perú, conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1256, se ha otorgado facultades a la Comisión para verificar (además de la legalidad) la razonabilidad de las barreras burocráticas que sean impuestas a los agentes económicos por parte de las entidades de la administración pública y para disponer su inaplicación, ya sea con efectos generales o al caso concreto, dependiendo de cada evaluación realizada.
93. La función en comentario no implica, de modo alguno, sustituir a la autoridad local o sectorial en el ejercicio de sus atribuciones, sino únicamente verificar, por encargo legal, que las regulaciones administrativas emitidas tengan una justificación razonable, tomando en cuenta su impacto en el ejercicio del derecho a la libre iniciativa privada.
94. El artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que la Comisión o la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala), de ser el caso, 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 de su carencia de razonabilidad** en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve su admisión a trámite.
95. Por su parte, el artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256 sostiene que los referidos indicios deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica como una medida arbitraria o como una medida desproporcionada, considerándolas de la siguiente manera:

(i) **Medida arbitraria:** es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o

(ii) **Medida desproporcionada:** es una medida que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.

96. Es decir, la norma indica que cuando un denunciante haya calificado la barrera burocrática cuestionada, ya sea como medida arbitraria o desproporcionada, calificará como un indicio de carencia de razonabilidad; sin embargo, establece que no serán **indicios suficientes** para realizar el análisis de razonabilidad aquellos argumentos: (i) que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada, (ii) que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública, (iii) que sean alegaciones o

<sup>26</sup> Sobre la evolución del análisis de proporcionalidad (Proportionality analysis – PA) en distintos países del mundo, ver: Stone Sweet, Alec y Mathews, Jud. «Proportionality Balancing and Global Constitutionalism» (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 14. ([http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/14](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/14)). Asimismo, ver publicación de «El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional», elaborado por Laura Clérico (Editorial Universitaria de Buenos Aires - 2009). En dicha publicación se desarrolla el test de proporcionalidad que emplea el Tribunal Constitucional Federal Alemán; esta metodología consiste de manera básica en desarrollar tres principios: (i) el de idoneidad; (ii) el de necesidad; y, (iii) el de proporcionalidad.

<sup>27</sup> En países como Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), México (MX), Reino Unido (RU), entre otros, existen agencias dependientes del Gobierno, encargadas de revisar las regulaciones y trámites administrativos que impactan en las actividades económicas y en los ciudadanos, de manera previa a su emisión. Se exige que las entidades públicas que imponen estas deposiciones remitan información y documentación que sustente su necesidad y justificación económica en atención al interés público que se desea tutelar. Las agencias antes mencionadas son: (i) en EE.UU, la Oficina de Información y Regulación para los negocios (Office of Information and Regulatory Affairs); (ii) en MX, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); y, (iii) en RU, el Comité de Política Regulatoria (Regulatory Policy Committee).

afirmaciones genéricas; o, (iv) que aleguen como único argumento que la medida genera costos.

97. Con la finalidad de tener mayor claridad y orden para la evaluación de los argumentos de razonabilidad desarrollados por el denunciante, este Colegiado considera pertinente agruparlos en la forma en la que fueron presentados.

*De la exigencia de que las advertencias publicitarias deban consignarse en la cara frontal de la etiqueta del producto:*

98. A través de sus escritos de denuncia, el denunciante cuestionó la exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15 del Reglamento, en el primer párrafo del numeral 3, en el inciso 4.1) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.

99. Toda vez que se ha identificado que la referida exigencia no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde efectuar el análisis de su razonabilidad. Al respecto, el denunciante presentó los siguientes argumentos de razonabilidad:

- (i) La medida cuestionada le genera sobrecostos y obstaculiza su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
- (ii) La medida encarece el costo del empaque del producto y limita el acceso a la importación de productos que contienen advertencias en una ubicación diferente.
- (iii) La exigencia es irracional por cuanto no sirve a ningún propósito, no satisface interés general alguno y resulta confusa y desproporcionada. La Ley N° 30021 exige que la advertencia publicitaria se encuentre en un lugar destacado, lo cual debe ser analizado caso por caso, ya que en muchos productos es difícil determinar cuál es la cara frontal de la etiqueta. Por ejemplo, en los productos que tienen dimensiones rectangulares es muy difícil identificar la cara frontal. Su producto se comercializa en cajas rectangulares que mantienen diseños con información importante para consumidor en cada uno de los lados de las cajas. Al estar apiladas una sobre otras, solo se aprecian sus lados laterales, siendo irrelevante si el lado que se muestra es el superior o inferior.



100. Respecto de los numerales (i) y (ii) del párrafo precedente, este Colegiado considera que se está alegando como único argumento que la medida genera costos al señalar que “la medida cuestionada le genera sobrecostos y encarece el costo del empaque del producto”. Por otro lado, indicar que la exigencia cuestionada “limita el acceso a la importación de productos que contienen advertencias en una ubicación diferente” constituye una afirmación genérica en la medida que el denunciante no ha explicado las razones por las cuales consideraría que su imposición sería arbitraria y/o desproporcional de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256, así como, de qué manera operaría la limitación alegada.

101. En relación con el numeral (iii) del párrafo 99 de la presente resolución, es preciso indicar que, si bien el denunciante señaló que la exigencia cuestionada es irracional por cuanto no sirve a ningún propósito, no satisface interés general alguno y resulta confusa y desproporcionada; de la revisión de la exposición de motivos del Reglamento y del Manual se advierte que el Ministerio busca fortalecer el marco legal en materia de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, así como

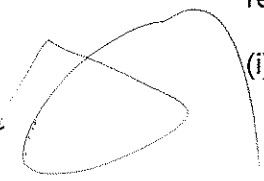


contribuir y respaldar las actuales políticas de salud que el gobierno viene impulsando como una forma de luchar contra la desnutrición crónica y las enfermedades no transmisibles, a través de las disposiciones señaladas.

102. Asimismo, el denunciante también señaló que la Ley N° 30021 exige que la advertencia publicitaria se encuentre en un lugar destacado, lo cual debe ser analizado caso por caso, ya que en muchos productos es difícil determinar cuál es la cara frontal de la etiqueta; sin embargo, no ha sustentado o desarrollado argumentalmente de qué forma, analizar caso por caso, si la advertencia se encuentra en un lugar destacado resultaría igualmente satisfactorio que la medida impuesta actualmente y menos lesivo.
103. En ese sentido, ha quedado desvirtuado el argumento desarrollado en el mencionado numeral (iii) en la medida que, contrariamente a la señalado por el denunciante, la exigencia cuestionada sí busca satisfacer un interés general y servir a un propósito. Asimismo, constituye una afirmación genérica en la medida que el denunciante no ha explicado las razones por las cuales se consideraría que la imposición de la medida bajo análisis sería arbitraria y/o desproporcional, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.
104. Por lo tanto, los argumentos desarrollados en los numerales (i) al (iii) del párrafo 99 de la presente resolución, no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.

*De la exigencia de que las advertencias publicitarias deban tener el contenido que se indica en el numeral 2 del Manual:*

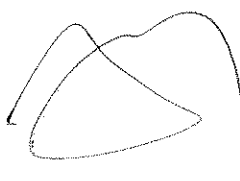
105. A través de sus escritos de denuncia, el denunciante cuestionó la exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del referido Manual.
106. Toda vez que se ha identificado que la referida exigencia no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde efectuar su análisis de razonabilidad. Al respecto, el denunciante presentó los siguientes argumentos de razonabilidad:

- 
- (i) La medida cuestionada le genera sobrecostos y obstaculiza su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
  - (ii) Es una medida irracional, por cuanto no resulta acorde ni proporcional al interés que busca proteger y, además, es discriminatoria.
  - (iii) El expresar las frases en octógonos negros limita la capacidad de publicidad de los anunciantes de manera grave y les impone obligaciones que van más allá de la ley, de manera desproporcionada. Lo que llama a atención es que ninguna de las experiencias de regulación pasadas, como los casos de consumo de tabaco y alcohol, hayan establecido que estas frases deban ir en forma de octógonos de color negro.
  - (iv) Imponer de manera arbitraria formas y colores para las advertencias publicitarias dispuestas por la ley, sin que exista sustento racional alguno para ello y careciendo de competencias legales, hace que sea una barrera burocrática ilegal e irracional que debe ser eliminada.

107. En relación con el numeral (i) del párrafo precedente, como se ha dicho anteriormente, no basta únicamente señalar que la medida bajo análisis genera costos para evidenciar a nivel preliminar, las razones por las cuales se consideraría que su imposición sería arbitraria y/o desproporcional. En ese sentido, dicho argumento no constituye un indicio suficiente de carencia de razonabilidad de la medida, de acuerdo a lo establecido en el literal d) del numeral 16.2) del citado artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256.
108. Respecto de los numerales (ii) al (iv) del párrafo 106 de la presente resolución, este Colegiado considera que los argumentos de carencia de razonabilidad señalados en el párrafo precedente constituyen afirmaciones genéricas debido a que no permiten evidenciar, a nivel preliminar, la razón por la que la exigencia cuestionada resulta excesiva con relación a sus fines, o si existe una alternativa que pueda lograr el mismo objetivo de forma menos gravosa. Es decir, el denunciante no ha precisado por qué la exigencia cuestionada es arbitraria y/o desproporcionada.
109. Como ha sido señalado, las advertencias publicitarias establecidas en el Reglamento de y en el Manual no son equiparables a las establecidas en otras disposiciones normativas, en la medida que se busca alcanzar objetivos distintos.
110. Asimismo, se advierte que a través del argumento desarrollado en el numeral (iii) del párrafo 106 de la presente resolución, el denunciante pretende cuestionar la legalidad de la medida al señalar que el Ministerio carece de competencias legales, por lo que es preciso indicar que en el acápite precedente se determinó que la medida cuestionada no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, lo que hace impertinente en razonabilidad, el argumento analizado.
111. Por lo tanto, los argumentos desarrollados en los numerales (i) al (iv) del párrafo 106 de la presente resolución, no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.

De la exigencia de que las advertencias publicitarias deban cumplir con las formas y formatos que se indican en el numeral 3 del Manual:

112. A través de sus escritos de denuncia, el denunciante cuestionó lo siguiente:

- 
- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
  - (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
  - (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
  - (iv) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

113. Toda vez que se ha identificado que las referidas exigencias no constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, corresponde efectuar el análisis de razonabilidad. Al respecto, el denunciante presentó los siguientes argumentos de razonabilidad:

- (i) Las medidas cuestionadas le generan sobrecostos y obstaculizan su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
- (ii) El expresar las frases de acuerdo con un tipo, tamaño y color de letra determinado, limita la capacidad de publicidad de los anunciantes de manera grave y les impone obligaciones que van más allá de la ley de manera desproporcionada. Sobre todo, porque ninguna de las experiencias de regulación pasadas, como los casos de consumo de tabaco y alcohol, hayan establecido que estas frases deban tener tipos, tamaños o colores de letras determinados.



114. Respecto del numeral (i) del párrafo precedente, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256, como ha sido señalado en el acápite anterior, no basta únicamente señalar que la medida bajo análisis genera costos para evidenciar a nivel preliminar, las razones por las cuales se consideraría que su imposición sería arbitraria y/o desproporcional.

115. En relación con el numeral (ii) del párrafo 113 de la presente resolución, este Colegiado considera que constituye una afirmación genérica debido a que no permite evidenciar, a nivel preliminar, la razón por la que la exigencia cuestionada resulta excesiva con relación a sus fines, o si existe una alternativa que pueda lograr el mismo objetivo de forma menos gravosa. Es decir, el denunciante no ha precisado por qué la exigencia cuestionada es arbitraria y/o desproporcionada.

116. Por lo tanto, los argumentos desarrollados en los numerales (i) y (ii) del párrafo 113 de la presente resolución, no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.

De las exigencias de que las advertencias publicitarias deban mantener la ubicación que se indica en el numeral 4 del Manual:

117. A través de sus escritos de denuncia, el denunciante cuestionó la exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 del Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del referido Manual.

118. Toda vez que se ha identificado que la referida exigencia no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde efectuar el análisis de su razonabilidad. Al respecto, el denunciante presentó los siguientes argumentos de razonabilidad:

- (i) La medida cuestionada le genera sobrecostos y obstaculiza su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.

- (ii) El problema que genera imponer una ubicación preestablecida de la advertencia publicitaria es que miles de productos cuentan con etiquetas diseñadas y la colocación de los octógonos en un determinado lugar puede tapar sus marcas o elementos publicitarios, obligados a incurrir en sobrecostos de rediseño innecesariamente.
- (iii) Es irracional que se exija un orden preestablecido de derecha a izquierda para cada una de las advertencias, no habría una razón para impedir un orden inverso o diferente.
- (iv) El problema que ocasiona la medida es el alto margen de error en la colocación de una u otra etiqueta, antes o después de la otra, debido a que miles de productos son etiquetados por el personal que labora en las tiendas de manera diaria.

119. Respecto a los numerales (i) y (ii) del párrafo precedente, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256, no basta únicamente señalar que la medida bajo análisis genera costos para evidenciar a nivel preliminar, las razones por las cuales se consideraría que su imposición sería arbitraria y/o desproporcional.

120. En relación con los numerales (iii) al (iv) del párrafo 118 de la presente resolución, este Colegiado considera que constituyen afirmaciones genéricas debido a que no permiten evidenciar, a nivel preliminar, la razón por la que la exigencia cuestionada resulta excesiva con relación a sus fines, o si existe una alternativa que pueda lograr el mismo objetivo de forma menos gravosa. Es decir, el denunciante no ha precisado por qué la exigencia cuestionada es arbitraria y/o desproporcionada. Por ejemplo, no ha demostrado las razones por las cuales colocar las advertencias publicitarias en un orden inverso no persigue el mismo objetivo que la medida cuestionada; ni tampoco ha sustentado el presunto problema alegado, del alto margen de error en la colocación de la etiqueta originaria que la exigencia sea irrazonable.

121. Por lo tanto, los argumentos desarrollados en los numerales (i) y (iv) del párrafo 118 de la presente resolución, no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.

*De la exigencia de que las advertencias publicitarias deban tener los tamaños que se indican en el numeral 5 del Manual:*

122. A través de sus escritos de denuncia, el denunciante cuestionó lo siguiente:

- (i) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (ii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (iii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el

Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

- (iv) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

123. Toda vez que se ha identificado que las referidas exigencias no constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, corresponde efectuar el análisis de su razonabilidad. Al respecto, el denunciante presentó los siguientes argumentos de razonabilidad:

- (i) Las medidas cuestionadas le generan sobrecostos y obstaculizan su permanencia en el mercado debido a que lo obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
- (ii) La medida resulta desproporcionada a los fines que busca proteger por cuanto no es necesario que las advertencias estén en proporción al tamaño del anuncio para destacar y ser claras, legibles y comprensibles. Por lo tanto, carece de sentido imponer un tamaño de advertencias en función del tamaño de los anuncios, siempre que dichas advertencias cumplan con destacar como manda el artículo 10 de la ley.

- (iii) La medida es discriminatoria.

124. Respecto del numeral (i) del párrafo precedente, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256, no basta únicamente señalar que la medida bajo análisis genera costos para evidenciar a nivel preliminar, las razones por las cuales se consideraría que su imposición sería arbitraria y/o desproporcional.

125. En relación con los numerales (ii) y (iii) del párrafo 123 de la presente resolución, este Colegiado considera que constituyen afirmaciones genéricas debido a que no permiten evidenciar, a nivel preliminar, la razón por la que la exigencia cuestionada resulta excesiva con relación a sus fines, o si existe una alternativa que pueda lograr el mismo objetivo de forma menos gravosa. Es decir, el denunciante no ha precisado por qué la exigencia cuestionada es arbitraria y/o desproporcionada.

126. Por lo tanto, los argumentos desarrollados en los numerales (i) al (iii) del párrafo 123 de la presente resolución, no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.

127. Por lo expuesto, toda vez que en el presente procedimiento los argumentos señalados por el denunciante como indicios de carencia de razonabilidad de las medidas cuestionadas en el presente procedimiento administrativo, no califican como suficientes para realizar el análisis de razonabilidad según lo previsto en el artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde continuar con dicho análisis y, en consecuencia, por los fundamentos expuestos, corresponde declarar infundada este extremo de la denuncia.

#### **F. Efectos y alcances de la presente resolución:**

128. De conformidad con los artículos 8° y 10° del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de parte, las barreras burocráticas cuestionadas sean declaradas

ilegales y estén contenidas o materializadas en disposiciones administrativas, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto de la denunciante y con carácter general en favor de otros agentes económicos o administrados en general que también se vean afectados por su imposición<sup>28</sup>.

129. En el presente caso, se han declarado barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:

- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iii) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
- (iv) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (v) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA,

28

**Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

**Artículo 8°.** - De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas.

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales.

8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano". La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.

8.4. En aquellos procedimientos iniciados de parte con posterioridad a la publicación a la que hace referencia el presente artículo, en los que se denuncie la aplicación de una barrera burocrática declarada ilegal, materializada en la misma disposición administrativa inaplicada con efectos generales, la Comisión encausa el escrito presentado como una denuncia informativa de incumplimiento de mandato.

8.5. En aquellos procedimientos en trámite, iniciados de parte hasta el día de la publicación a la que hace referencia el presente artículo y que versen sobre la misma barrera burocrática declarada ilegal inaplicada con efectos generales, la Comisión o la Sala, de ser el caso, resuelve el procedimiento en el mismo sentido y procederá conforme al numeral 8.2. cuando corresponda.

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

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.

10.2. En estos procedimientos, también se procede según lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley, cuando corresponda.

materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

- (vi) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
130. Por lo tanto, corresponde disponer la inaplicación de las medidas señaladas en el párrafo precedente, en favor del denunciante y su inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por su imposición.
131. Se precisa que el mandato de inaplicación con carácter general surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano, lo que podrá realizarse una vez que quede consentida o sea confirmada por la Sala, dentro de los alcances establecidos en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD<sup>29</sup>.
132. Cabe indicar que el incumplimiento del mandato de inaplicación precisado en el párrafo anterior podrá ser sancionado por esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34° del Decreto Legislativo N° 1256<sup>30</sup>.
133. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256, se deberá publicar de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala especializada en Eliminación de Barreras Burocrática (en adelante, la Sala). La remisión del extracto mencionado a la Gerencia Legal del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI<sup>31</sup>.
134. Adicionalmente, se informa que, en virtud del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 1256, el procurador público o el abogado defensor del Ministerio y el Indecopi tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaria General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.
135. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1) del artículo 50° del Decreto Legislativo N° 1256, el Ministerio y el Indecopi, como tercero administrado, deberán informar a la Comisión en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas

<sup>29</sup> Publicada el 11 de febrero de 2017 en diario oficial «El Peruano».

<sup>30</sup> Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas  
**Artículo 34°.** - Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato  
La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:  
1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.  
2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.  
3. Cuando, luego de publicado lo resuelto en los procedimientos de oficio a los que hace referencia el artículo 9, aplique u ordene aplicar la barrera burocrática previamente declarada carente de razonabilidad, o cuando pudiendo disponer su inaplicación, omite hacerlo.  
[...].  
(Énfasis añadido)

<sup>31</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD<sup>32</sup>.

**G. Medida correctiva:**

136. Los artículos 43° y 44° del Decreto Legislativo N° 1256, señalan lo siguiente:

**«Artículo 43°.- Medidas correctivas**

*La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar y/o conceder las siguientes medidas correctivas:*

[...].

2. *Que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad mediante las resoluciones de la Comisión que hayan agotado la vía administrativa y/o las resoluciones de la Sala, como medida complementaria.*

**Artículo 44°.- Forma de implementación y plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas:**

[...].

- 44.2. *En el caso de la medida correctiva señalada en el inciso 2. del artículo precedente, el plazo máximo con el que cuenta la entidad es de cinco (5) días hábiles. Las entidades pueden emplear medios de comunicación tanto físicos como virtuales que estén disponibles para todo administrado y/o agente económico que acuda al área de trámite documentario, así como el portal de la entidad.».*

137. De lo anterior, se puede advertir que esta Comisión se encuentra facultada para ordenar que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

138. En tal sentido, considerando el marco normativo vigente y que en el presente procedimiento se ha determinado la ilegalidad de las medidas señaladas en el párrafo 128 de la presente resolución; se ordena al Ministerio y al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, como tercero administrado, que informe a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, una vez que se declare consentida la presente resolución o sea confirmada por la Sala.

139. El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

**POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1256;

**RESUELVE:**

**Primero:** desestimar el argumento del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de acuerdo con lo señalado en el apartado B.3. de las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** desestimar la solicitud del Ministerio de Salud de declarar improcedente la denuncia presentada por Esteban Alfredo Pérez Señor, la cual se encuentra en el apartado B.2. de las Cuestiones Previas de la presente resolución.

<sup>32</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.



**Tercero:** declarar improcedente la denuncia presentada por Esteban Alfredo Pérez Senor en contra el Ministerio de Salud y, como tercero administrado, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, en el extremo en que cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad la medida consistente en la exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "CONTIENE GRASAS TRANS", materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

**Cuarto:** declarar que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio de Salud:

- (i) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobada por Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (iii) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (iv) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (v) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (vi) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto

Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

**Quinto:** disponer que se inaplique a Esteban Alfredo Pérez Senor las barreras burocráticas declaradas ilegales en el Resuelve Cuarto, así como los actos que las materialicen, de conformidad con lo establecido en el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

**Sexto:** disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas. La remisión del extracto mencionado a la Gerencia Legal del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI<sup>33</sup>.

**Séptimo:** disponer la inaplicación, con efectos generales, de las barreras burocráticas indicadas en el Resuelve Cuarto, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256. Este mandato de inaplicación surte efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial «El Peruano», a que se refiere el resuelve precedente.

**Octavo:** el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

**Noveno:** ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 44.2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual informen a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentido o confirmado el presente acto.

**Décimo:** el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

**Décimo Primero:** informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256, el procurador público o el abogado defensor del el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual tienen la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de las entidades y a su Secretaria General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

**Décimo Segundo:** disponer que, de conformidad con el numeral 50.1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, el Ministerio de Salud informe en un plazo no mayor a un (1) mes sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

<sup>34</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de febrero de 2017.

**Décimo Tercero:** declarar que constituyen barreras burocráticas legales las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio de Salud:

- (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA; en el primer párrafo del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, en el inciso 4.1) del numeral 4 del referido Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 de la misma disposición.
- (ii) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del referido Manual.
- (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (iv) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (v) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (vi) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (viii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del referido Manual.
- (ix) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (x) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

- (xi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup>, pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.
- (xii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA.

**Décimo Cuarto:** declarar que Esteban Alfredo Pérez Señor no ha aportado indicios suficientes de carencia de razonabilidad respecto de las barreras burocráticas señaladas en el Resuelve Décimo Tercero del presente acto resolutivo, por lo que no corresponde efectuar el análisis de su razonabilidad; y, en consecuencia, infundada este extremo de la denuncia presentada contra el Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, como tercero administrado.

**Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Gonzalo Alonso Zegarra Mulanovich y Carlos Enrique Mendoza Gutiérrez; y, con el voto en discordia del señor Luis Ricardo Quesada Oré.**

  
**GONZALO ALONSO ZEGARRA MULANOVICH**  
**VICEPRESIDENTE**

# Resolución

N° 0072-2020/CEB-INDECOPI

Lima, 25 de febrero de 2020

**EXPEDIENTE N° 000256-2019/CEB**

**DENUNCIADO : MINISTERIO DE SALUD**

**DENUNCIANTE : ESTEBAN ALFREDO PÉREZ SENOR**

**TERCERO**

**ADMINISTRADO : INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

**VOTO EN DISCORDIA DEL SEÑOR LUIS RICARDO QUESADA ORÉ**

Con el debido respeto por las opiniones de los miembros de la Comisión que han aprobado la resolución del presente caso en mayoría, formulo este voto en discordia, en mérito a los argumentos que expongo a continuación:

1. En el presente caso, con escritos del 13 y 23 de septiembre de 2019 y del 7 de octubre del mismo año, Esteban Alfredo Pérez Señor (en adelante, el denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Salud (en adelante, el Ministerio) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi), como tercero administrado, por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:
  - (i) La exigencia de consignar las advertencias publicitarias en la zona superior derecha de la cara frontal de la etiqueta del producto, materializada en el literal a) del artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA (en adelante, el Reglamento), en el primer párrafo del numeral 3 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA (en adelante, el Manual), en el inciso 4.1) del numeral 4 del referido Manual y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 de la misma disposición.
  - (ii) La exigencia de que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad tanto en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública como en la internet, así ocuparán un 3.75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto, materializada en el literal b) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.2.1) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
  - (iii) La exigencia de que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad, materializada en el literal c) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.3) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.
  - (iv) La exigencia de que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y

volumen que el tipo de grabación (anuncio), materializada en el literal d) del artículo 15° del Reglamento y en el acápite 6.3.2) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

- (v) La exigencia de consignar, en las advertencias publicitarias, el contenido establecido en el Gráfico 1, materializada en el numeral 2 y en el acápite 6.1.1) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.
- (vi) La exigencia de que las advertencias publicitarias tengan la forma geométrica de un octógono, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (vii) La exigencia de que las advertencias publicitarias sean consignadas en los colores negro y blanco, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (viii) La exigencia de que las advertencias publicitarias utilicen la tipografía Helvética LT Std-Bold, materializada en el inciso 3.1) del numeral 3 del Manual.
- (ix) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Sodio, Azúcar y Grasas Saturadas, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "ALTO EN" seguido de "SODIO", "AZÚCAR", "GRASAS SATURADAS", en uno o más símbolos independientes, materializada en el acápite 3.2.1) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (x) La exigencia de que, para los alimentos procesados que superen los parámetros técnicos de Grasas Trans, se deba incluir, en las advertencias publicitarias, el texto "CONTIENE GRASAS TRANS", materializada en el acápite 3.2.2) del inciso 3.2) del numeral 3 del Manual.
- (xi) La exigencia de que las advertencias publicitarias incluyan, debajo del octógono y enmarcado con línea negra y fondo de color blanco, el texto "EVITAR SU CONSUMO EXCESIVO" o "EVITAR SU CONSUMO", según corresponda, materializada en el inciso 3.3) del numeral 3 del Manual.
- (xii) La exigencia de ubicar las advertencias publicitarias en un orden determinado, en caso el producto procesado requiera más de una advertencia, materializada en el inciso 4.2) del numeral 4 y en el acápite 6.6.2) del inciso 6.2) del numeral 6 del Manual.
- (xiii) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea menor a 50 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xiv) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 50 cm<sup>2</sup> pero menor a 100 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2 centímetros de ancho por 2 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xv) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 100 cm<sup>2</sup> pero menor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 2,5 centímetros de ancho por 2,5 centímetros de alto, materializada en el Cuadro 2 del inciso 5.1) del numeral 5 del Manual.
- (xvi) La exigencia de que, cuando el área de la cara frontal o principal de la etiqueta sea mayor a 200 cm<sup>2</sup>, el tamaño de las advertencias publicitarias sea de 3 centímetros

de ancho por 3 centímetros de alto, materializada en el inciso Cuadro 2 del 5.1) del numeral 5 del Manual.

(xvii) La exigencia relativa a que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y saber que se trata de un producto con advertencia, materializada en el acápite 6.1.2) del inciso 6.1) del numeral 6 del Manual.

(xviii) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el primer párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

(xix) La exigencia relativa a que, de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, y, adicionalmente, hubiera advertencia de grasas trans, el audio tenga las variaciones consignadas en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2018-SA, materializada en el segundo párrafo del acápite 6.3.4) del inciso 6.3) del numeral 6 del Manual.

2. Al respecto, en sus descargos, el Ministerio solicitó que se declare la improcedencia de la denuncia en razón a que las medidas cuestionadas fueron impuestas con la finalidad de implementar con eficiencia la política de alimentación saludable aprobada por el Estado (octógonos).
3. Sobre el particular, el denunciante sostuvo que no existen medios probatorios que respalden que se trata de medidas altamente eficientes y que tampoco se ha acreditado desde qué estándar ni medición, las exigencias cuestionadas logran dicho grado de eficiencia. Añadió que no se ha acreditado que se hayan reducido o alcanzado los límites de obesidad, hipertensión o diabetes trazados. A su vez, refiere que la denuncia no debe ser declarada improcedente toda vez que no se encuentra cuestionando alguna norma con rango legal.
4. Teniendo en cuenta lo señalado, considero pertinente analizar si, en efecto, las medidas admitidas a trámite en el presente procedimiento administrativo constituyen barreras burocráticas que puedan ser analizadas en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

**A. Límites de las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi:**

5. El artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1256<sup>35</sup> establece que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos administrativos<sup>36</sup>, disposiciones administrativas<sup>37</sup> y actuaciones materiales<sup>38</sup>,


<sup>35</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 8 de diciembre de 2016.

<sup>36</sup> Declaración de una entidad cuyo concepto ha sido recogido en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 o la norma que la reemplace, destinado a producir efectos jurídicos individuales o individualizables de modo directo en un administrado o grupo de administrados y/o agentes económicos.

<sup>37</sup> Todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos.

<sup>38</sup> Todo comportamiento, manifestación y/o actividad material de una entidad o un funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que sin ser viabilizada a través de un acto y/o

- incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad<sup>39</sup>.
6. El inciso 3) del artículo 3° de la referida disposición establece que constituye una barrera burocrática toda 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.
  7. De conformidad con las disposiciones expuestas, **para que la Comisión pueda conocer los actos, actuaciones o disposiciones de las entidades de la Administración Pública, es necesario que estos constituyan barreras burocráticas**, es decir, que establezcan exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones y/o cobros para la realización de actividades económicas o simplificación administrativa. De lo contrario, se trataría de un acto, actuación o disposición que se encontraría fuera del alcance de las competencias de esta Comisión<sup>40</sup>.
  8. De esa forma, la normativa vigente establece que para que una exigencia, requisito, prohibición, limitación o cobro califique como una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad se deben tener en cuenta las siguientes pautas:
    - (i) Que sea impuesta a través de un acto, actuación o disposición emitido por una entidad de la Administración Pública.
    - (ii) Que afecte el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado o que vulnere las normas sobre simplificación administrativa.
  9. Respecto del supuesto indicado en el punto (i), es necesario precisar lo siguiente:
    - a. Se entiende por «acto o actuación» a cualquier declaración unilateral de la Administración Pública, emitida en ejercicio de la función administrativa, que contenga una exigencia, requisito, prohibición, limitación y/o cobro con efectos jurídicos individuales o individualizables en los administrados y por «disposición» a las reglas establecidas por dichas entidades en ejercicio de una función administrativa con efectos jurídicos a un número indeterminado de administrados. Para un sector de la doctrina, la «función administrativa» es la actividad que realiza la Administración Pública en ejercicio de potestades administrativas, que implican una actuación sometida a la ley y al control jurisdiccional<sup>41</sup>. Además, se afirma que *“igualmente corresponde al derecho administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones privadas o públicas no estatales”*.<sup>42</sup>

 <sup>39</sup> disposición administrativa, produce efectos jurídicos capaces de restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**  
**Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas**  
**6.1. De la Comisión y la Sala**

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley [...].

<sup>40</sup> TICONA POSTIGO, Víctor, en su libro *El debido proceso y la demanda civil*, Tomo II, define a la competencia como «*el deber y el derecho que tiene cada juez, según criterios legales, para administrar justicia en un caso determinado, con exclusión de otros.*»

<sup>41</sup> ABRUÑA, Antonio. *Derecho Administrativo Contemporáneo*. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo, Palestra Editores, Lima, 2007, pp. 131-141.

<sup>42</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009; p. 245.



- b. Se entiende por entidad de la Administración Pública a aquella que calza en lo establecido en el artículo I del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>43</sup>.
10. En consecuencia, el primer supuesto para evaluar si una exigencia, requisito, prohibición o cobro pueda ser considerado como una barrera burocrática consiste en determinar si dichas medidas se encuentran contenidas en un acto, actuación o disposición emitida por una entidad de la Administración Pública en ejercicio de una función administrativa.
11. Habiendo superado dicho análisis, en relación con el punto (ii), corresponde determinar *si la medida cuestionada puede ser capaz, de manera real o potencial, de afectar el acceso o permanencia de los agentes económicos al mercado o vulnerar las normas sobre simplificación administrativa.*

**B. Análisis de la denuncia presentada:**

12. En relación con el punto (i) del párrafo 9 de la presente resolución, se verifica que las medidas admitidas a trámite fueron impuestas a través de dos disposiciones emitidas por el Ministerio, tales como el Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-SA y el Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2018-SA, las cuales fueron emitidas al amparo de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable<sup>44</sup>.
13. Asimismo, teniendo en cuenta que las referidas exigencias fueron establecidas por una entidad de la Administración Pública, como lo es el Ministerio de Salud, corresponde señalar que se ha cumplido con el primer supuesto para su calificación como barreras burocráticas factibles de ser analizadas en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.
14. De otro lado, respecto del supuesto planteado en el punto (ii) del párrafo 9, referido a que la medida cuestionada debe encontrarse dirigida a afectar el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado o que vulnere las normas sobre simplificación administrativa, manifiesto lo siguiente.
15. De la lectura de las diecinueve (19) medidas señaladas en el párrafo 1 del presente voto en discordia se puede apreciar que todas establecen exigencias en torno a la iconografía, ubicación, tamaño y la forma como se publicitarán en medios audiovisuales las advertencias publicitarias, creadas mediante la Ley N° 30021.
16. Por lo tanto, corresponde analizar si las referidas exigencias se encuentran dirigidas a regular una actividad económica en particular y, además, si se encuentran afectando, de

<sup>43</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo I.-

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

<sup>44</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de mayo de 2017.

forma potencial o real, el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado o que vulneren las normas sobre simplificación administrativa.

17. Sobre el particular, mediante el artículo 10 de la Ley N° 30021, se crearon las «*advertencias publicitarias*», las cuales pueden definirse como *avisos informativos* que deben consignarse en los alimentos y bebidas no alcohólicas que superen ciertos parámetros técnicos de contenido de sodio, azúcar o grasas trans:


**«Artículo 10. Advertencias publicitarias**

*En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:*

*“Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”  
“Contiene grasas trans: Evitar su consumo”*

*Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.»*

18. Como se puede observar, las referidas advertencias publicitarias deberán ser consignadas en los alimentos y bebidas no alcohólicas que superen ciertos parámetros técnicos de contenido de sodio, azúcar o grasas trans, los cuales serán definidos por el Ministerio, de acuerdo con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30021<sup>45</sup>.
19. Por su parte, el artículo 1 de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes<sup>46</sup> establece que finalidad de la regulación contenida en dicha disposición está enfocada en la **promoción y protección, de forma efectiva, del derecho a la salud pública**, el crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, **la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles.**
20. Por consiguiente, puedo inferir que las advertencias publicitarias creadas por la Ley N° 30021 tienen como objetivo informar a los posibles consumidores (niños, niñas y adolescentes), el contenido de ciertos alimentos y bebidas no alcohólicas, que por su alto contenido de sodio, azúcar o grasas trans, podrían poner en riesgo su salud.
21. Dicha finalidad se condice con lo establecido en el Decreto Supremo N° 102-2012-PCM que declaró de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional y creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura<sup>47</sup>:

  
<sup>45</sup> Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable  
Disposición Complementaria Transitoria

**PRIMERA. Reglamentación de los parámetros técnicos**

Los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas son elaborados por el Ministerio de Salud vía reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley y estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud OMS-OPS. [...]»  
(Énfasis añadido)

<sup>46</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de mayo de 2017.

<sup>47</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre del 2012.

**«Artículo 1.- Objeto**

*Declárese de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional, para lo cual se elaborará y propondrá los planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre la seguridad alimentaria y nutricional.»*


22. Cabe indicar que dicha declaración fue realizada por el Gobierno Nacional en cumplimiento de la Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, para el cual el país se comprometió a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos inocuos, suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.
23. Así como, en el marco del documento *“Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños”<sup>48</sup>*, elaborada por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (en adelante, la OMS-OPS), que tiene como finalidad orientar la creación de un entorno favorable para la adopción de medidas sostenibles a nivel individual, comunitario, nacional y mundial, así como, respaldar la recomendación de la Estrategia Mundial dirigida a los Estados miembros (dentro de los cuales se encuentra el Perú) para que formulen criterios multisectoriales apropiados para la promoción de alimentos dirigidos a los niños. En ese sentido, se establecieron las siguientes recomendaciones:
- (i) La finalidad de las políticas debe ser reducir el impacto que tiene sobre los niños la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.
  - (ii) Dado que la eficacia de la promoción depende de la exposición y el poder del mensaje, **el objetivo general de las políticas debe ser reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.**
  - (iii) Para lograr la finalidad y los objetivos de las políticas, los Estados miembros deben considerar diferentes métodos, es decir, el progresivo o el integral, para reducir la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños.
  - (iv) Los gobiernos deben establecer definiciones claras de los componentes esenciales de las políticas que permitan un proceso de aplicación normalizado. Esto facilitará la aplicación uniforme, con independencia del organismo que se encargue de ella. Al establecer las definiciones esenciales, los Estados miembros tienen que reconocer y abordar cualquier desafío nacional específico con miras a obtener el máximo impacto de las políticas.
  - (v) Los entornos donde se reúnen los niños deben estar libres de toda forma de promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal. Dichos entornos incluyen, sin carácter limitativo, guarderías, escuelas, terrenos escolares, centros preescolares, lugares de juego, consultorios y servicios de atención familiar y pediátrica, y durante cualquier actividad deportiva o cultural que se realice en dichos locales.
  - (vi) Los gobiernos deben ser la parte interesada clave en la formulación de las políticas y aportar el liderazgo, mediante una plataforma múltiple de partes

48

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218\\_spa.pdf;jsessionid=2846C2C7C6834D99D0503FF84FEFF55B?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218_spa.pdf;jsessionid=2846C2C7C6834D99D0503FF84FEFF55B?sequence=1) (revisado el 25 de febrero del 2020), aprobada por la 57ª Asamblea Mundial de la Salud en 2004. Ver


interesadas, para la aplicación, la vigilancia y la evaluación. Al establecer el marco normativo nacional, los gobiernos pueden optar por asignar funciones definidas a otras partes interesadas, sin menoscabo de proteger el interés público y evitar los conflictos de intereses.

- (vii) Teniendo en cuenta los recursos, los beneficios y las cargas de todas las partes interesadas involucradas, los Estados Miembros deben considerar el método más eficaz para reducir la promoción de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños. El método que se elija deberá establecerse dentro de un marco concebido para lograr los objetivos de las políticas.
  - (viii) **Los Estados miembros deben cooperar para poner en juego los medios necesarios para reducir el impacto de la promoción transfronteriza (de entrada y de salida) de alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal dirigida a los niños, con objeto de que las políticas nacionales logren el máximo impacto posible.**
  - (ix) El marco normativo debe especificar los mecanismos de cumplimiento y establecer sistemas para su aplicación. Esto debe incluir definiciones claras de las sanciones y podría incorporar un sistema para la presentación de quejas.
  - (x) Todos los marcos normativos deben incluir un sistema de vigilancia para velar por la observancia de los objetivos establecidos en las políticas nacionales, valiéndose para ello de indicadores claramente definidos.
24. Como se puede observar, las recomendaciones (ii) y (viii) de la OMS-OPS sustentan la necesidad de que la eficacia de la promoción de una alimentación saludable depende de la exposición y el poder del mensaje, es decir que **el objetivo general de las políticas debe ser reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.**
25. En el presente caso, como ha sido señalado, el Reglamento y el Manual de la Ley N° 30021 establecieron determinadas exigencias en torno a la iconografía, ubicación, tamaño y la forma como se publicitarán en medios audiovisuales las advertencias publicitarias, creadas mediante la Ley N° 30021.
26. De lo expuesto en los párrafos precedentes, **considero que las referidas medidas no tienen como finalidad restringir, condicionar o limitar el acceso o la permanencia en el mercado de una actividad económica en particular, sino que persiguen el cumplimiento de un interés nacional y supranacional, relacionado con la salud pública, especialmente la de los niños, niñas y adolescentes del Perú, promoviendo una alimentación saludable, poniendo a su alcance determinada información (advertencias publicitarias)<sup>49</sup> que le permitirán discernir si un producto es favorable o no para su salud.**

  
<sup>49</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta que, la definición de «advertencia publicitaria» extraída del artículo 10 de la Ley N° 30021, no constituye ninguna forma de publicidad en los términos expresados en el artículo 3 de la Ley N° 30021 y en el artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1044, que aprobó la Ley de Represión de la Competencia Desleal, toda vez que no tiene como objetivo fomentar y/o promover, de manera directa o indirecta, un determinado producto, marca o servicio, con el objeto de que este sea adquirido por determinados consumidores, sino únicamente, **brindar información del contenido de un determinado producto que tiene como fin alertar a su potencial consumidor (niños, niñas o adolescentes) de un posible riesgo a la salud:**

27. En ese sentido, si bien las exigencias cuestionadas podrían generar un costo al denunciante que afecte su acceso o permanencia en el mercado, debe tenerse en cuenta que **la finalidad de dichas medidas no busca afectar una actividad económica, sino regular, de forma complementaria, una política transversal del Gobierno Nacional y supranacional, en miras de promocionar y garantizar un estilo de vida saludable de su población infantil y adolescente.** Tal es así que, como se puede verificar, tanto el Reglamento como su Manual, fueron aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros y los distintos ministerios que conforman el sector Ejecutivo, en base a un análisis multidisciplinario.
28. De otro lado, no advierto que el denunciante se encuentre inmerso en la tramitación de un procedimiento administrativo sujeto a las normas y/o principios de simplificación administrativa, por lo que, no se cumple el segundo presupuesto establecido en el punto (ii) del párrafo 9 del presente voto en discordia.
29. Este criterio ha sido recogido por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, a través de la Resolución 0617-2019/SEL-INDECOPI del 27 de diciembre de 2019, en el cual señaló lo siguiente:
- «14. Como se señaló en el acápite anterior, de acuerdo con la citada norma, únicamente califican como barreras burocráticas aquellas medidas que estén dirigidas a regular: (i) la actividad económica de un agente, y/o, (ii) el trámite de un procedimiento.
  15. De la revisión de los numerales 9.1 y 9.3 del artículo 9 de la Norma Técnica E.030 del RNE, que materializan las medidas denunciadas, se aprecia que las exigencias cuestionadas están dirigidas a los propietarios de las edificaciones cuya área techada sea mayor a 10 000m<sup>2</sup> o tengan más de 20 pisos, conforme se muestra a continuación:  
[...]
  16. Del texto de las citadas normas se observa que las obligaciones impuestas, a los propietarios de las edificaciones allí detalladas, no están orientadas a regular el trámite de un procedimiento que tales administrados deban seguir, por ende, dichas medidas no podrían involucrar una contravención a los principios que garantizan la simplificación administrativa.
  17. Asimismo, se puede advertir que las obligaciones contenidas en numerales 9.1 y 9.3 del artículo 9 de la Norma Técnica E.030 del RNE han sido impuestas a los propietarios en su calidad de titulares de tales edificaciones, independientemente de si pertenecen al sector público o privado, y/o de si realizan o no alguna actividad económica.
  18. Sobre el particular, el numeral 1.2 de la Norma Técnica E.030 del RNE3 dispone que dicho cuerpo legal regula las condiciones que deben cumplir todas las edificaciones en el país para estar acorde con un diseño sismorresistente, que permite evitar pérdidas de vidas humanas, asegurar la continuidad de los servicios básicos y minimizar los daños materiales.
  19. Aunado a ello, la citada norma precisa que sus disposiciones, como las que fueron denunciadas por Supermercados Peruanos en el presente procedimiento, se aplican a las edificaciones nuevas, a las existentes y a las que resultaran dañadas por la acción de sismos, sin distinguir que tales sean para uso comercial o de vivienda.
  20. Así, según las disposiciones cuestionadas, por ejemplo, una junta de propietarios de un condominio con más de 20 pisos tiene la obligación de asegurarse de que su edificio cuente con una estación acelerométrica instalada en la base o al nivel del terreno natural, así como proveer el mantenimiento operativo a las partes, componentes, material fungible y el servicio de los instrumentos de dicha estación.
  21. De este modo, las exigencias en análisis regulan de forma transversal medidas de prevención ante eventos sísmicos a cargo de los propietarios de determinadas edificaciones. Ciertamente, el Ministerio señaló que estas medidas buscan garantizar la seguridad de la población y disminuir la magnitud de los daños materiales en caso de sismos, a partir de la implementación de acciones efectivas de prevención con ayuda de la información recogida por dichos instrumentos.

22. De lo expuesto se aprecia que las exigencias de contar con una estación acelerométrica y darle mantenimiento operativo, es una carga para el ejercicio del derecho de propiedad de los titulares de dichas edificaciones, mas no se encuentra relacionada a la regulación del desarrollo de una actividad económica (como, por ejemplo, venta al menor de alimentos y bebidas, como la denunciante).
- [...]
25. *En ese sentido, a criterio de esta Sala, las medidas cuestionadas por Supermercados Peruanos no están dirigidas a regular una actividad económica en particular ni el trámite de un procedimiento administrativo, por tanto, no califican como una barrera burocrática en los términos previsto por el Decreto Legislativo 1256.»*
30. Por consiguiente, las medidas objeto de cuestionamiento en el presente caso se encuentran fuera del alcance del análisis que la Comisión pueda efectuar en ejercicio de sus competencias legales, por no tratarse de medidas que afecten el acceso o permanencia en el mercado de un agente económico y/o reglas de simplificación administrativa presuntamente afectadas del Texto Único Ordenado (en adelante, TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
31. El artículo 35° del TUO del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento<sup>50</sup>, dispone que la competencia por razón de la materia (entre otros) se declarará de oficio al calificar la demanda (entiéndase denuncia) o excepcionalmente en cualquier estado y grado del proceso (entiéndase procedimiento), sin perjuicio de que pueda ser invocada como excepción.
32. En atención a lo señalado, considero que corresponde declarar improcedente la denuncia presentada por el denunciante, toda vez que las medidas señaladas en el párrafo 1 del presente voto en discordia no constituyen barreras burocráticas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre los argumentos esgrimidos por el Ministerio y el Indecopi.

  
**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ**  
**PRESIDENTE**

<sup>50</sup>

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.  
Título Preliminar.

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo.**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
[...].

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a 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 sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

**Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes.**

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.