



# COSTO Y BENEFICIO N°01

Boletín editado por Contribuyentes Por RESPETO - Asociación de Contribuyentes del Perú

# INTRODUCCIÓN

**E**n la jerga peruana, una persona "zanahoria" es aquella que no tiene vicios, no fuma ni ingiere bebidas alcohólicas y se acuesta temprano.

La alcaldesa de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha expresado su intención de limitar el horario de funcionamiento de bares y discotecas hasta las 03:00 a.m. del día siguiente (en un primer momento dijo hasta las 11:00 p.m.), lo que se conoce coloquialmente como "Plan Zanahoria" en el entendido de que es un plan que busca moderar el comportamiento de las personas en cuanto al consumo de alcohol y a la búsqueda de diversión en un horario nocturno.

Según la referida autoridad, dicho plan permitirá disminuir los actos de violencia, la delincuencia y los accidentes de tránsito que aquejan a la ciudad.

Algo que no ha advertido la autoridad municipal es que solo en lo que va del año, todas las restricciones horarias de similar naturaleza impuestas por distintas municipalidades han sido declaradas ilícitas por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECO-PI, por contravenir el ordenamiento jurídico o por carecer de un sustento de razonabilidad.

**Contribuyentes Por RESPETO** dedica su nuevo **Boletín Costo y Beneficio** al análisis de los criterios de razonabilidad que deben seguir las municipalidades para establecer límites horarios o geográficos para el funcionamiento de establecimientos comerciales de diversión o de expendio de bebidas alcohólicas.

La lección que esperamos sea aprendida por la alcaldesa de Lima y por todas las autoridades municipales en general es que todas las limitaciones a la libertad vienen con un costo, y antes de proponer soluciones que parecen tan saludables como una zanahoria, deben ponderar primero sus efectos y considerar alternativas que puedan conseguir los mismos fines a un menor costo.

## EN ESTE NÚMERO

PLANES ZANAHORIA: RAZONABILIDAD IGNORADA	3
El test de la razonabilidad	3
Los elementos del test de la razonabilidad	3
Análisis de legalidad y racionalidad de barreras burocráticas	4
El test de la razonabilidad aplicado	5
Restricciones horarias: El caso "Calle de las Pizzas"	5
Restricciones geográficas: El caso "Municipalidad de Barranco"	6
Conclusión	6
Anexo	6

**CONTRIBUYENTES**  
**Por RESPETO**

Asociación de Contribuyentes del Perú

**Año 1, N°01 - Octubre 2012**

Boletín editado por la Asociación de Contribuyentes del Perú  
Contribuyentes Por RESPETO

Editor  
Andrés Calderón L.

Director Ejecutivo  
Fernando Cáceres F.

Investigadores  
Fernando Cáceres F.

Diagramación  
MagooBTL

# PLANES ZANAHORIA: RAZONABILIDAD IGNORADA

## El Test de Razonabilidad

Todas las personas tienen libertad de desarrollar una actividad empresarial y para organizarse de la forma empresarial que les sea más conveniente. Sin embargo, aún de manera intuitiva, las personas saben que sus acciones no son completamente libres, sino que existen ciertos límites, determinadas reglas a seguir.

Las personas saben que no se podrá operar un camal en un barrio residencial, una discoteca junto a un hospital, una fábrica de cemento junto a un colegio, o un prostíbulo junto a una iglesia. Se producirían externalidades negativas si es que no existiera cierta intervención estatal que establezca reglas a los lugares o los horarios en que se puede desarrollar una actividad económica.

Hay un amplio consenso en reconocer que el Estado debe intervenir para corregir las fallas del mercado, siendo una de ellas las externalidades negativas (perjuicios no controlados). ¿Pero cómo debe intervenir el Estado? Pues con medidas que al menor costo social logren corregir (eliminar o minimizar) la mayor cantidad de perjuicios. Una medida eficaz sería prohibir el funcionamiento de camales, discotecas, fábricas y prostíbulos, pero es evidente que esta medida sería exagerada, desproporcionada.

En su lugar, es más sensato empezar estableciendo reglas claras de zonificación. Así, una parte de la ciudad será residencial, otra comercial, otra industrial y otra para el entretenimiento nocturno. Adicionalmente a ello, también se suelen establecer límites a la emisión de ruidos (decibeles) y gases contaminantes, así como medidas sanitarias y de salud para evitar el contagio y propagación de enfermedades. Estas reglas parecen contar con cierta razonabilidad, y es precisamente un parámetro de razonabilidad

el que se le exige a una entidad estatal cuando pretende imponer límites al libre ejercicio de las libertades por parte de los ciudadanos.

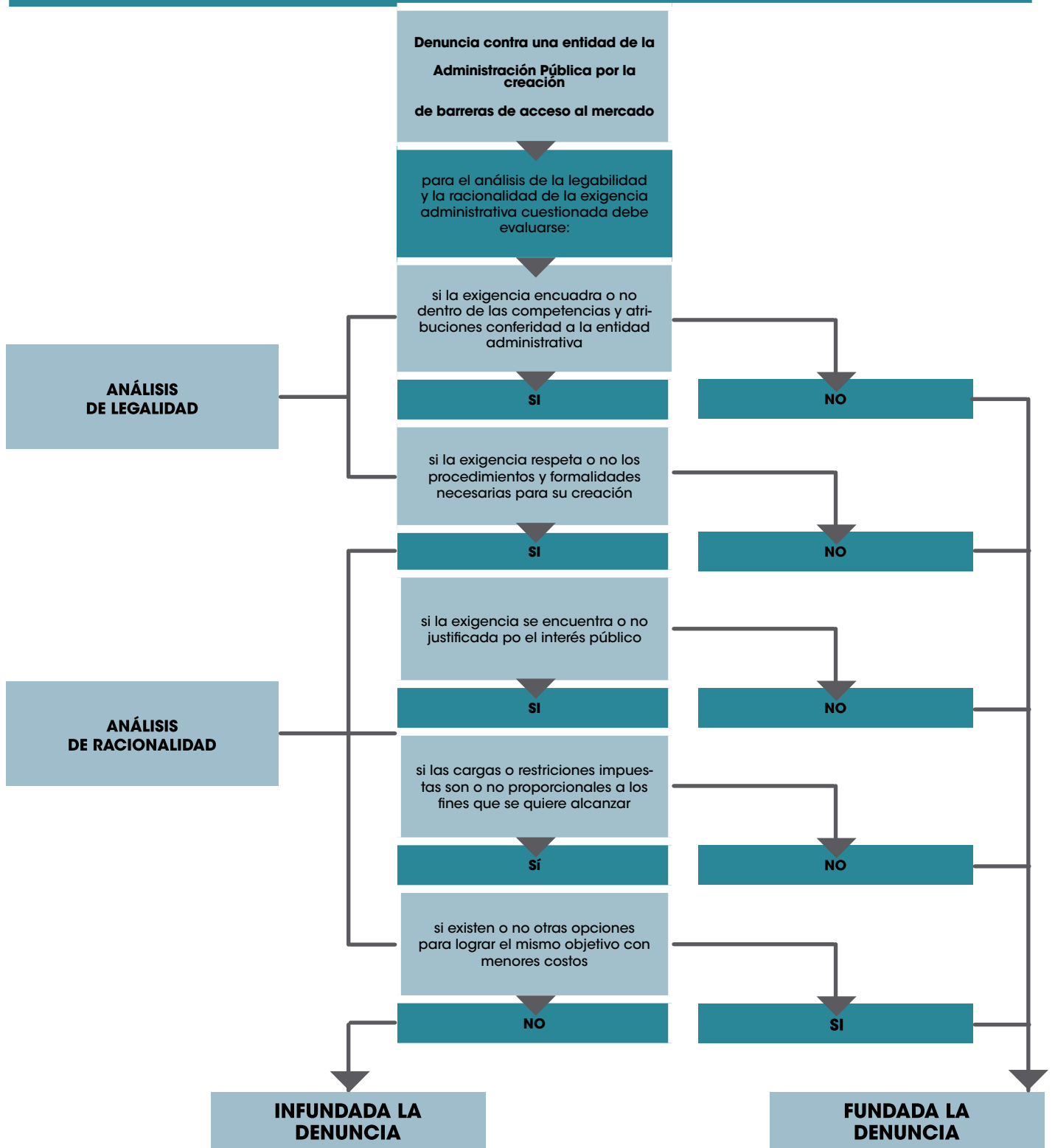
## Los elementos del test de razonabilidad

- Tanto el Tribunal Constitucional como la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi han explicado la aplicación del "test de razonabilidad" que deben superar las medidas estatales que pretenden limitar el ejercicio de las libertades individuales. Bajo este test debe verificarse si:
  - La medida tiene un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, si existiría un amplio consenso social sobre su conveniencia.
  - La medida es idónea para cumplir dicho objetivo, esto es, si la aplicación de la medida permite conseguir el objetivo perseguido.
  - La medida es proporcional, lo que significa verificar si los beneficios obtenidos por la medida son superiores a los costos de implementarla.
  - La medida es la opción menos restrictiva o gravosa para los ciudadanos en comparación con otras medidas, lo que implica evaluar si hay otra medida igualmente idónea pero menos costosa y menos gravosa para las libertades individuales.

## PAPÁ HERNÁNDEZ



### Análisis De Legalidad Y Racionalidad De Barreras Burocráticas



La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI recibe denuncias de empresas y particulares contra reglas y exigencias estatales que limitan su libertad de empresa. Si es que estas barreras burocráticas no pasan el test de legalidad y el test de racionalidad, serán declaradas ilícitas y no exigibles para la persona que las denunció.

## EL TEST DE RAZONABILIDAD APLICADO

Se diagnostica que el exceso de velocidad y el conducir en estado de ebriedad son la principal causa de los accidentes de tránsito con resultado mortal. Frente a ello, el Congreso aprueba una ley prohibiendo la circulación de vehículos automotores. ¿Pasará esta ley el test de razonabilidad?

### Idoneidad

**El objetivo de la ley es evitar los accidentes de tránsito con resultado mortal. Este objetivo, qué duda cabe, sería compartido por la mayoría de la población. Se cumple el primer criterio.**

**La medida es idónea, pues si los vehículos no circulan, no habrá accidentes automovilísticos. Se cumple el segundo criterio.**

### Proporcionalidad

**La medida es desproporcionada. Sin vehículos automotores el transporte de pasajeros y de carga sería igual al que existía antes de que se inventara el automóvil. La productividad y competitividad del país se vería gravemente afectada si el transporte fuera mediante carretas jalados por caballos. Si bien no habría accidentes como los que se ven actualmente, el costo para la sociedad sería muy alto. Se incumple el tercer criterio.**

### Opción menos gravosa

**La medida no es la opción menos gravosa. Menos costoso es sancionar severamente a los que conducen con exceso de velocidad o en estado de ebriedad. Se incumple el cuarto criterio.**

**La ley del ejemplo no pasó el test de razonabilidad. Se trata de una medida irrazonable.**

## Restricciones horarias: El caso "Calle de las Pizzas"

El año 2005 la Municipalidad Distrital de Miraflores, en la provincia de Lima Metropolitana, emitió dos ordenanzas restringiendo el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales ubicados en la denominada Calle de las Pizzas y zonas de influencia, los que deberían cerrar de domingo a jueves desde las 01:00 am hasta las 07:00 am. Y los viernes, sábados y víspera de feriado debían permanecer cerrados desde las 02:00 am. hasta las 07:00 am.

Los comerciantes afectados demandaron a la Municipalidad ante el Tribunal Constitucional (TC). La Municipalidad alegó en su defensa que dichos establecimientos incumplían las normas de seguridad de defensa civil y que la restricción de horarios bus-

caba preservar la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salud de los vecinos.

De manera acertada, el TC resolvió que la restricción al horario de funcionamiento no era una medida idónea para proteger la seguridad ciudadana, la vida y la seguridad de los trabajadores de los establecimientos comerciales y de los concurrentes. Tal protección era una tarea de la Policía y del servicio de Serenazgo de la Municipalidad.

Si un establecimiento no es seguro por incumplir las normas de defensa civil, el riesgo de que ocurran accidentes está presente en todo momento, y no a partir de una hora determinada.

Si en las calles hay peleas entre personas alcoholizadas, la restricción de horarios no soluciona el problema, simplemente traslada el horario de las peleas. Si los vehículos son conducidos por personas en estado de ebriedad, la restricción del horario no corrige el asunto porque no evita que haya borrachos, simplemente varía el horario en que los borrachos salen de los locales. Además, no todos los borrachos salen de los bares y discotecas, muchos salen en ese estado de sus casas o de las de sus parientes o amigos.

Los problemas descritos no se solucionan con la restricción de horarios, sino con una adecuada fiscalización por parte de la Policía y el Serenazgo. El mejor disuasivo para evitar que las personas conduzcan sus vehículos en estado de ebriedad es el miedo a ser sancionados con la imposición de multas, la suspensión de sus licencias de conducir y la pérdida de la posesión de sus vehículos, y ese temor solo puede ser generado a partir de acciones efectivas de fiscalización por parte de la Policía. El horario de funcionamiento de los locales nada tiene que ver con el asunto. Restringir el horario de funcionamiento no es una medida idónea para corregir los problemas de seguridad.

El TC también señaló que la restricción de horarios era una medida idónea para evitar la contaminación acústica (los ruidos). Esto es correcto, si el local está cerrado, no emite ruidos. Sin embargo, el TC afirmó que no había medidas alternativas igualmente eficaces que permitieran un entorno acústico sano, precisando que si bien es una alternativa permitir el funcionamiento de los locales estableciendo un límite a los decibeles (ruidos), esta medida sería ineficaz.

¿Por qué sería ineficaz? El TC no lo dice, pero la respuesta es una sola. Sería ineficaz porque la Municipalidad (El Estado) no fiscalizaría. Si lo hiciera, la medida sí cumpliría su cometido.

La postura del TC tiene dos problemas. Si se presume la ineficacia de la Municipalidad para fiscalizar el cumplimiento del límite de decibeles, también habría que presumir la ineficacia o incapacidad para fiscalizar la restricción del horario de funcionamiento.

El segundo error es que distorsiona el test de razonabilidad al utilizar la inhabilidad del propio Estado para limitar las libertades individuales. Dicho en otros términos, como el Estado es incapaz para fiscalizar el cumplimiento de los límites establecidos para los ruidos (decibeles) que emiten los locales, entonces los privados deberán soportar una medida mucho más gravosa, como la restricción de horarios.

Establecer un límite a los ruidos emitidos por los locales es una medida menos gravosa que restringir el horario de funcionamiento de dichos locales o, en todo caso, permitirá que sean los privados los que decidan cuál sería la opción menos costosa. Como la gente tiene que dormir, la Municipalidad podría establecer un tope de decibeles entre las 10:00 pm. y las 06:00 am. del día siguiente. Frente a ellos, los locales tendrán dos opciones: o acondicionan sus locales (con paredes aislantes del ruido) para que los decibeles no superen dicho límite o cierran sus locales en dicho horario. De esta forma, acondicionarán sus locales cuando el costo de hacerlo sea menor a los beneficios que percibirían por mantener sus locales abiertos. Por el contrario, si estas ganancias son inferiores al costo de acondicionar sus locales, la decisión será cerrarlos en ese horario.

Como puede apreciarse, poner un límite a los ruidos no sólo es una opción menos gravosa sino que permite una mejor asignación de los recursos. Las personas que quieren el local abierto toda la noche estarán dispuestas a pagar más y compensar, a través del sistema de precios, los costos que han tenido que asumir los locales para cumplir con los límites de decibeles. Este costo es el que se asume, a su vez, para garantizar que los vecinos de los locales puedan dormir tranquilamente toda la noche. De esta forma, hay una suerte de compensación indirecta entre los que desean tener el local abierto y quienes se verían expuestos a ruidos molestos durante la noche.

Si los que quieren el local abierto no están dispuestos a compensar a los que quieren dormir tranquilamente, los menores ingresos que perciban los locales los inducirá a no acondicionar sus locales y a mantenerlos cerrados durante la noche.

¿Qué debe hacer el Estado? Dejar en libertad a las personas para que, con su disposición a pagar, decidan si lo más valioso es mantener los locales abiertos o dormir toda la noche.

A través de estos mecanismos de compensación indirectos, todos obtienen beneficios. Los vecinos duermen tranquilamente, las personas se divierten, y los propietarios de los locales realizan sus actividades económicas.

### Restricciones geográficas: El caso "Municipalidad de Barranco"

La Municipalidad de Barranco también restringió el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales, pero no en una zona en particular, sino en todo el distrito. Para hacer esto, alegó que la restricción buscaba reducir el índice delictivo, evitar la perturbación de la tranquilidad y del orden público propiciados por la prostitución clandestina y el consumo y venta de drogas.

Sin embargo, no es la restricción al horario de funcionamiento de los locales lo que reduce la prostitución y la criminalidad, sino, nuevamente, la actuación efectiva de la Policía y el Serenazgo. Si no hay policías o serenos en las calles, habrá delincuencia, al margen de si las discotecas cierran a las 03:00 am. o a las 06:00 am.

La Cámara de Comercio de Barranco denunció a dicha municipalidad ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi, entidad que declaró que la restricción del horario constituía una barrera burocrática irrazonable debido a que no se limitaba a una zona específica de generación de ruidos molestos por aglomeración de locales de diversión, sino a la totalidad del distrito.

El Indecopi coincidió con el TC en que la restricción de horarios no debe aplicarse para resolver problemas de seguridad (delincuencia, peleas, prostitución), pero sí para combatir los ruidos molestos. Sustentó que la medida era irrazonable porque la Municipalidad asumía que todos los locales del distrito emitían ruidos molestos, lo que no era así. También destacó la falta de la Municipalidad en el ejercicio de sus facultades de fiscalización y control para determinar con precisión cuáles eran los locales ruidosos.

### Conclusión

- En la vida en sociedad, se admiten las limitaciones a las libertades individuales de las personas y empresas para evitar la generación de externalidades negativas. Estas reglas o límites son mecanismos para garantizar el ejercicio de las libertades de otros individuos.
- En el caso de los funcionamientos de locales comerciales de diversión (restaurantes, bares y discotecas), las autoridades municipales podrían establecer reglas de zonificación y límites máximos de decibeles (por horas) que garanticen la tranquilidad y el reposo de los vecinos.
- Frente a ello, los locales tendrán dos opciones: o cumplen con la medida o cierran sus locales. Cuando los ingresos provenientes de mantener los locales abiertos sean superiores al costo de acondicionarlos, los propietarios adecuarán sus locales para no exceder los límites permitidos. Esta sería una medida idónea, proporcional y menos gravosa en comparación con las restricciones de horarios establecidas para zonas determinadas o, peor aún, para todo el distrito o provincia.
- Un análisis de razonabilidad por parte de las autoridades municipales evitará la puesta en marcha de un "Plan Zonahoria" irrazonable. (RESPETO.pe)

## ANEXO 1

### Planes zananhoría declarados ilegales o irracionales por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Indecopi (Enero - Setiembre 2012)

Denunciante	Denunciado	Barrera	Resolución	Fundamento
<b>Víctor Sandro Muñoz Llanos</b>	Municipalidad de Villa María del Triunfo	Límite de funcionamiento de locales hasta las 2:00am. Prohibición de venta de bebidas alcohólicas entre 2:00am y 6:00pm	009-2012/CEB	Medida ilegal por revocación indirecta de licencia de funcionamiento
<b>Wilbert Guino Muñoz Llanos</b>	Municipalidad de Villa María del Triunfo	Límite de funcionamiento de locales hasta las 2:00am. Prohibición de venta de bebidas alcohólicas entre 2:00am y 6:00pm	032-2012/CEB	Medida ilegal por revocación indirecta de licencia de funcionamiento, y carente de razonabilidad
<b>García &amp; Luna S.A.C.</b>	Municipalidad Distrital de San Isidro	Restricción del horario de funcionamiento. Exigencia de tramitar una autorización especial de ampliación de horario de funcionamiento.	080-2012/CEB	Medida ilegal por revocación indirecta de licencia de funcionamiento

<b>Bussines &amp; Music S.A.C.</b>	Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores	Restricción del horario de funcionamiento (de 8:00 horas a 3:00pm) para desarrollar actividades económicas con el giro de discoteca que expendan bebidas alcohólicas	0178-2012/CEB	Medida carente de razonabilidad
<b>Diversiones Modernas S.A.C.</b>	Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores	Restricción del horario de funcionamiento (de 8:00 horas a 3:00pm) para desarrollar actividades económicas con el giro de discoteca que expendan bebidas alcohólicas	0179-2012/CEB	Medida carente de razonabilidad
<b>Nicodemo Cunza Malpartida</b>	Municipalidad Provincial de Maynas	Restricción de horario de funcionamiento para desarrollar actividades económicas con el giro de discoteca que expendan bebidas alcohólicas	0200-2012/CEB	Medida carente de razonabilidad
<b>Inversiones Extremas E.I.R.L.</b>	Municipalidad Distrital de Independencia	Restricción para poder operar más allá de las 23:00 horas para los locales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas para llevar. Restricción para poder operar fuera del horario comprendido entre las 8:00 a.m. y las 02:00 a.m. del día siguiente, para aquellos locales comerciales que expendan bebidas alcohólicas para su consumo.	0283-2012/CEB	Medida carente de razonabilidad



**CONTRIBUYENTES**  
**Por RESPETO**  
Asociación de Contribuyentes del Perú