



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI
DE TACNA



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

EXPEDIENTE N° 0001-2023/CEB-INDECOPI-TAC

RESOLUCIÓN DE TRÁMITE N° 0001-2023/CEB-INDECOPI-TAC

EXPEDIENTE N° : 0001-2023/CEB-INDECOPI-TAC
 DENUNCIANTE : EMPRESA DE TRANSPORTES LAQUI S.A.
 DENUNCIADO : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TACNA
 MATERIA : OTORGAMIENTO DE MEDIDA CAUTELAR

Tacna, 06 de junio del 2023

La Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Tacna (en adelante, la Comisión).

VISTOS: El escrito de solicitud de medida cautelar del 05 de mayo de 2023, presentado por la Empresa de Transportes Laqui S.A.¹ (en adelante, la denunciante), el estado del Expediente N° 0001-2023/CEB-INDECOPI-TAC; y,

CONSIDERANDO QUE:

A. La denuncia y admisión a trámite:

1. Mediante escrito de denuncia del 02 de mayo del 2023² y el escrito de subsanación del 10 de mayo del 2023³, la denunciante cuestionó que la Municipalidad Provincial de Tacna (en adelante, Municipalidad), le estaría imponiendo barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad, consistentes en:
 - (i) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas", emitida por el propietario del vehículo y conductor (de corresponder); materializado en los procedimientos del Anexo 1 de la presente resolución.
 - (ii) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas, sujeto a control posterior", emitida por el propietario y conductor del vehículo entrante y saliente, para obtener la **autorización para sustitución de la unidad vehicular** en el transporte de servicio urbano e interurbano; materializado en el procedimiento 7.05 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización para sustitución de la unidad vehicular en el transporte de servicio urbano e interurbano", aprobado por Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT⁴.
 - (iii) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la renovación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC)**; materializado en:

¹ Debidamente representada por su gerente general, Fausto Ponci Laqui Calizaya.

² Ingresado por Mesa de Partes Física de la Oficina Regional del Indecopi de Tacna.

³ Ingresado por Mesa de Partes Virtual del Indecopi.

⁴ Dicha ordenanza ha sido actualizada mediante Decreto de Alcaldía N° 018-2019 del 22 de noviembre de 2019.





- La Notificación N° 009-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 010-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 012-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 011-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC y cambio del titular.
- (iv) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la sustitución de vehículo**; materializado en la Notificación N° 013-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Sustitución de vehículo.
2. Mediante Resolución N° 0087-2023/INDECOPI-SRB del 26 de mayo de 2023, la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la SRB) adscrita a la Comisión⁵, admitió a trámite la denuncia por la presunta imposición de las barreras burocráticas detalladas en el párrafo primero de la presente resolución.
- B. Medida cautelar:**
3. El artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, Decreto Legislativo N° 1256), modificado por el artículo único de la Ley N° 31755, dispone que se puede dictar -de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte- una medida cautelar con el objeto de que la entidad denunciada se abstenga de aplicar o imponer las barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad cuestionadas, de manera previa a la emisión de la resolución final⁶.
4. Asimismo, el numeral 1) del artículo 157° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444) establece que, en los procedimientos seguidos ante las entidades de la

⁵ Mediante Resolución N° 004-2021-PRE/INDECOPI, publicada en el diario oficial El Peruano el 02 de julio de 2021, se aprobó la adscripción simultánea de la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas en las Oficinas Regionales de Arequipa, Junín, Cusco, Puno, La Libertad, Cajamarca, Lambayeque, San Martín, Piura, Tacna, Loreto e Ica, la cual, en el caso de Arequipa y Junín, es con eficacia anticipada al 26 de mayo de 2021 y, en los otros casos, a partir del 03 de agosto del 2021.

⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS (MODIFICADO POR LA LEY N° 31755).**

Artículo 23.- Medidas cautelares

23.1. En cualquier etapa del procedimiento, la Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, puede dictar, de oficio o a pedido de quien haya presentado una denuncia de parte, una medida cautelar con el objeto de que la entidad denunciada se abstenga de aplicar o imponer la barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad a ser evaluada, de manera previa a la emisión de la resolución final. La medida cautelar dictada por la Secretaría Técnica se otorga con cargo a dar cuenta a la Comisión.

23.2. En caso de que la medida cautelar haya sido dictada por la Comisión o su Secretaría Técnica, el efecto de la misma permanece hasta que la Sala emita pronunciamiento final o la revoque al declarar fundada una apelación en su contra.

23.3. Las medidas cautelares son concedidas o rechazadas en un plazo máximo de treinta días hábiles desde la fecha de presentación de la solicitud.





administración pública, una vez iniciado este, la autoridad competente puede dictar medidas cautelares cuando advierta que, de no hacerlo, arriesga la eficacia de su resolución⁷.

5. El artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256, modificado por el artículo único de la Ley N° 31755⁸, establece los requisitos para dictar las medidas cautelares, los mismos que **deben existir de manera concurrente**⁹:
 - (i) La barrera burocrática que se pretende inaplicar.
 - (ii) La verosimilitud del carácter ilegal o de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.
 - (iii) Indicios razonables de que por el transcurso del tiempo entre la interposición de la denuncia y la resolución que ponga fin al procedimiento, en primera o segunda instancia, se cause un daño potencialmente **irreparable** para el denunciante. Entre estos posibles daños podrá acreditarse un elevado costo de oportunidad, siempre que se verifique que dicho costo lleva a pérdidas económicas irrecuperables en el largo plazo.
6. Mediante el escrito del 05 de mayo de 2023, la denunciante solicitó se dicte una medida cautelar a su favor, a fin de que se inaplique las barreras burocráticas cuestionadas en el presente procedimiento.
7. Considerando que los requisitos del artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256 deben configurarse de **manera concurrente**¹⁰, se efectuará inicialmente el análisis de los argumentos expuestos a fin de verificar la **existencia de las barreras burocráticas cuestionadas**.

⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS.**

Artículo 157.- Medidas cautelares.

157.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir. (...)

⁸ Publicada el 30 de mayo del 2023 en el diario oficial El Peruano.

⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS (MODIFICADO POR LA LEY N° 31755).**

Artículo 24.- Requisitos para dictar medidas cautelares

Para dictar una medida cautelar, la Comisión, su Secretaría Técnica o la Sala, de ser el caso, debe verificar la existencia concurrente de:

1. La barrera burocrática que se pretende inaplicar.
2. La verosimilitud del carácter ilegal o de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.
3. Indicios razonables de que por el transcurso del tiempo entre la interposición de la denuncia y la resolución que ponga fin al procedimiento, en primera o segunda instancia, se cause un daño potencialmente irreparable para el denunciante. Entre estos posibles daños podrá acreditarse un elevado costo de oportunidad, siempre que se verifique que dicho costo lleva a pérdidas económicas irrecuperables en el largo plazo.

¹⁰ La Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas en las Resoluciones N° 0064-2023/SEL-INDECOPI y N° 0031-2023/SEL-INDECOPI ha definido los requisitos para el otorgamiento de una medida cautelar.





B.1. Existencia de las barreras burocráticas que se pretenden inaplicar provisionalmente:

8. La Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la SEL), ha señalado que la identificación de la barrera burocrática que se pretende inaplicar conlleva **la verificación de que la barrera burocrática exista**, a efectos de analizar el otorgamiento o la denegatoria de una medida cautelar¹¹.
9. De acuerdo con lo desarrollado por la SEL¹², en el análisis de medidas cautelares, la verificación de la barrera burocrática denunciada se vincula a su existencia, considerando lo siguiente:
 - (i) Si la barrera burocrática denunciada **se encuentra en un acto administrativo** o actuación material, no debe de haberse producido el cese de su aplicación al caso particular de la denunciante.
 - (ii) Si la barrera burocrática denunciada se encuentra en una **disposición administrativa**, la presunta barrera burocrática no debe de haber desaparecido del ordenamiento jurídico, por haber perdido vigencia la norma que la contenía o porque esta sufrió una modificación que elimina la medida del marco normativo local.
10. Al respecto, es importante identificar que las barreras burocráticas cuestionadas se encuentran materializadas tanto en abstracto como en concreto, en ese sentido, el análisis de la medida cautelar se dividirá por materialización, considerando:
 - (i) Las barreras burocráticas materializadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de la Municipalidad.
 - (ii) Las barreras burocráticas materializadas en los actos administrativos.

B.1.1 Sobre las barreras burocráticas materializadas en el TUPA de la Municipalidad

11. En el presente caso, la denunciante cuestionó como presuntas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las medidas consistentes en:
 - (i) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas", emitida por el propietario del vehículo y conductor (de corresponder); materializado en los procedimientos del Anexo 1 de la presente resolución.
 - (ii) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas, sujeto a control posterior", emitida por el propietario y conductor del vehículo entrante y saliente, para obtener la

¹¹ Criterio reiterado en las Resoluciones N° 100-2018/SEL-INDECOPI del 18 de abril del 2018, N° 0167-2022/SEL-INDECOPI del 18 de mayo de 2022, entre otros.

¹² Ver pie de página anterior.





autorización para sustitución de la unidad vehicular en el transporte de servicio urbano e interurbano; materializado en el procedimiento 7.05 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización para sustitución de la unidad vehicular en el transporte de servicio urbano e interurbano", aprobado por Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT.

12. En virtud de lo anterior, corresponde acreditar la vigencia de la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT¹³ del 03 de noviembre de 2016, que aprobó la actualización del TUPA de la Municipalidad.
13. Al respecto, el artículo 44° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, Ley N° 27972), establece que las ordenanzas municipales se publican **en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la jurisdicción** de la Municipalidad, en la medida que cuente con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad¹⁴. Dicho dispositivo establece que **no surten efectos** las normas municipales **que no cumplen con el requisito de la publicación**.
14. La publicación de las normas en el diario oficial es un requisito esencial de la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, lo cual implica que una norma **no publicada no puede considerarse obligatoria**, conforme ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional¹⁵.
15. El artículo 20° del Decreto Legislativo N° 1256¹⁶, señala que, en los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión, es necesario que quienes

¹³ Al respecto, cuando citamos a la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT, nos referimos a la ordenanza municipal que es actualizada mediante Decreto de Alcaldía N° 018-2019 del 22 de noviembre de 2019.

¹⁴ **LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.**
Artículo 44.- Publicidad de las normas municipales
Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:
1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.
2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.
3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.
4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.
Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.
No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión.

¹⁵ Ver considerando 24 de la sentencia correspondiente al Expediente N° 2050-2002-AA/TC del 16 de abril de 2003.

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 20.- Requisitos para interponer una denuncia
Para interponer una denuncia, además del pago de la respectiva tasa, el denunciante debe identificar de manera concisa y/o presentar a través de su denuncia o anexos, los siguientes aspectos:
1. La(s) barrera(s) burocrática(s) materia de denuncia.
2. El medio de materialización: disposición administrativa, acto administrativo y/o actuación material. En caso de denunciar una disposición administrativa, el denunciante además debe identificar el párrafo, el artículo o parte pertinente en que se encuentra materializada la barrera burocrática.





pretenden la inaplicación de una barrera burocrática, **demuestren su existencia** ya sea a través de un acto, **una disposición administrativa** o una actuación material. En efecto, **no resulta posible inaplicar una medida contenida en una disposición administrativa que no ha sido exigida** y/o impuesta al agente económico que presenta una denuncia.

16. En virtud con lo anterior, a la fecha de la presente resolución, se desconoce si la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT del 03 de noviembre de 2016, ha sido publicada en el diario oficial de avisos judiciales de Tacna y, por ende, si lo dispuesto en los procedimientos del TUPA aprobado por la precitada ordenanza municipal, son aplicables a la denunciante.
17. Por lo tanto, esta Comisión advierte que no cuenta con elementos suficientes para determinar la existencia de las barreras burocráticas cuestionadas, en la medida que existe información pendiente de corroborar para determinar la vigencia de la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT que aprueba el TUPA de la Municipalidad.
18. Al respecto, es importante precisar que mediante Resolución N° 0087-2023/INDECOPI-SRB del 26 de mayo de 2023, la SRB requirió a la Municipalidad la presentación de las constancias de publicación de la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT del 03 de noviembre de 2016 y del Decreto de Alcaldía N° 018-2019 del 22 de noviembre de 2019, en el diario encargado de los avisos judiciales de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 44° de la Ley N° 27972; sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente resolución no se cuenta con la información requerida.
19. En la medida que para el otorgamiento de una medida cautelar es necesario **que se cumplan concurrentemente los tres preceptos** mencionados en el artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256, se advierte que esta Comisión no cuenta con elementos suficientes para acreditar la existencia de las barreras burocráticas que giran en torno a los procedimientos contenidos en el TUPA de la Municipalidad, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT del 03 de noviembre de 2016. En consecuencia, **corresponde denegar la solicitud de otorgamiento de medida cautelar** presentada por la denunciante respecto de las barreras burocráticas materializadas en el TUPA de la Municipalidad.
20. Sin perjuicio de lo resuelto, se precisa que, en una etapa posterior del procedimiento, la denunciante puede solicitar el otorgamiento de una nueva medida cautelar cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256 y considerando lo desarrollado en la presente resolución.

3. La entidad (o entidades) que impone(n) y/o aplica(n) la(s) barrera(s) burocrática(s) materia de denuncia.
4. Los hechos, cuando la barrera burocrática se materializa en actos administrativos y/o actuaciones materiales.
5. Los fundamentos jurídicos que sustentan que la barrera burocrática denunciada es ilegal, de ser el caso.
6. Los indicios que sustentan la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, de ser el caso.
7. Los medios probatorios que se requieran para acreditar lo afirmado en los literales anteriores, cuando corresponda.





23. Asimismo, se advierte que todas las notificaciones han sido recepcionadas por el señor Fausto Laqui Calizaya que ostenta el cargo de Gerente General de la Empresa de Transportes Laqui S.A.
24. Cabe precisar, que en virtud de lo establecido en el numeral 1) del artículo 16° del TUO de la Ley N° 27444¹⁷, el acto administrativo es **eficaz** a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos. En ese sentido, al verificarse que la denunciante fue notificada con dichos actos, se concluye que los actos administrativos que imponen las exigencias cuestionadas gozan de **eficacia**; y por ende, le son aplicables al denunciante.
25. En consecuencia, **queda acreditado el cumplimiento del primer requisito del artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256** referido a la existencia de las barreras burocráticas. En este sentido, se procederá a analizar los otros dos elementos referidos a la existencia del peligro en la demora y verosimilitud del carácter ilegal o de la carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas materializadas en los actos administrativos.

B.2 Verosimilitud del carácter ilegal o de la carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas:

26. Conforme a lo señalado por la SEL, la verosimilitud supone que la autoridad administrativa, luego de una evaluación preliminar de la controversia sujeta a su conocimiento, llega a la conclusión de que existe una **probabilidad relativamente alta de que la presunta barrera burocrática** que impone la entidad denunciada pueda ser ilegal o carente de razonabilidad¹⁸.
27. Esta percepción no equivale a tener certeza respecto de la materia cuestionada, pues de ser el caso, el juzgador estaría en aptitud de resolver de manera definitiva el procedimiento. La verosimilitud simplemente está circunscrita al terreno de lo probable y no de lo verdadero¹⁹.
28. En lo concerniente a la verosimilitud del carácter ilegal y/o carente de razonabilidad de las barreras burocráticas, se identifican los siguientes hechos y argumentos presentados por la denunciante:

¹⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS.**

Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo

16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

16.2 El acto administrativo que otorga beneficio al administrado se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto.

¹⁸ Criterio de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas mediante las Resoluciones N° 398-2019/SEL-INDECOPI del 21 de octubre del 2019, N° 0167-2022/SEL-INDECOPI del 18 de mayo de 2022, entre otros.

¹⁹ Simon, R. (2004) La tutela cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa. Buenos Aires: Lexis Nexis (pp. 61).





- Hechos:
- (i) La denunciante presta el servicio público de transporte terrestre urbano en la provincia de Tacna, la misma que se encuentra registrada y autorizada en el Parque Automotor de Tacna (PAT) de la Municipalidad, **con Resolución de Alcaldía N° 1593-98 de fecha 06 de octubre de 1998.**
 - (ii) La TUC fue otorgada a la denunciante por un periodo de vigencia. Vencido el plazo, la empresa puede renovar, cambiar de titular, sustituir, habilitar una nueva Tarjeta Única de Circulación, entre otras; en ese sentido, la Municipalidad establece como requisito la *"Declaración jurada simple del propietario del vehículo y del conductor de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas a la Municipalidad Provincial de Tacna"*.
 - (iii) En los diversos trámites que se han iniciado, se presentó una declaración señalando que el conductor y el propietario al momento de presentar el expediente no poseen papeletas de infracción; no obstante, el vehículo registra papeletas de infracción con otros conductores, respecto de los cuales, la Municipalidad (mediante las notificaciones) exige su pago obligatorio, bajo apercibimiento de que se archive el trámite que se realiza para obtener la TUC del vehículo.
 - (iv) Mediante las Notificaciones N° 009-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT, N° 010-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT, N° 011-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT, N° 012-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT, y N° 013-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT del 15 de enero de 2023, la Municipalidad exige el pago de papeletas de infracción que registra el vehículo en un plazo de cinco (05) días hábiles, bajo apercibimiento de que se proceda al archivo definitivo de su solicitud.
- Principales argumentos de verosimilitud:
- (i) La Municipalidad mediante la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT y el Decreto de Alcaldía N° 018-2019 aprobó requisitos que no se encuentran conforme con la normativa nacional, desconociendo el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, Decreto Supremo N° 017-2009-MTC) en todos sus extremos, y excediendo el ámbito de sus competencias, sin justificación que la ampare a realizar exigencias a los administrados fuera de lo establecido por Ley.
 - (ii) La Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT y el Decreto de Alcaldía N° 018-2019, contravienen el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestres (en adelante, la Ley N° 27181), que garantiza y promueve la inversión privada en servicios de transporte, y el artículo 11° del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, que precisa que las Municipalidades Provinciales tienen facultades para aprobar requisitos e incorporarlos en el TUPA, sin embargo, su aprobación debe sujetarse a los lineamientos previstos en la Ley, su Reglamento y los demás reglamentos nacionales.





- (iii) La medida de la Municipalidad al emitir notificaciones que exigen el pago de papeletas de multa en un plazo de cinco (05) días hábiles, es **desproporcionada** considerando que, en un primer momento, los vehículos están habilitados en el parque automotor y “los trámites que se están realizando corresponde a la renovación, sustitución, entre otros”.
- (iv) En la actividad de transporte público, el no contar con la TUC vigente convierte a la actividad económica susceptible de ser sancionada, lo que permite inferir, que la Municipalidad está eligiendo **la opción más gravosa** y costosa para el administrado, porque le imposibilita desarrollar el transporte provincial urbano con normalidad, debido al constante riesgo de ser sancionado, y de que se produzca el internamiento de los vehículos al depósito municipal, como se puede observar en el caso del vehículo de Placa N° Z4X-691 que fue internado.
29. De los argumentos expuestos, se advierte que la razón principal de ilegalidad de las barreras burocráticas obedece a que la **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles para obtener la **renovación y/o sustitución** de la Tarjeta Única de Circulación (TUC) es contraria a lo señalado en la Ley N° 27181 y el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
30. Al respecto, tanto esta Comisión como la SEL mediante Resolución N° 0020-2019/SEL-INDECOPI²⁰, se han pronunciado indicando que el requisito “**Libre de infracciones del conductor y del vehículo**” contravienen lo establecido en el artículo 11° de la Ley N° 27181 en concordancia con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, el cual contempla la Municipalidad no puede establecer requisitos mayores a los exigidos para la obtención de las distintas autorizaciones necesarias para la prestación del servicio de transporte.
31. Conforme a lo señalado anteriormente, se advierte que exigencias similares a los denunciados en el presente procedimiento han sido evaluados por la Comisión en otro pronunciamiento. De ahí, que de una revisión preliminar del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, se puede observar que la Municipalidad estableció requisitos en la Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT del 03 de noviembre de 2016, que no se encuentran señalados en la normativa nacional.

20

La Sala Especializada en Barreras Burocráticas **CONFIRMÓ** la **Resolución N° 0018-2018/INDECOPI-TAC** del 24 de enero de 2018, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal el requisito “Libre de infracciones del conductor y del vehículo”, materializada en los procedimientos identificados con los números 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.10, 16.14, 16.16, 16.18 y 16.20 del **Texto Único de Procedimientos Administrativo de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, aprobado por Ordenanza N° 022-2016-MPMN**.

La razón es que **la medida ha sido impuesta excediendo lo establecido en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte**, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, el cual contempla los requisitos susceptibles de ser exigidos para la obtención de las distintas autorizaciones necesarias para la prestación del servicio de transporte. De este modo, la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto estableció que en los referidos procedimientos se debe presentar un requisito que no se haya previsto en la mencionada norma reglamentaria, lo cual contraviene el artículo 11 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.





32. Por lo expuesto, este órgano colegiado considera que **existen suficientes indicios** para acreditar la verosimilitud del carácter ilegal de las barreras burocráticas cuestionadas en este extremo; toda vez que la exigencia de pago de papeletas de multa a la Municipalidad en un plazo de cinco (05) días hábiles para el procedimiento de la renovación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC) y de sustitución de vehículo no se encuentra contemplado en el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
33. En consecuencia, **queda acreditado el cumplimiento del segundo requisito del artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256** referido a la verosimilitud del carácter ilegal de las barreras burocráticas cuestionadas.
34. Resulta pertinente reiterar que lo señalado en párrafos precedentes no equivale a tener certeza respecto de la materia cuestionada. Podría darse el caso que el pronunciamiento final de la Comisión considere nuevos elementos probatorios aportados a lo largo del procedimiento u otros indicios que desvirtúen el análisis efectuado.

B.3. Peligro en la demora:

35. Al respecto, la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31755, dispone que las modificaciones previstas en la citada Ley se aplican desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. En ese sentido, considerando que la Ley N° 31755 entró en vigencia el 31 de mayo de 2023, es decir, después de admitida a trámite la presente denuncia, corresponde aplicar las disposiciones modificatorias del Decreto Legislativo N° 1256.
36. Es así como, con respecto al peligro en la demora, la nueva redacción del artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256, dispone que se requiere verificar la existencia de **indicios razonables** que por el **transcurso del tiempo** entre la interposición de la denuncia y la resolución que ponga fin al procedimiento, en primera o segunda instancia, se cause un **daño potencialmente irreparable** para el denunciante. Entre estos posibles daños podrá acreditarse un elevado costo de oportunidad, siempre que se verifique que dicho costo lleva pérdidas económicas irre recuperables en el largo plazo.
37. En ese sentido, de la nueva redacción del citado artículo se reconocen los siguientes elementos:
 - (i) Debe acreditarse la existencia de un **daño potencialmente irreparable** para el denunciante.
 - (ii) Este daño debe producirse como consecuencia del **transcurso del tiempo** entre la interposición de la denuncia y la resolución que ponga fin al procedimiento (primera o segunda instancia).
 - a. Uno de los posibles daños acreditables es el **elevado costo de oportunidad**.





- b. El costo de oportunidad debe generar **pérdidas económicas irre recuperables en el largo plazo.**
- (iii) La acreditación de ambos elementos debe realizarse mediante **indicios razonables.**
38. En ese sentido, esta Comisión considera que, pese a la modificación del artículo, existen conceptos que aún deben tenerse en cuenta a efectos de acreditar el cumplimiento de este requisito, como lo son, por ejemplo:
- (i) Que, no basta con que la denunciante invoque la existencia de un daño, sino que, además, le corresponde **identificarlo y acreditarlo** a través de indicios razonables.
- (ii) Que, habiéndose identificado el daño (real o potencial), corresponde a la denunciante **sustentar de qué manera el transcurso del plazo legal** (o la espera de la resolución final) le genera un perjuicio que se **considere irreparable**, es decir, que devenga en **ineficaz el efecto de un pronunciamiento final** por parte de la Comisión.
39. Sobre estos puntos, aún resulta aplicable lo establecido por la SEL a través de la Resolución N° 0031-2023/SEL-INDECOPI del 27 de febrero de 2023, mediante la cual ha dispuesto que "únicamente se otorga una tutela cautelar en los casos en los cuales el daño que se ocasione por el devenir de dicho plazo se torne en irreparable para el administrado".
40. En ese sentido, tanto este colegiado como la SEL consideran que para acreditar el peligro en la demora no solo es necesario verificar la **probabilidad de un posible daño** al denunciante, sino que este debe ser de **naturaleza irreparable** y debe producirse como consecuencia **inherente al transcurso del plazo legal**, de forma tal que vuelva ineficaz un pronunciamiento final sobre la materia controvertida.
41. En el caso en concreto, la denunciante argumentó lo siguiente:
- (i) Indicó que la Municipalidad al imponer papeletas de infracción e internar los vehículos en el depósito municipal, les obliga a pagar papeletas de infracción de otros conductores en aplicación del requisito cuestionado como barrera burocrática, por lo cual, se vuelve necesaria la medida cautelar para evitar sanciones, multas e internamiento de los vehículos al depósito municipal, en tanto se resuelva el principal.
- (ii) La Municipalidad con la continua emisión de limitaciones y prohibiciones de entrega de la TUC, sin tener sustento jurídico, conlleva a la **paralización de las unidades vehiculares**, con la finalidad de que no sean susceptibles de imposición de papeletas de infracción e **internamiento en el depósito municipal**, lo que está afectando seriamente las condiciones de permanencia en el mercado, pues, lleva implícito un riesgo inminente del peligro en la





demora, generando **pérdidas** manifiestamente evidentes de **las utilidades** que estarían por encima de las ganancias, y que constituyen un daño irreparable.

- (iii) Considerando la **demora** en la expedición de una resolución final que adquiera ejecutividad en el expediente principal a través de una Resolución que tendría que ser emitida por la "Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi", podría generar un daño patrimonial irreparable.
- (iv) El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas en primera instancia tiene un plazo de ciento veinte (120) días hábiles sumados al plazo de ciento veinte (120) días hábiles de segunda instancia, suman un promedio de doscientos cuarenta (240) días hábiles hasta su resolución en última instancia. Por lo tanto, es procedente que se atienda la solicitud de medida cautelar.
- (v) La Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi, a través de la Resolución N° 0734-2014/SDC-INDECOPI, señaló que el requisito conocido como "peligro en la demora", no está sustentada únicamente en la posibilidad de que actos de la contraparte impidan el cumplimiento de lo pretendido por el denunciante, sino también en que el transcurso del tiempo constituye, de por sí, un estado de amenaza que merece una tutela especial.
42. Sobre el particular, conforme lo ha sostenido la SEL de manera reiterada, **no es** posible presumir el daño "manifiestamente evidente" u "obvio" como argumento suficiente para poder acreditar el peligro en la demora, ya que la sola imposición de la barrera burocrática genera un daño per se. En ese sentido, para cumplir con lo señalado en el artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256, se requiere que, de manera adicional a la existencia del daño, se acredite **que el mismo será o devendrá en "irreparable", producto de la tramitación del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.**
43. De lo argumentado por la denunciante y los documentos obrantes en el expediente, la Comisión ha advertido, entre otros, lo siguiente:
- (i) Con relación al **daño potencial**, se sustentó la existencia de una **probable paralización de sus unidades vehiculares con el fin de evitar sanciones**, multas e internamiento de los vehículos al depósito municipal por no contar con la TUC, las mismas que, quedarían fuera del servicio de transporte público en la Ruta N° 203. Ello generaría pérdidas económicas y le impediría a la denunciante continuar operando **su actividad comercial, producto del transcurso del plazo legal** del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.
- (ii) Con relación a la **irreparabilidad del daño**, se advierte que la denunciante fundamentó dicho aspecto bajo los siguientes argumentos:
- La demora en la tramitación del expediente genera un daño irreparable; en tanto que, para obtener un pronunciamiento final entre





la primera y segunda instancia resolverían el expediente en un total de doscientos cuarenta (240) días hábiles, que conllevaría a paralizar una mayor cantidad de unidades de vehículos que quedarían fuera del servicio público en la Ruta N° 203.

- En virtud de lo anterior, al no contar con la TUC vigente y brindar el servicio de transporte público en la Ruta N° 203, se generaría un aumento en la pérdida de utilidades debido a que no puede desarrollar la actividad económica y, por ende, no puede generar ingresos que sirvan de sustento para poder mantenerse en el mercado.
- (iii) De lo argumentado por la denunciante, se ha observado respecto de los **indicios razonables** que al desarrollar la actividad económica de transporte público sin contar con la TUC vigente, convierte a la actividad económica **altamente susceptible de ser sancionada**. Por tanto, la imposibilidad de desarrollar el transporte provincial urbano con normalidad, debido al constante riesgo de ser sancionados y de que se produzca el internamiento de los vehículos al depósito municipal, acredita la existencia de un potencial daño irreparable para la denunciante.
- (iv) A manera de ejemplo, se puede observar en **el caso del Vehículo de Placa N° Z4X-691 que fue internado en el depósito municipal**, conforme se verifica en los siguientes documentos:

- Escrito de Solicitud de Renovación de la TUC, respecto del vehículo con Placa N° Z4X-691 ingresado el 25 de mayo de 2021.
- Tarjeta de Identificación vehicular electrónica del vehículo con Placa Z4X-691.
- Declaración Jurada – Subgerencia de Transporte Público y Tránsito (del propietario y conductor).
- Acta N° 004042 de la Municipalidad Provincial de Tacna-Gerencia de Transporte y Seguridad Ciudadana del 25 de abril de 2023, en la que se aplicó una Multa, por no contar con habilitación vehicular vigente.
- Papeleta de Multa N° 000093 del 25 de abril de 2023, por no contar con habilitación vehicular, se encuentra suspendida.
- Boleta de internamiento en el depósito oficial de vehículos N° 000421 del 25 de abril de 2023.

Cabe indicar que, a la fecha de presentación de la denuncia se le ha exigido a la denunciante el pago de papeletas de multa a la Municipalidad en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la renovación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC)** respecto a cuatro unidades de vehículo, y cuyo incumplimiento conlleva al archivo definitivo del trámite administrativo, conforme se verifica en los siguientes documentos:

Acto administrativo	Trámite
Notificación N° 009-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT	Solicitud de Renovación de la TUC





Notificación N° 010-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT	Solicitud de Renovación de la TUC
Notificación N° 012-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT	Solicitud de Renovación de la TUC
Notificación N° 011-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT	Solicitud de Renovación de la TUC y cambio del titular

44. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la imposición de la barrera burocrática podría ocasionar un **daño irreversible** que genera que el pronunciamiento de la instancia carezca de eficacia. A manera de ejemplo: es posible que al culminar el procedimiento en primera y segunda instancia todas las unidades vehiculares de la denunciante se encuentren internadas, verificándose la existencia de un potencial daño irreparable, cuyas pérdidas serían irre recuperables.
45. En consecuencia, **queda acreditado el cumplimiento del tercer requisito del artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1256** referido a irreparabilidad del daño de la imposición de la barrera burocrática que se pretende inaplicar.
46. En consecuencia, al haberse acreditado que el cumplimiento de los tres requisitos del citado artículo 24° existen de manera concurrente, corresponde otorgar la medida cautelar solicitada por la denunciante, respecto de las barreras burocráticas, consistentes en:
- (i) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la renovación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC)**, materializado en:
- La Notificación N° 009-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 010-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 012-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 011-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC y cambio del titular.
- (iii) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la sustitución de vehículo**; materializado en la Notificación N° 013-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Sustitución de vehículo.
47. Finalmente, corresponde informar a la Municipalidad Provincial de Tacna que la Comisión cuenta con competencias para sancionar con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el incumplimiento de la medida





cautelar otorgada, de conformidad con el artículo 36° del Decreto Legislativo N° 1256²¹.

POR LO EXPUESTO:

En ejercicio de las facultades previstas en el inciso 6.1 del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1256;

SE RESUELVE:

PRIMERO: Denegar la solicitud de otorgamiento de medida cautelar presentada por la Empresa de Transportes Laqui S.A. respecto de las barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad, consistentes en:

- (i) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas", emitida por el propietario del vehículo y conductor (de corresponder); materializado en los procedimientos del Anexo 1 de la presente resolución.
- (ii) El **requisito** de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas, sujeto a control posterior", emitida por el propietario y conductor del vehículo entrante y saliente, para obtener la **autorización para sustitución de la unidad vehicular** en el transporte de servicio urbano e interurbano; materializado en el procedimiento 7.05 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización para sustitución de la unidad vehicular en el transporte de servicio urbano e interurbano", aprobado por Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT.

SEGUNDO: Disponer como medida cautelar que la Municipalidad Provincial de Tacna se abstenga de aplicar temporalmente a la Empresa de Transportes Laqui S.A. las medidas consistentes en:

- (i) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la renovación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC)**, materializado en:
 - La Notificación N° 009-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 010-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.

²¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 36.- Conductas infractoras de entidades por incumplimientos vinculados con aspectos del procedimiento
 La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer una multa de hasta 20 UIT a las entidades cuando incumplan alguno de los siguientes mandatos:
 1. Mandato de pago de costas y costos del procedimiento.
 2. Mandato de medidas correctivas.
 3. Mandato de medida cautelar.





- La Notificación N° 012-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC.
 - La Notificación N° 011-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Renovación de la TUC y cambio del titular.
- (ii) La **exigencia** de pago de papeletas de multa a la Municipalidad Provincial de Tacna en un plazo de cinco (05) días hábiles **para obtener la sustitución de vehículo**; materializado en la Notificación N° 013-2023-PAT-SGTySV-TPySC/MPT sobre solicitud de Sustitución de vehículo.

TERCERO: Informar a la Municipalidad Provincial de Tacna que el incumplimiento de la medida cautelar otorgada puede ser sancionado por la Comisión con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36° del Decreto Legislativo N° 1256.

CUARTO: Informar que, de acuerdo con el artículo 32° del Decreto Legislativo N° 1256, el único recurso impugnativo que puede interponerse contra el extremo que otorga la medida cautelar es el de apelación, el cual debe ser presentado en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución; caso contrario, este extremo quedará consentido²².

Con el voto favorable de los señores miembros: Carmen Beatriz Velazco Ramos, Marleni Lea Monroy, Juan Enrique Sologuren Álvarez y Pedro Pablo Chambi Condori.

CARMEN BEATRIZ VELAZCO RAMOS
Presidenta

22

DECRETO LEGISLATIVO N° 1256, QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 32. - Recurso de apelación

32.1. El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, contra la resolución que resuelve la suspensión de un procedimiento, contra la resolución que resuelve la liquidación de costas y costos de un procedimiento, contra la resolución que declara la improcedencia de una denuncia, contra la resolución que ordena una medida cautelar, contra la resolución que pone fin a la instancia y contra la resolución que impone multas, salvo el supuesto de incumplimiento de mandato, establecido en el artículo 34 de la presente Ley el cual es resuelto por la Comisión en instancia única. El plazo para interponer dicho recurso es de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución.

32.2. La apelación de resoluciones que ponen fin a la instancia se concede con efecto suspensivo, salvo que la Comisión determine mediante resolución motivada, que procede sin efectos suspensivos.





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE TACNA



EXPEDIENTE N° 0001-2023/CEB-INDECOPI-TAC

ANEXO 1

BARRERAS BUROCRÁTICAS DECLARADAS ILEGALES		
BARRERA BUROCRÁTICA	ACTO(S) O DISPOSICION(ES) DONDE SE MATERIALIZA LA BARRERA	NORMA O ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE LA BARRERA
<i>El requisito de "Declaración jurada simple de no adeudo de infracciones de tránsito y sanciones administrativas", emitida por el propietario del vehículo y conductor (de corresponder).</i>	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.01 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización especial para prestar el servicio público de personas (Balnearios, festividades y otros)".
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.02 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización para cambio de condición de la unidad vehicular del servicio de transporte urbano e interurbano".
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.08 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización para traslado de Flota Vehicular de una empresa a otra o viceversa, para el servicio de transporte público urbano e interurbano de personas dentro de una misma ruta".
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.09 del TUPA de la Municipalidad denominado "Autorización y habilitación de la unidad vehicular para el servicio de transporte público de personas (urbano, interurbano y especial)", aprobado por Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT.
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.10 del TUPA de la Municipalidad denominado "Cambio de titular en el Transporte urbano e interurbano", aprobado por Ordenanza Municipal N° 031-2016-MPT.
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.22 del TUPA de la Municipalidad denominado "Modificación de la Tarjeta Única de Circulación (TUC) para el servicio de transporte público de personas y mercancías por cambio de placa o características de la unidad vehicular".
	DISPOSICIÓN	• El procedimiento 7.30 del TUPA de la Municipalidad denominado "Renovación de la autorización y habilitación de la unidad vehicular para el servicio de transporte público de personas: A) Urbano e interurbano."

