



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0476-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000310-2019/CEB

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS  
**DENUNCIANTE** : CORPORACIÓN LINDLEY S.A.<sup>1</sup>  
**DENUNCIADA** : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
**TERCEROS ADMINISTRADOS** : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
**MATERIAS** : PROCEDENCIA  
CARENCIA DE RAZONABILIDAD  
**ACTIVIDADES** : ELABORACIÓN DE BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS;  
PRODUCCIÓN DE AGUAS MINERALES Y OTRAS AGUAS EMBOTELLADAS

**SUMILLA:** se **REVOCA** la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 que declaró improcedente la denuncia presentada por Corporación Lindley S.A. contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y, en consecuencia, se declara que constituye una barrera burocrática ILEGAL el impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en las vías Panamericana Sur (tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby) y Panamericana Norte (tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.

*El fundamento de la decisión es que no le corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima regular la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en las vías Panamericana Norte y Sur que forman parte de la Red Vial Nacional puesto que, de una lectura concordada del literal b) del numeral 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, y los artículos 6 y 18 del Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo 017-2007-MTC, se verifica que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, es competente para establecer restricciones y limitaciones a la circulación respecto del transporte de carga en la Red Vial Nacional.*

*Por otro lado, se REVOCA la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 que declaró improcedente la denuncia presentada por Corporación Lindley S.A. contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y, en consecuencia, se declara que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas CARENTES DE RAZONABILIDAD:*

*(i) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5*

<sup>1</sup> Identificada con R.U.C. 20101024645.



**toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.**

- (ii) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.**
- (iii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.**
- (iv) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.**
- (v) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en la Vía de Evitamiento (tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jimenez) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, todos los días excepto los días feriados y no laborales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.**
- (vi) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1, excepto los vehículos de carrocería pick up, y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.**
- (vii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o**



**mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.**

**La razón es que la Municipalidad Metropolitana de Lima no ha acreditado haber evaluado los impactos negativos de las medidas denunciadas ni los costos que estas implican para los agentes económicos obligados a cumplirlas, para otros agentes afectados ni para la competencia en el mercado de acuerdo con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.**

Lima, 6 de julio de 2021

## I. ANTECEDENTES

1. El 28 de octubre de 2019, Corporación Lindley S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia<sup>2</sup> contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) por la presunta imposición de las siguientes barreras burocráticas:
  - (i) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011, Regulan la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana (en adelante, el Decreto 011) modificado por el Decreto de Alcaldía 017, Modifican e incorporan disposiciones al Decreto de Alcaldía 011 (en adelante, el Decreto 017).
  - (ii) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a

<sup>2</sup> Asimismo, la denunciante solicitó lo siguiente:

- (i) El otorgamiento de una medida cautelar a su favor y en favor de las siguientes empresas Ardepe S.A.C., Distribuidora Paci S.R.L., Servicios Logísticos Paniagua S.A.C., Distribuidora Bajopontina S.A., Bajopontina S.A. e Inversiones Martínez & Chihuantito S.R.L.
- (ii) Una audiencia de informe oral para presentar los argumentos de su solicitud de medida cautelar
- (iii) Una audiencia de informe oral para presentar sus argumentos sobre el fondo del asunto,
- (iv) La confidencialidad de la sección D. de su escrito.
- (v) Se ordene el pago de las costas y costos del procedimiento a su favor.
- (vi) Que se incorpore al procedimiento, como terceros administrados a la Policía Nacional del Perú, cuya defensa la ejerce el Ministerio del Interior, y a las empresas Ardepe S.A.C., Distribuidora Paci S.R.L., Servicios Logísticos Paniagua S.A.C., Distribuidora Bajopontina S.A., Bajopontina S.A. e Inversiones Martínez & Chihuantito S.R.L.

<sup>3</sup> La denunciante precisó las medidas denunciadas por escrito del 28 de noviembre de 2019 debido a la publicación del Decreto de Alcaldía 017.



6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto 011 modificado por el Decreto 017.

- (iii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto 011 modificado por el Decreto 017.
- (iv) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto 011 modificado por el Decreto 017.
- (v) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas en las siguientes vías, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto 011 modificado por el Decreto 017:
  - Panamericana Sur: tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby.
  - Vía de evitamiento: tramo Av. 07 de junio hasta Av. Plácido Jiménez.
  - Panamericana Norte: tramo Av. Universitaria hasta la Av. Juan Vicente Nicolini.
- (vi) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1 y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto 011.
- (vii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto 011.

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



- (i) A fin de garantizar la libre iniciativa privada, la libertad de empresa y otros principios dirigidos a fomentar la competitividad de los agentes económicos en el mercado, el Estado tiene el deber de eliminar las trabas burocráticas que limiten el libre acceso y permanencia en los mercados, siendo uno de tales mecanismos el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.
- (ii) Mediante la Ordenanza 1682, Ordenanza que regula la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima Metropolitana (en adelante, la Ordenanza 1682), publicada el 14 de abril de 2013, la Municipalidad estableció diversas exigencias dirigidas a propietarios de vehículos, conductores y generadores de carga y mercancías, en relación al servicio de transporte terrestre en la provincia de Lima Metropolitana, e instituyó un régimen sancionador.
- (iii) Dicha ordenanza no estableció reglas de circulación directamente, pero en su segunda disposición complementaria, transitoria y final presuntamente delegó facultades en favor de la Alcaldía Metropolitana para dictar medidas complementarias y reglamentarias mediante decreto de alcaldía.
- (iv) Posteriormente, se emitió el Decreto 011, publicado el 9 de septiembre de 2019, que instituyó nuevas reglas de mercado para la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías, de determinada categoría y peso, en las vías que conforman el Sistema Vial Metropolitano.
- (v) El Decreto 011 contiene las medidas cuestionadas que tienen el efecto de limitar significativamente las actividades económicas relativas a la comercialización y/o distribución de productos o bienes de consumo en Lima Metropolitana en perjuicio de propietarios de vehículos, conductores y generadores de carga y/o mercancías, transportada normalmente por vehículos de las categorías restringidas, de los comerciantes y de sus clientes.
- (vi) El transporte terrestre es el medio por el cual se moviliza la mayor parte de carga de mercancías o bienes de consumo en Lima Metropolitana, de ahí que, si las autoridades establecen restricciones ilegales y/o irracionales como las medidas cuestionadas, se afecta negativamente a todas las actividades económicas asociadas o que dependen de la oportuna entrega de las mercancías requeridas por los comerciantes mayoristas o minoristas y sus clientes. En consecuencia, se generarán sobrecostos por las restricciones de circulación o una potencial situación de desabastecimiento si los agentes económicos se ven imposibilitados de continuar con sus negocios.
- (vii) Su empresa cuenta con dos plantas de producción de bebidas no alcohólicas ubicadas en la provincia de Lima y cuenta con una flota de





vehículos a través de los que cumple sus actividades económicas de producción, comercialización y distribución en el mercado de Lima Metropolitano que está conformado por comerciantes y sus clientes.

- (viii) Debido a las restricciones cuestionadas, actualmente se encuentra expuesta al riesgo de no poder continuar con sus actividades si no logra adecuarse a las exigencias del Decreto 011.
- (ix) Las barreras denunciadas impactarán negativamente en la economía de los consumidores y en la provisión de bienes de consumo en Lima Metropolitana. Asimismo, los productores tendrán que asumir y financiar los mayores costos de la operación, los transportistas incrementarán la complejidad de sus operaciones a un costo mayor y los puntos de venta muy probablemente se verán expuestos al desabastecimiento.

#### Sobre la legalidad de las medidas denunciadas

- (x) De acuerdo con lo previsto en el numeral 1.4 del artículo 81 de la Ley 27972, la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley 27972), la Municipalidad es competente para regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
- (xi) El artículo 40 de la Ley 27972 prescribe que por medio de las ordenanzas municipales debe aprobarse la regulación de las materias en las que las municipalidades tienen competencia normativa en tanto dicha competencia es ejercida por el Concejo Municipal.
- (xii) Las medidas denunciadas constituyen barreras burocráticas ilegales en tanto su imposición no ha cumplido con la formalidad prescrita en la Ley 27972 puesto que no han sido aprobadas mediante una Ordenanza sino mediante un Decreto de Alcaldía emitido por el Alcalde, que no tiene competencia para subrogarse en las funciones del Concejo Metropolitano.
- (xiii) Si bien el Decreto 011 habría sido aprobado en el marco de una pretendida delegación de facultades por parte del Concejo Metropolitano en la Ordenanza 1682 debe tenerse en cuenta que el Concejo Metropolitano no tiene la facultad de habilitar a la Alcaldía Metropolitana a regular mediante decretos de alcaldía materias propias de una ordenanza. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente 007-2006-PI/TC.
- (xiv) A mayor abundamiento se debe considerar que similar criterio ha sido expresado por el Indecopi, en las resoluciones 0513-2014/SDC-INDECOPI y 0376-2016/CEB-INDECOPI, y que el numeral 78.2 del artículo 78 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444) prescribe que son



indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia y las atribuciones para emitir normas generales.

- (xv) Por lo tanto, y en aplicación del principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, el Concejo Metropolitano no puede delegar en favor de la Alcaldía Metropolitana la competencia normativa para regular respecto del transporte de carga y/o mercancías.
- (xvi) De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 12 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (en adelante, el Decreto Legislativo 757), está prohibido que las entidades de la Administración Pública apliquen tratos discriminatorios en sus relaciones con los administrados.
- (xvii) Las medidas denunciadas son aplicables a todos los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de categorías y pesos determinados exceptos los vehículos excluidos del ámbito de aplicación. Este es un trato discriminatorio que favorece injustificadamente a los vehículos de propiedad de las entidades públicas, del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, vehículos destinados a servicios públicos, vehículos destinados al recojo y transporte de residuos, transporte de materiales peligrosos, vehículos especiales y otros que señale la Gerencia de Transporte Urbano.
- (xviii) Los vehículos exceptuados del ámbito de aplicación del Decreto 011, como los vehículos de transporte de pasajeros denominados micros y combis, no son más importantes que los vehículos que transportan productos de consumo que la ciudadanía demanda, y sin embargo, la Municipalidad ha establecido un trato diferenciado no justificado en perjuicio de sólo un segmento del parque automotor de Lima Metropolitana. Todos los vehículos mencionados cumplen una función importante de transporte que no puede llevarse a cabo si existen restricciones como las denunciadas.
- (xix) El literal b) del numeral 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte (en adelante, la Ley 27181), establece que las municipalidades provinciales son competentes para jerarquizar y administrar la red vial de su jurisdicción en concordancia con las leyes y los reglamentos nacionales.
- (xx) En el mismo sentido, el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC (en adelante, el Reglamento de Tránsito), prevé que las municipalidades provinciales tienen la facultad de administrar el tránsito de acuerdo con las normas nacionales sobre la materia.



- (xxi) En el artículo 4 del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 034-2008-MTC (en adelante, el Reglamento de Infraestructura), se dispone que el gobierno nacional, a través del Ministerio, está a cargo de la gestión de la infraestructura de la Red Vial Nacional.
- (xxii) Inobservando las normas detalladas, la Municipalidad ha establecido restricciones para la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en la vía Panamericana Norte y Sur a pesar de que dichas vías corresponden a la Red Vial Nacional. Por lo tanto, dicho extremo es ilegal.

### Sobre los indicios de carencia de razonabilidad

- (xxiii) Las medidas denunciadas son carentes de razonabilidad por no haber sido debidamente justificadas y sobre todo porque no son idóneas o proporcionales para solucionar los problemas que presuntamente habrían motivado su aprobación. Asimismo, se debe considerar que la municipalidad está obligada a justificar las barreras burocráticas de forma previa a su imposición.
- (xxiv) Si bien en los considerandos del Decreto 011 la Municipalidad ha identificado que la norma tiene como finalidad proteger la salud y procurar la seguridad de las personas, reducir los índices de congestión y reducir las emisiones contaminantes y los accidentes de tránsito, así como resguardar el medio ambiente, no se ha identificado ni delimitado adecuadamente la problemática a la que se pretende dar solución.
- (xxv) No existe una relación lógica de causa efecto de los impedimentos a la circulación en contra de los vehículos de las categorías N2 (con un peso mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4 en función de su peso y tamaño con problemas relacionados a las finalidades identificadas por la Municipalidad.
- (xxvi) La Municipalidad no ha tomado en cuenta que la regulación cuestionada genera incentivos para que los agentes económicos modifiquen su flota y adquieran muchos vehículos más pequeños y de menor peso para poder cumplir con sus compromisos comerciales de forma que no ha evaluado el impacto que tendría en los bienes jurídicos que pretende tutelar esta alternativa. Esta alternativa podría agravar algunos de los problemas relacionados por ejemplo la congestión vehicular.
- (xxvii) Además, esta alternativa necesariamente implicaría que se incrementen los costos de producción de las empresas, que implica que los bienes de consumo sean más costosos, y dificultaría la permanencia en el mercado de los agentes económicos, ocasionando que la oferta sea insuficiente.





- (xxviii) Otra alternativa para los agentes económicos afectados sería disminuir el número de encargos de transporte que aceptan lo cual puede tornar en inviables e insostenibles sus negocios por la consecuencia natural de la disminución de sus ingresos. Por otro lado, dichos agentes económicos podrían optar por mover sus actividades fuera de la provincia de Lima Metropolitana con un alto costo. En cualquiera de estos casos existe un riesgo que la Municipalidad no ha considerado, esto es que muchas empresas se verán obligadas a salir del mercado si no cuentan con el capital suficiente para adaptarse a las restricciones.
- (xxix) Lejos de dar solución a problemas de interés público las barreras burocráticas denunciadas generan sobrecostos al desarrollo de las actividades económicas asociadas al transporte de mercancías y bienes de consumo que requieren ser transportados por los vehículos restringidos.
- (xxx) La municipalidad no ha planteado una alternativa para que los agentes económicos puedan cumplir con sus compromisos contractuales y distribuir la carga y mercancías a las tiendas minoristas o mayoristas que las requieren y que no se ubican en las vías permitidas. Prácticamente se restringe la posibilidad de continuar realizando actividades de comercialización y distribución de productos de consumo.
- (xxxii) No resulta razonable que la Municipalidad haya previsto únicamente un corto tiempo para que los sujetos obligados puedan adecuarse a las medidas cuestionadas. Esto evidencia que dicha entidad no ha considerado alternativas menos gravosas.
- (xxxiii) La Municipalidad podría haber considerado soluciones alternativas con la participación de todos los agentes que, directa e indirectamente, se verán afectados con las restricciones denunciadas. En el marco de este proceso participativo se podría haber identificado, delimitado y sustentado la existencia de problemas concretos en materia de transporte de carga y mercancías y propuesto opciones como el desarrollo de mayor infraestructura vial, planes piloto, reordenamiento del tránsito en función de las actividades posiblemente afectadas, entre otros.
- (xxxiiii) La Municipalidad no ha tomado en cuenta una serie de impactos que las restricciones denunciadas ocasionarán en el mercado. Por ejemplo, los agentes dedicados al transporte de carga y mercancías enfrentarán consecuencias negativas como: (1) la imposibilidad de entregar oportunamente la mercancía que los generadores de carga le solicitan y el pago de penalidades o pérdida de contratos como consecuencia de la imposibilidad fáctica de cumplir con los encargos que reciben en el tiempo y informa que indican sus clientes, o (2) invertir en la compra de nuevos vehículos de un tipo no restringido y en la contratación de nuevo personal, o (3) el pago de las multas que se le aplicarán por incumplir los horarios



previstos en el Decreto 011.

- (xxxiv) Para los propietarios de vehículos de transporte de carga o mercancías las consecuencias negativas son por un lado las multas que deberían pagar por incumplir las restricciones denunciadas y el posible rendimiento de sus vehículos y, por otro, la disminución de sus probabilidades de seguir contando con sus vehículos para la generación de ingresos.
- (xxxv) Los conductores de vehículos de transporte terrestre de carga o mercancías enfrentarían la imposición de multas conforme a la Ordenanza 1682 o la pérdida de su trabajo, en caso los agentes económicos se vean obligados a salir del mercado.
- (xxxvi) La municipalidad no ha demostrado que las barreras burocráticas cuestionadas generan mayores beneficios que costos al proceso competitivo en el mercado y a los agentes involucrados, es decir consumidores y agentes económicos.
- (xxxvii) El uso de determinadas vías principales, restringido por el artículo 4 del Decreto 011 a 3 días a la semana dependiendo del último número de la placa de rodaje, implica que deberá utilizar unidades adicionales para continuar operando todos los días de la semana lo que importará un incremento de su flota de abastecimiento con todos los gastos y costos que eso implica (mano de obra, cambio de combustible, mantenimiento, peajes, seguros, entre otros) aumentando su costo anual de operación.
- (xxxviii) Sus centros de distribución se encuentran ubicados cerca de vías restringidas locales y colectoras por lo que no podría ingresar a estos con su flota actual. Por lo tanto, tendrían que adquirir muchos vehículos del tipo no regulado actualmente, dar de baja a los vehículos que actualmente utiliza e incrementar sus costos de operación en costos operativos por incremento en flota por arrendamiento de áreas adicionales para guardianía de vehículos y equipamiento tecnológico anual para los vehículos.
- (xxxix) Eso también implicaría que, hasta que logre obtener los niveles de venta para los cuales adquiriría los nuevos vehículos, habrá un impacto negativo en sus ventas y un impacto negativo en el valor de sus acciones inscritas en la Bolsa de Valores de Lima y en Bolsas del mercado internacional. Además, durante el tiempo de adecuación, que tomaría por lo menos 12 meses, sufriría una pérdida por las ventas que no podría realizar durante dicho periodo.
- (xl) También opera mediante contratos suscritos con terceras empresas constituidas como operadores logísticos que ven afectados sus ingresos y podrían iniciar acciones legales indemnizatorias contra su compañía por el virtual incumplimiento de contratos suscritos Asimismo se pondrá en



riesgo la estabilidad del empleo de muchas personas.

### Sobre la carencia de razonabilidad de las medidas denunciadas

- (xli) Si bien la Municipalidad ha identificado los intereses públicos que pretende tutelar no ha delimitado claramente la existencia de problemas relacionados a estos.
  - (xlii) La Municipalidad no ha acreditado la idoneidad de las medidas puesto que no ha detallado la relación causa – efecto los problemas relacionados a los intereses públicos identificados y la circulación de los vehículos destinados a transporte de carga y/o mercancías de determinado peso y categoría. Tampoco se ha indicado que la medida impuesta coadyuve a la consecución de los fines identificados.
  - (xliii) La Municipalidad no ha considerados los costos de las medidas de forma que no ha podido realizar una adecuada evaluación de beneficios y costos ni determinar que las medidas generan más beneficios para el mercado y los actores involucrados.
  - (xliv) La Municipalidad no ha identificado medidas alternativas a las cuestionadas ni ha dado la oportunidad a los agentes afectados a proponerlas en un espacio participativo.
3. El 28 de noviembre, el 4 de diciembre y 19 de diciembre de 2019 la denunciante presentó escritos reiterando su solicitud de otorgamiento de medida cautelar e indicó lo siguiente:
- (i) La Municipalidad no ha tenido en cuenta cómo la regulación cuestionada afectará a las necesidades de abastecimiento y stock de los establecimientos comerciales que requieren ser abastecidos por los vehículos regulados en diferentes fechas y horarios, como es común en la práctica comercial. Tampoco se ha determinado los sectores que se verán más afectados.
  - (ii) La Municipalidad no consultó oportunamente a los transportistas sobre el impacto de las medidas denunciadas puesto que recién se reunió con ellos después de emitir el Decreto 011 de forma apresurada y sin brindar una solución de fondo a las fallas regulatorias identificadas.
  - (iii) El Decreto 017 sólo ha diferido los plazos de implementación y ha establecido algunas excepciones que no solucionan las fallas identificadas, sino que generan mayores dificultades. Si bien se ha permitido la circulación de sus vehículos en vías colectoras y locales de zonas industriales durante la franja horaria establecida en la norma, esto no enerva la afectación que le causa la regulación puesto que las zonas industriales de Lima son pocas y en éstas no se encuentran los



establecimientos comerciales a los que su empresa provee de productos.

- (iv) Asimismo, el Decreto 017 ha establecido que los vehículos de carga para contenedores que requieren utilizar vías locales o colectoras para llegar a su lugar de origen o destino fuera de zonas industriales pueden acceder por la vía arterial o la red vial de carga más próxima durante la franja horaria prevista en la norma. Sin embargo, la definición de qué constituye la vía arterial o la red vial de carga más próxima es un aspecto complejo sujeto a la subjetividad del fiscalizador lo cual puede dar lugar a sanciones arbitrarias.
- (v) De acuerdo a las estimaciones realizadas por EA Consultores en el Informe denominado “Estimación de los costos directos, indirectos y sociales generados por la promulgación del Decreto de Alcaldía 011” (en adelante, el Informe EA) como consecuencia indirecta de la regulación cuestionada tendría que reemplazar su flota actual de vehículos con un alto costo y enfrentaría altos costos como consecuencia de diversos efectos indirectos (incremento de la prima de las pólizas de seguro debido al incremento en la flota perdida por tener que dar baja a vehículos de la categoría N3 de su propiedad, reducción de sus ventas, pérdida de ingresos por las ventas dejadas de realizar hasta el arribo de la nueva flota, costos financieros por el incremento gradual en el factor de utilización de la nueva flota, ingresos dejados de percibir por la suspensión del arrendamiento de vehículos de categoría N3 y multas por incumplir los horarios establecidos en la norma).
- (vi) El Informe EA también ha identificado una serie de costos sociales para los operadores logísticos propietarios de parte de la flota que actualmente utiliza y costos sociales para el personal de los camiones que verían afectada su salud y seguridad al tener que cargar cajas pesadas hasta el punto de entrega.
- (vii) Por otro lado, el Informe EA ha identificado que las medidas cuestionadas tendrían como efecto incrementar los niveles de congestión, las emisiones contaminantes y los accidentes de tránsito afectando también el ordenamiento del tránsito vehicular.
- (viii) Tomando en cuenta la experiencia de otras ciudades que han promulgado una norma similar al pico y placa para camiones se observa que en Gran Manila, Filipinas, se promulgó una norma similar en 1978 respecto de la que un estudio en 2003 ha encontrado que ocasionó el incremento significativo de camiones pequeños lo que llevó a un incremento en la congestión y a una pérdida de los beneficios de la economía de escalas que supone el uso de vehículos más grandes. Asimismo, el referido estudio estimó que los vehículos más pequeños emitían más de ciertos contaminantes ambientales, en particular partículas en suspensión que se transforman en niebla tóxica.



- (ix) En el caso de Santiago de Chile un estudio del 2002 y otro del 2003 encontraron evidencia de mayores costos en contaminación y congestión debido a la utilización de un mayor número de camiones pequeños en lugar de una flota de camiones grandes. se halló que la sustitución del camión grande por 5 camiones pequeños repercutía en un incremento del número de kilómetros recorridos anualmente, costos operacionales, el consumo anual de combustible, el factor de contaminación ambiental y el espacio utilizado en la vía en metros cuadrados.
- (x) En 1997 la conferencia europea de ministros de transporte concluyó que era más eficiente utilizar camiones grandes en lugar de muchos camiones pequeños en términos de congestión y contaminación ambiental.
- (xi) El Informe EA ha identificado que el tiempo perdido por los ciudadanos como resultado de la congestión adicional que se generaría como consecuencia de las medidas cuestionadas sería de 42 millones de soles al día, en valor económico del tiempo de espera de pasajeros al año esto representa 1010 millones de soles aproximadamente. Asimismo, el valor económico de la contaminación adicional ocasionada por el cumplimiento de las medidas denunciadas ascendería a 894 millones de soles anualmente.
- (xii) Si bien se ha postergado la fecha de inicio de las acciones de fiscalización como efecto del Decreto 017, ello no constituye un obstáculo para que la comisión se pronuncie en abstracto sobre la legalidad y razonabilidad de las medidas denunciadas.
4. El 24 de enero de 2020, por Resolución 0041-2020/CEB-INDECOPI la Comisión admitió a trámite las medidas detalladas en el primer párrafo de la presente resolución y dispuso la incorporación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) y del Ministerio del Interior como terceros administrados en el procedimiento<sup>4</sup>.
5. El 17 de febrero y el 21 de febrero de 2020 la Municipalidad y el Ministerio, respectivamente, presentaron sus descargos. La Municipalidad adjuntó el Informe 061-2019-MML/GTU-SETT del 26 de agosto de 2019 (en adelante, el Informe 061-2019) y el Informe 409-2019-MML/GTU-AL del 27 de agosto de 2019 (en adelante, el Informe 409-2019). El 25 de febrero de 2020 el Ministerio del Interior presentó sus descargos solicitando su extromisión del procedimiento.

<sup>4</sup> Asimismo, la Comisión decidió lo siguiente:

- (i) Denegar la solicitud de medida cautelar.
- (ii) Denegar la solicitud de incorporación como terceros administrados en el procedimiento a las empresas Ardepe S.A.C., Distribuidora Paci S.R.L., Servicios Logísticos Paniagua S.A.C., Distribuidora Bajopontina S.A., Bajopontina S.A. e Inversiones Martínez & Chihuantito S.R.L.





6. El 17 de noviembre de 2020, por Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI la Comisión<sup>5</sup> declaró improcedente la denuncia bajo los siguientes fundamentos:
- (i) De la lectura conjunta del numeral 3 del artículo 3 y el artículo 6 del Decreto Legislativo 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256) se desprende que la Comisión es competente para conocer exigencias requisitos, prohibiciones, limitaciones y/o cobros establecidas mediante actos administrativos, actuaciones materiales y/o disposiciones administrativas que tengan por finalidad la regulación de actividades económicas que afectan la competitividad empresarial o establezcan reglas para la tramitación de procedimientos administrativos que podrían afectar las leyes sobre simplificación administrativa.
  - (ii) Si bien la Comisión está facultada para evaluar la legalidad y razonabilidad de diversas actuaciones en las entidades de la Administración Pública, esta competencia no implica que puede conocer cualquier cuestionamiento realizado por los administrados contra una disposición, un acto o una actuación de dichas entidades. Una interpretación distinta llevaría asumir que la Comisión se encuentra facultada para resolver cualquier controversia surgida entre los administrados y el Estado, lo que desnaturalizaría el concepto de barrera burocrática contenido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256.
  - (iii) En este caso las medidas cuestionadas consisten en restricciones de circulación en las vías integrantes del Sistema Vial Metropolitano en determinados horarios según las características de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías en todas sus modalidades y teniendo en cuenta las placas de rodaje de los mismos.
  - (iv) A través del Decreto 011 la Municipalidad ha dispuesto la regulación de la circulación de los vehículos de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana.
  - (v) De acuerdo a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, "circulación" implica el tránsito por las vías públicas de personas y automóviles. Asimismo, el Texto Unico Ordenado del Código Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC (en adelante, el TUO del Código de Tránsito), define al tránsito como el conjunto de desplazamientos de personas vehículos y animales por las vías terrestres de uso público, es decir circulación. Finalmente, la Ley 2181 define el tránsito terrestre como el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas

<sup>5</sup> Asimismo, la Comisión decidió lo siguiente:

- (i) Desestimar el pedido del Ministerio del interior para que se declare su extromisión del procedimiento.
- (ii) Carece de objeto pronunciarse sobre el pedido de ordenar la devolución de costas y costos y sobre el otorgamiento del uso de la palabra formulados por la denunciante.



en dicha ley y sus reglamentos.

- (vi) Las medidas denunciadas son restricciones o prohibiciones impuestas en el marco de la regulación del tránsito terrestre en las vías que integran el Sistema Vial Metropolitano y no están dirigidas a establecer obligaciones para el desarrollo de una actividad económica en sí misma como el servicio de transporte de carga y mercancías.
- (vii) Las medidas cuestionadas están destinadas a regular el uso de las vías públicas y la circulación de los vehículos con la finalidad de contribuir con el ordenamiento del tránsito vehicular, la reducción de los índices de congestión, las emisiones contaminantes y los accidentes de tránsito optimizando el uso racionalizado de la infraestructura vial, más allá de que comprendan en su alcance a quienes realizan determinada actividad económica.
- (viii) La Ordenanza 1682, que originó la emisión del Decreto 011 y su modificatoria, regula la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima Metropolitana y tiene dos objetivos claramente diferenciados: el primero vinculado a la circulación de los vehículos y el segundo relacionado a la prestación misma del servicio.
- (ix) En los considerandos del Decreto 011 se indica que éste surge por la necesidad de desarrollar la Ordenanza 1682 en el extremo referido a la circulación de vehículos, diferenciándolo expresamente de las disposiciones que contienen medidas para regular el servicio de transporte de carga y mercancías en sí mismo. En ese sentido dicha norma no se encuentra dirigida a establecer reglas para el ejercicio de una actividad económica.
- (x) En un pronunciamiento anterior, confirmado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante la SDC) en la Resolución 0361-2017/SDC del 26 de junio 2017, el Colegiado ha sostenido que las medidas a través de las cuales se imponen reglas para el tránsito terrestre no pueden ser consideradas barreras burocráticas en tanto tienen por objeto regular el uso de las vías y no la realización de una actividad económica.
- (xi) Para considerar que una disposición administrativa contiene una barrera burocrática es necesario que esta tenga como propósito o finalidad fijar o establecer condiciones para que los agentes económicos puedan acceder al mercado o permanecer en él respecto de una determinada actividad económica. No se puede considerar barrera burocrática en los términos del Decreto Legislativo 1256 a cualquier regulación que tenga un efecto o impacto en el desarrollo de actividades económicas, de lo contrario se determinaría la existencia de una barrera burocrática en función al agente afectado (si es agente económico) y no en función a la naturaleza de la



regulación, convirtiendo a la Comisión en una instancia revisora de todo tipo de disposición administrativa.

- (xii) Las restricciones y prohibiciones denunciadas no califican como barreras burocráticas porque la regulación no persigue establecer exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones y/o cobros para acceder o permanecer en el mercado del servicio de transportes y mercancías.
  - (xiii) Lo señalado es concordante con el desarrollo jurisprudencial de la Comisión y la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala) al delinear el concepto de barrera burocrática en función a la finalidad de la medida y no al efecto. Por ejemplo en la Resolución 0617-2019/SEL-INDECOPI la Sala ha indicado que una medida en materia de construcción de edificios podría calificar como barrera burocrática si estuviera dirigida a regular la actividad de los agentes de dicho rubro y consideró que las medidas cuestionadas no constituían barreras burocráticas en tanto no estaban dirigidas a regular una actividad económica en particular ni el trámite de un procedimiento administrativo conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo 1256.
  - (xiv) El Colegiado precisa que se aparta de un pronunciamiento anterior, contenido en la Resolución 0062-2020/CEB-INDECOPI, en virtud del criterio desarrollado por la SDC en la Resolución 0361-2017/SDC del 26 de junio 2017 donde se considera primordial evaluar la finalidad de las normas que contienen las medidas cuestionadas de forma previa a proceder con la evaluación de legalidad y/o razonabilidad. Además, en dicho caso se identificó que la norma tenía como finalidad la regulación del uso de vías y no la regulación de una actividad económica por lo que no constituía una barrera burocrática.
  - (xv) Adicionalmente, la decisión de la Comisión se fundamenta en nuevos elementos de juicio aportados por el Ministerio y la Municipalidad que señalaron que las restricciones horarias y las prohibiciones de circulación cuestionadas obedecen a una ampliación de las primeras normas sobre circulación de vehículos contenidas en la Ordenanza 2164 que restringió el tránsito vehicular en vías del área metropolitana para los vehículos de las categorías M1 y N1 con la única finalidad de regular el tránsito terrestre y no una actividad económica.
7. El 15 de diciembre de 2020, la denunciante interpuso un recurso de apelación<sup>6</sup> contra los resuelve segundo y tercero de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI, bajo los siguientes argumentos:
- (i) Tanto la SDC como la Sala han establecido como criterio tres características para que una medida administrativa sea calificada como

<sup>6</sup> Por su parte, el 26 de noviembre de 2020 el Ministerio del Interior presentó un recurso de apelación contra el extremo de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI que desestimó su solicitud de extromisión del procedimiento.



barrera burocrática: (1) se trata de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la administración pública en ejercicio de la función administrativa; (2) está contenida o materializada en una disposición administrativa, un acto administrativo u otra modalidad de actuación administrativa; y (3) está dirigida a regular el comportamiento de los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades económicas en el mercado, para efectos de su acceso o permanencia en él, o tiene incidencia en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios de simplificación administrativa.

- (ii) Las exigencias cuestionadas cumplen con todos estos elementos en tanto se encuentran contenidas en un Decreto de Alcaldía, disposición administrativa aprobada por la Municipalidad en ejercicio de función administrativa, y afectan la permanencia de agentes económicos en el mercado porque obligan a cambiar la forma y tiempos en los que ejecuta los servicios de transporte de carga y/o mercancías y las actividades asociadas a esta.
- (iii) Sobre la tercera característica de una barrera burocrática, la Sala ha indicado en la Resolución 0131-2020/SEL-INDECOPI que, para determinar si una medida es capaz de afectar el acceso o permanencia de agentes económicos en el mercado, debe prestarse especial atención a evaluar si tiene como finalidad modificar la forma cómo los agentes económicos que participan en determinado mercado hacen negocios, es decir cambiar cómo se comporta dicho agente en las relaciones con sus proveedores y consumidores.
- (iv) Las medidas denunciadas implican restricciones a la circulación en determinadas vías y el impedimento de circular en otras que, sin duda, constituyen nuevas reglas de mercado para todos los agentes económicos que brindan el servicio o se benefician de la existencia de vehículos de cierta categoría y tonelaje destinados a la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana en los horarios y vías actualmente comprendidos en los impedimentos impuestos por la Municipalidad.
- (v) Por ejemplo, se puede considerar el caso de la Av. Evitamiento que, como las otras vías permitidas, se encuentra enlazada con diferentes vías colectoras, arteriales y locales. Si bien se trata de vía autorizada para la circulación de sus vehículos, la Municipalidad no ha considerado la forma en la cual debe hacer llegar su mercadería desde la Av. Evitamiento hasta las vías restringidas según horario o prohibidas. Dadas las restricciones se vería obligada a comprar más vehículos con un peso menor al restringido o trasladar las mercancías al hombro dejando los vehículos en las vías permitidas.



- (vi) Por otro lado, no debe olvidarse que el transporte terrestre es el medio por el cual se moviliza la mayor cantidad de carga de mercancías o bienes de consumo de forma que las barreras denunciadas afectan negativamente a todas las actividades económicas asociadas con dicho servicio o que dependen de la oportuna entrega de las mercancías o bienes de consumo requeridos por los comerciantes (minoristas y mayoristas) y sus clientes (ciudadanos o empresas).
- (vii) Sin conocer la realidad de las redes de mercados minoristas y mayoristas que deben abastecer o atender los operadores de servicios de transporte de carga o mercancías, la Municipalidad ha decidido por sí misma cuáles son los horarios en los que deben ser entregadas la carga y mercancías.
- (viii) La Municipalidad no ha considerado que los transportistas responden al pedido de los agentes generadores de carga (tiendas minoristas o mayoristas) que a su vez responden a los requerimientos de sus clientes sobre la oportunidad de entrega de una carga o mercancía. Como consecuencia de las restricciones los transportistas y los consumidores finales se verán limitados en sus decisiones de actuación comercial y de consumo por la afectación del tiempo de entrega de la carga y mercancía.
- (ix) Ante la situación descrita la respuesta casi natural de los agentes económicos que deseen continuar realizando sus actividades y cumplir con sus compromisos contractuales será adquirir vehículos de una categoría y peso no restringidos. Esto incrementará los costos de producción de las empresas que serán trasladados a los consumidores. Como consecuencia, los bienes de consumo serán más caros o existirá una insuficiente oferta en el mercado dado que muchas empresas probablemente no tendrán el capital suficiente para cambiar toda su flota.
- (x) En el caso descrito, lejos de racionalizar el uso de las vías de tránsito en la ciudad, se generará un mayor número de vehículos teniendo un resultado contrario al que presuntamente espera lograr la Municipalidad con las medidas denunciadas.
- (xi) Actualmente su empresa está expuesta al riesgo de no poder continuar con sus actividades si no logra adecuarse a las exigencias denunciadas. Los impedimentos de circulación cuestionados implican la necesidad de reemplazar su flota de vehículos por vehículos más pequeños con un peso menor a 6.5 toneladas y liquidar una determinada cantidad de vehículos de la categoría N3 de 18 toneladas dado que ya no podrán seguir operando en los mismos horarios.
- (xii) Aun cuando el Decreto 011 señala que tiene como finalidad regular la circulación de vehículos en las vías del Sistema Vial Metropolitano, los impedimentos denunciados modifican directamente la forma como los agentes económicos, y su empresa en particular, desarrollan actividades





del servicio de transporte de carga y/o mercancías y actividades asociadas. Por lo tanto, en armonía con el criterio establecido por la Sala en la Resolución 0131-2020/SEL-INDECOPI, las medidas denunciadas califican como barreras burocráticas.

- (xiii) La Comisión ha indicado que la Resolución 0361-2017/SDC-INDECOPI, emitida por la SDC, estableció que las medidas a través de las cuales se imponen reglas para el tránsito terrestre no pueden ser consideradas como barreras burocráticas en tanto tienen por objeto regular el uso de las vías sino la realización de la actividad económica.
- (xiv) Sin embargo, la aplicación de lo expresado en dicha resolución es impertinente al caso concreto porque se trata de barreras diferentes referidas a la exigencia de cumplir con un procedimiento especial de fiscalización de las normas de tránsito en la Carretera Central, una vía nacional, y a la exigencia de cumplir con determinados límites de velocidad presuntamente materializados en ordenanzas municipales.
- (xv) Dichas restricciones se dirigían a toda la ciudadanía, independientemente de si el administrado realizaba una actividad económica o un trámite administrativo, surgían del reglamento nacional de tránsito y tenían un carácter absoluto respecto a la circulación de vehículos en general. Por el contrario, las medidas que cuestiona se dirigen únicamente a agentes económicos que intervienen en la ejecución del servicio de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana, determinan condiciones de mercado que antes no existían e influyen en la forma cómo se presta dicho servicio.
- (xvi) Por otro lado, la Comisión no ha considerado que la SDC reconoció expresamente que las restricciones para la circulación de vehículos de carga califican como barreras burocráticas en la Resolución 0740-2014/SDC-INDECOPI. La Comisión aplicó el mismo criterio en la Resolución 0062-2020/CEB-INDECOPI.
- (xvii) El pronunciamiento apelado le causa agravio en tanto no se ha analizado ni inaplicado las barreras denunciadas que afectan directamente su actividad empresarial consistente en la distribución y comercialización de productos de consumo masivo en Lima Metropolitana y de transporte de carga y/o mercancías.
- (xviii) La Sala debe revocar la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI y, por celeridad y economía procesal, declarar que los impedimentos denunciados califican como barreras burocráticas y, en vía de integración, declarar que tales medidas son ilegales o carentes de razonabilidad con base a los argumentos presentados a lo largo del procedimiento.

8. El 29 de diciembre de 2020, por Resolución 0322-2020/CEB-INDECOPI la



Comisión concedió<sup>7</sup> el recurso de apelación presentado por la denunciante en contra de los resuelve segundo y tercero de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI.

9. El 21 de mayo de 2021 el Ministerio del Interior presentó un escrito ratificando que la Policía Nacional del Perú no puede imponer barreras burocráticas en su labor de fiscalización, recordando que presentó un recurso de apelación contra el extremo de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI que denegó su solicitud de extromisión y exhortando a la Sala a resolver conforme a lo previsto en las leyes relevantes.
10. El 21 de mayo de 2021 la Municipalidad presentó un escrito indicando lo siguiente:
  - (i) Considerando lo previsto en el Decreto 011 y en la Ley 27181, las medidas cuestionadas en el presente procedimiento son restricciones y/o prohibiciones impuestas en el marco de la regulación del tránsito terrestre en las vías que integran el Sistema Vial Metropolitano.
  - (ii) Si bien las medidas denunciadas comprenden en su alcance a quienes realizan una determinada actividad económica, no están dirigidas a establecer obligaciones para el desarrollo de una actividad económica en sí misma, sino que regulan el uso de las vías públicas y la circulación de los vehículos con la finalidad de tutelar los intereses públicos previstos en el Decreto 011.
  - (iii) La Ordenanza 1682, antecedente del Decreto 011, regula la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima Metropolitana y tiene dos objetos debidamente diferenciados: (1) la circulación de los vehículos del servicio de carga de transporte y mercancías, y (2) la prestación misma del servicio.
  - (iv) Como se observa en los considerandos, el Decreto 011 surge por la necesidad de desarrollar la Ordenanza 1862 en el extremo referido a la circulación de los vehículos y no respecto de la regulación del servicio de transporte de cargas y mercancías en sí mismo.
11. El 17 de junio de 2021 la denunciante presentó un escrito solicitando el uso de la palabra en una audiencia de informe oral e indicando lo siguiente:
  - (i) Las medidas denunciadas le impiden desarrollar la actividad económica del servicio de transporte de carga y/o mercancías mediante determinados vehículos lo que constituye una obligación de no hacer en el ejercicio de su actividad económica, es decir una barrera burocrática. Asimismo, dichas medidas limitan significativamente sus actividades

<sup>7</sup> Asimismo, la Comisión resolvió declarar improcedente el recurso presentado por el Ministerio del Interior contra el resuelve primero de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI.



económicas en el traslado de sus mercancías, actividad que constituye un componente esencial de su actividad económica.

- (ii) No es la primera vez que se denuncia este tipo de prohibiciones, por el contrario, la SDC y la Sala han coincidido en determinar que prohibiciones de circulación de vehículos de carga y/o mercancías similares estaban dirigidas a establecer una obligación en el desarrollo de una actividad económica afectando la permanencia de agentes en el mercado en las resoluciones 0740-2014/SDC-INDECOPI del 3 de octubre de 2014, 0752-2014/SDC-INDECOPI del 14 de octubre de 2014, 0373-2017/SDC-INDECOPI del 27 de junio de 2017, 0027-2021/SEL-INDECOPI del 21 de enero de 2021 y 0287-2021/SEL-INDECOPI del 25 de mayo de 2021.
- (iii) Se debe considerar que el hecho de que una disposición administrativa regule temas de tránsito y no específicamente requisitos o condiciones para prestar un servicio no impide que pueda contener medidas que restrinjan el acceso o permanencia en un mercado.
- (iv) Es evidente que en este caso existen medidas que restringen el acceso o permanencia en el mercado del servicio de transporte de carga y/o mercancías pues la regulación cuestionada no se dirige a todos los ciudadanos por igual sino a un grupo determinado de agentes económicos que desarrollan el referido servicio y cuentan con vehículos de cierta categoría, peso y número de placa.
- (v) No resulta pertinente tomar como referencia a la Resolución 0361-2017/SDC-INDECOPI del 26 de junio de 2017, no solo porque fue emitida hace más de tres años y por el órgano predecesor a la Sala, de forma que se desconoce expresamente el criterio actual de la Sala, sino porque se refiere a un supuesto distinto.
- (vi) Condicionar que las disposiciones administrativas deben tener como propósito o finalidad establecer condiciones para el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado respecto de una determinada actividad económica generaría un incentivo perverso para que se aprueben normas cuya finalidad sea distinta a regular una actividad económica pero que en su articulado efectivamente establezcan restricciones o impidan el desarrollo de estas actividades.
- (vii) No es correcto considerar que es necesario que una barrera burocrática implique necesariamente que un agente económico salga del mercado y resultaría contradictorio con la línea jurisprudencial de la Sala que ha considerado barrera burocrática a regulaciones que, si bien no se encuentran dirigidas a generar la salida del mercado de agentes económicos, implicaban de alguna manera una afectación indirecta sobre su desenvolvimiento económico.



- (viii) La Comisión no ha tomado en cuenta que analizar la situación del denunciante, si es agente económico y cómo le afecta la medida, es el criterio utilizado por el Indecopi en toda su línea jurisprudencial para evaluar la procedencia de las denuncias de eliminación de barreras burocráticas en armonía con lo previsto en el Decreto Legislativo 1256.
- (ix) La posición de la primera instancia no es coherente con lo analizado por la Sala en la Resolución 0617-2019/SEL-INDECOPI del 27 de diciembre de 2019 porque en dicho pronunciamiento se ha indicado que debe tomarse en cuenta si el agente económico se ve afectado con la regulación por el hecho de desarrollar determinada actividad económica o si esto se debe a la sola condición de ser propietario de un inmueble.
- (x) La Comisión se ha apartado de antecedentes administrativos bajo los cuales su denuncia sería procedente y justificó el cambio en la aplicación de un pronunciamiento con 3 años de antigüedad, que no resulta aplicable a las medidas denunciadas, obviando pronunciamientos relevantes de la Sala. Las razones utilizadas por la Comisión no se encuentran motivadas, no son suficientes ni razonables de forma que la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI incurre en un vicio de nulidad.
- (xi) Si bien es cierto que algunos de los impedimentos denunciados se encuentran sujetos a un cronograma y no resultan exigibles de forma inmediata su procedencia no se ve afectada en tanto se trata de barreras burocráticas potenciales.
- (xii) Sobre este extremo se debe considerar lo resuelto por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia en la Casación 25135-2018 del 9 de marzo de 2021 (en adelante, la Casación 25135-2018) respecto al principio de interpretación favorable. Por este principio, cuando exista más de una forma de interpretar una norma, el Indecopi debe hacer prevalecer aquella interpretación que cumpla mejor la finalidad del sistema de barreras burocráticas que es fomentar la competitividad empresarial y disminuir la tramitología.
- (xiii) La Sala cuenta con todos los elementos suficientes para resolver el fondo de esta controversia por lo que solicita que se emita la resolución final declarando fundada su denuncia.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si corresponde confirmar la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró improcedente la denuncia.
- (ii) De ser el caso, determinar si las medidas denunciadas constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.



### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### III.1 Cuestiones previas

##### A. Sobre la solicitud de informe oral presentada por la denunciante

12. El 17 de junio de 2021 la denunciante solicitó que se le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.
13. Al respecto, el artículo 30<sup>º</sup> del Decreto Legislativo 1256, dispone que la Comisión o la Sala podrán convocar a una audiencia de informe oral con el objeto de contar con mayores elementos para resolver la cuestión controvertida.
14. Asimismo, el artículo 16<sup>º</sup> del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi señala que las Salas del Tribunal del Indecopi podrán denegar una solicitud de audiencia de informe oral mediante una decisión debidamente fundamentada, por lo cual, la citación a informe oral es una potestad de la administración y no una obligación.
15. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia del 16 de enero de 2013 recaída en el Expediente 01147-2012-PA/TC, indicó lo siguiente:

#### **SENTENCIA DEL 16 DE ENERO DE 2013, EXPEDIENTE 01147-2012-PA/TC**

“(…)

18. (...) este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio (sic) del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación (...).”

16. En el presente caso, la denunciante ha tenido oportunidad para presentar su posición y se verifica que ha señalado los argumentos que estimó pertinentes, lo cual conlleva a que esta Sala cuente con todos los elementos de juicio para emitir un pronunciamiento.
17. En ese sentido, este Colegiado considera que no es necesario convocar a una audiencia de informe oral, por lo que, corresponde denegar la solicitud formulada

<sup>8</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 30.- Informe oral**

En cualquier etapa del procedimiento, ya sea a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede citar a las partes a audiencia de informe oral con el objeto de contar con mayores elementos para resolver la cuestión controvertida.

<sup>9</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1033, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**

**Artículo 16.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal**

16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.

(…)

16.3 Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a las solicitudes de informe oral presentadas ante las Comisiones.





por la denunciante.

B. Sobre la validez de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI

18. Por Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 la Comisión declaró improcedente la denuncia presentada por la denunciante y el 15 de diciembre de 2020 dicha administrada presentó un recurso de apelación sin solicitar la nulidad del pronunciamiento de primera instancia.
19. Posteriormente, el 17 de junio de 2021, la denunciante presentó un escrito argumentando, entre otros, que la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI había incurrido en una causal de nulidad al contravenir el principio de predictibilidad en tanto se apartó de decisiones anteriores sin la debida motivación y sin una fundamentación suficiente y razonable.
20. Al respecto, se debe considerar que el numeral 11.1 del artículo 11<sup>10</sup> del TUO de la Ley 27444 prevé que los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en la misma norma. Como se ha indicado, la denunciante no planteó la nulidad de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI en su recurso de apelación, sino que argumentó, en un escrito posterior, que existiría un vicio de nulidad.
21. Sin perjuicio de lo señalado, este Colegiado considera pertinente referirse a la validez de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI.
22. El principio de predictibilidad establecido en el numeral 1.15 del artículo IV<sup>11</sup> del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444 es una garantía en favor de los administrados para que la administración pública actúe como los administrados esperan en base a la práctica y los antecedentes administrativos a menos que decida apartarse de estos exponiendo por escrito sus razones. Asimismo, se prevé que la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad**

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.  
(...)

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 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:  
(...)

**1.15 Principio de predictibilidad o de confianza legítima.-** (...) Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.  
(...)



23. En ese sentido, si modifica la interpretación de las normas aplicables, la Comisión tiene la obligación de exponer por escrito las razones por las que se aparta de antecedentes administrativos y sus argumentos deben ser razonables y motivados.
24. De la revisión de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI se observa que la primera instancia ha indicado expresamente en el numeral 34 que se aparta de pronunciamientos anteriores sobre medidas similares a las denunciadas, además se advierte que ha detallado las razones que sustentan su nueva interpretación de las normas aplicables en los numerales del 16 al 21, del 23 al 33 y se ha referido específicamente a las razones que motivaron el cambio en la interpretación del numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256 en los numerales 34 y 35.
25. La denunciante ha planteado que, a su criterio, la explicación del cambio brindada por la Comisión no cumple con el estándar previsto en el TUO de la Ley 27444, en tanto se ha referido a un pronunciamiento emitido hace más de tres años por la SDC, órgano predecesor de la Sala, y que desde su punto de vista no resulta aplicable a su caso, y debido a que no se ha referido a diversos pronunciamientos emitidos por esta Sala que implicarían que su denuncia es procedente.
26. Sin embargo, este Colegiado considera que el sustento del cambio en la apreciación de lo que constituye una barrera burocrática por parte de la primera instancia no se circunscribe a lo indicado en los numerales 34 y 35 de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI, sino que está presente a lo largo del pronunciamiento por lo que se verificará si el pronunciamiento en su conjunto cumple con los parámetros de razonabilidad y motivación previstos en el principio de predictibilidad.
27. Respecto al parámetro de debida motivación, se debe considerar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3<sup>12</sup> y el artículo 6<sup>13</sup> del TUO de la Ley 27444, la motivación constituye uno de los requisitos de validez del acto administrativo

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

**4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)



y debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que, con referencia directa a los hechos, justifican el acto adoptado.

28. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente respecto a la motivación de actos administrativos:

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 0009-2005-PA/TC DEL 18 DE FEBRERO DE 2005**

***“9. Debido procedimiento administrativo y derecho a la motivación de las resoluciones administrativas denegatorias***

*(...) el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, **que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.***

*Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que **su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.***

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...).”*

(énfasis agregado)

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 07025-2013-AA/TC DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

*“7. Ahora bien, es verdad que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales **no garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones de las partes tengan que ser objeto de un pronunciamiento expreso y detallado.** En realidad, lo que este derecho exige es que el razonamiento empleado por el juez guarde relación con el problema que le corresponde resolver. De ahí que el deber de motivación de las resoluciones judiciales alcance también a la suficiencia de la argumentación brindada por los órganos jurisdiccionales, dentro del ámbito de sus competencias.”*

(énfasis agregado)

29. De las sentencias citadas, se concluye que el deber de motivación de los actos administrativos se cumple cuando la autoridad competente expide un pronunciamiento exponiendo los hechos relevantes del caso analizado y los fundamentos jurídicos aplicables directamente a estos. Dicha justificación de la decisión adoptada puede ser breve y concisa. En línea con lo expuesto por el Tribunal Constitucional, la debida motivación no implica que se emita un pronunciamiento expreso, detallado o pormenorizado sobre todas las resoluciones relacionadas a la materia bajo análisis, sino que la decisión adoptada por la autoridad que emite el acto administrativo se encuentre debidamente justificada.
30. En ese sentido, se advierte que en los numerales del 16 al 21 y del 23 al 35 de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI la Comisión ha expuesto las razones



por las que considera que las medidas denunciadas no constituyen barreras burocráticas conforme a su interpretación del numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1256 y la relación concreta de estas con los hechos. Asimismo, este Colegiado considera que dichos fundamentos son razonables en tanto la interpretación de la primera instancia es plausible dentro de lo previsto en la norma referida.

31. Si bien la Comisión no ha tomado en cuenta expresamente las decisiones de esta Sala identificadas por la denunciante, es necesario apuntar que estas no constituyen precedentes administrativos<sup>14</sup> de obligatorio cumplimiento por lo que la primera instancia podía resolver de forma distinta.
32. Sobre este punto se debe considerar también que, conforme al segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6<sup>15</sup> del TUO de la Ley 27444, no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto. En consecuencia, el que la Comisión tenga una apreciación distinta a la de la Sala no implica que la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI sea nula.
33. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI no contiene un vicio que acarree su nulidad.

C. Sobre lo indicado por el Ministerio del Interior

34. Por escrito presentado el 21 de mayo de 2021 el Ministerio del Interior reiteró sus descargos en el sentido de que la Policía Nacional del Perú en el cumplimiento de sus funciones no impone barreras burocráticas, dejó constancia que formuló apelación contra el extremo de la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI que desestimó su pedido de extromisión y exhortó a la Sala a resolver la presente controversia conforme a las normas aplicables.

<sup>14</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo VI.- Precedentes Administrativos**

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

(...)

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

(...)

6.3 (...) No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...)



35. Al respecto es pertinente precisar que mediante la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI la Comisión desestimó el pedido de extromisión del procedimiento formulado por el Ministerio del Interior y posteriormente, por la Resolución 0322-2020/CEB-INDECOPI, declaró improcedente la apelación planteada por dicha entidad.
36. En ese sentido, los argumentos presentados por el Ministerio del Interior respecto a que no le corresponde ser parte del presente procedimiento no forma parte de la materia a analizar por este Colegiado.
- D. Sobre la precisión de la denuncia
37. Mediante Resolución 0041-2020/CEB-INDECOPI del 24 de enero de 2020 la Comisión admitió a trámite la denuncia en los términos indicados en el numeral 1 de la presente resolución indicando a pie de página las siguientes precisiones:
- (i) Respecto a la medida referida al impedimento de circulación en determinadas vías de acuerdo al último dígito de la placa única de rodaje, se indica que dicha restricción no es aplicable a los días feriados y no laborables para el sector público y privado.
  - (ii) Respecto a la medida referida a la restricción horaria de circulación en el Centro Histórico de Lima para los vehículos de categoría N1 y N2 se indica que se excluye de la regulación a los vehículos de carga y/o mercancías de la categoría N1 de carrocería pick up.
38. Sin embargo, no se incluyó las referidas precisiones en la formulación de las barreras burocráticas lo cual resulta relevante para identificar, de la forma más precisa posible, las medidas cuestionadas en el presente procedimiento y de acuerdo con los términos del Decreto 011, modificado por el Decreto 017, que contiene las referidas precisiones<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> DECRETO DE ALCALDÍA 011, MODIFICADO POR DECRETO DE ALCALDÍA 017

(...)

**Artículo 4.- Carriles Segregados de Vehículos de Carga y/o Mercancías (VCM)**

En las siguientes vías:

- a. Panamericana Sur: tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby.
- b. Vía de Evitamiento: tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jiménez.
- c. Panamericana Norte: tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini.

De conformidad con lo prescrito en el último párrafo del Artículo segundo de la presente norma, los vehículos de las categorías N2 (mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4 deben circular por los dos carriles de la derecha, en el sentido de las vías precedentemente señaladas en este artículo. (...)

**Las restricciones establecidas en la presente norma no son aplicables los días feriados y no laborables (sector público y privado).**

(...)

**Artículo 5.- Del Centro Histórico**

La circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías en las vías del Centro Histórico de Lima, delimitado por la Ordenanza N° 062, sólo está permitida para vehículos de la categoría N1 y para los vehículos N2 de hasta 6.5 toneladas de peso bruto vehicular o peso bruto vehicular combinado, (...)

**Quedan exceptuados de esta disposición, los vehículos de carga y/o mercancías de la categoría N1 de carrocería Pick Up.**





39. Asimismo, se debe considerar que el Decreto 017 estableció la siguiente excepción:

**DECRETO DE ALCALDÍA 017**

**“Artículo Único.- Modificación de los Artículos 2, 3, (...) del Decreto de Alcaldía N° 011 - “Regulan la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana.**

*Modifícase los Artículos 2, 3, (...) del Decreto de Alcaldía N° 011, conforme a lo siguiente:  
(...)*

**Artículo 3.- Condiciones de circulación en vías distintas a la Red Vial de Carga**

(...)

**3.4. En las zonas industriales establecidas por Ley, se permite la circulación sin restricción para los vehículos de carga N1, N2, N3, O3 y O4 a través de sus vías colectoras y locales, accediendo por la vía arterial o la Red Vial de Carga más próxima durante la franja horaria establecida en la norma. (...)**

(énfasis y subrayado añadidos)

40. Considerando lo indicado, esta Sala considera necesario precisar que las medidas materia de análisis son las siguientes:

- (i) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (ii) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iv) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a



18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.

- (v) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas en las siguientes vías, por carriles no considerados preferenciales, todos los días excepto los días feriados y no laborales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017:
- Panamericana Sur: tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby.
  - Vía de evitamiento: tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jimenez.
  - Panamericana Norte: tramo Av. Universitaria hasta la Av. Juan Vicente Nicolini.
- (vi) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1, excepto los vehículos de carrocería pick up, y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.
- (vii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.

41. En este punto cabe indicar que la precisión de la denuncia no afecta el derecho de defensa de las partes puesto que no se ha modificado lo sustancial de las medidas admitidas a trámite y las partes han tenido la oportunidad de presentar sus argumentos y descargos sobre estas.

### III.2 Sobre la procedencia de la denuncia

42. El artículo 6<sup>17</sup> del Decreto Legislativo 1256 señala que la Comisión y la Sala

<sup>17</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, 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



son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

43. Por su parte, el artículo 3<sup>18</sup> de la misma norma señala que una barrera burocrática consiste en una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por cualquier entidad, para condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
44. En resumen, a partir de las definiciones antes citadas, se desprende que una regulación o actuación administrativa puede calificar como una barrera burocrática siempre que cumpla con las siguientes características:
- (i) Tratarse de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública<sup>19</sup> en ejercicio de función administrativa.
  - (ii) Encontrarse contenida en una disposición administrativa, un acto administrativo o una actuación material.
  - (iii) Tener como finalidad la regulación del comportamiento de los agentes en el desarrollo de actividades económicas en el mercado, sea para efectos de su acceso o permanencia en él, o tener incidencia en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios de

---

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 (...).

<sup>18</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:  
(...)

3. Barrera burocrática: 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. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.

<sup>19</sup> **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**  
**TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley**

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;
  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, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, 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.
- (...)



simplificación administrativa.

45. En este caso la Comisión declaró improcedente la denuncia porque consideró que las medidas denunciadas constituyen restricciones o prohibiciones impuestas en el marco de la regulación del tránsito terrestre en las vías que integran el Sistema Vial Metropolitano y no están dirigidas a establecer obligaciones para el desarrollo de una actividad económica en sí misma, como el servicio de transporte de carga y mercancías, en atención a lo siguiente:
- (i) La Ordenanza 1682, que antecede al Decreto 011, tiene dos objetivos claramente diferenciados, el primero vinculado a la circulación de los vehículos y el segundo relacionado a la prestación misma del servicio. De acuerdo con los considerandos del Decreto 011, esta norma solo busca desarrollar la Ordenanza 1682 respecto a la circulación de vehículos.
  - (ii) En armonía con lo sostenido por la Sala en la Resolución 0617-2019/SEL-INDECOPI, una disposición administrativa contiene una barrera burocrática solo si tiene como propósito o finalidad fijar o establecer condiciones para que los agentes económicos puedan acceder al mercado o permanecer en él respecto de una determinada actividad económica. No es suficiente que la regulación tenga un efecto o impacto en el desarrollo de actividades económicas. Las finalidades detalladas en del Decreto 011 no se refieren a la regulación de una actividad económica.
  - (iii) El Ministerio y la Municipalidad han informado que las medidas cuestionadas obedecen a una ampliación de anteriores normas sobre circulación de vehículos, como las contenidas en la Ordenanza 2164, con la única finalidad de regular el tránsito terrestre y no una actividad económica.
  - (iv) En un pronunciamiento anterior, confirmado por la SDC en la Resolución 0361-2017/SDC, se ha sostenido que las medidas a través de las cuales se imponen reglas para el tránsito terrestre no pueden ser consideradas barreras burocráticas en tanto tienen por objeto regular el uso de las vías y no la realización de una actividad económica.
46. Al respecto la denunciante ha indicado que las medidas cuestionadas constituyen barreras burocráticas en el sentido del Decreto Legislativo 1256 en atención a lo siguiente:
- (i) Las medidas denunciadas cumplen con las tres características que tanto la SDC como la Sala han establecido para identificar barreras burocráticas, en particular dichas medidas se dirigen a regular el comportamiento de los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades económicas en el mercado del servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima con efectos en su permanencia en dicho mercado.



- (ii) En la Resolución 0131-2020/SEL-INDECOPI la Sala ha indicado que para determinar la procedencia de una denuncia debe prestarse especial atención a evaluar si tiene como finalidad modificar la forma cómo los agentes económicos que participan en determinado mercado se comportan en las relaciones con sus proveedores y consumidores.
- (iii) Aun cuando el Decreto 011 no tenga como finalidad explícita la regulación de su actividad económica, los impedimentos denunciados modifican directamente la forma como los agentes económicos, y su empresa en particular, desarrollan actividades del servicio de transporte de carga y/o mercancías y actividades asociadas. La regulación modifica por completo su relación con sus proveedores y consumidores y ciertamente constituyen nuevas reglas de mercado para todos los agentes económicos que prestan el referido servicio.
- (iv) La regulación le impide desarrollar la actividad económica del servicio de transporte de carga y/o mercancías mediante determinados vehículos (con cierta categoría, peso o número de placa) en las vías del Sistema Vial Metropolitano lo que constituye una obligación de no hacer en el ejercicio de su actividad económica. Dichas reglas limitan significativamente sus actividades en el traslado de sus mercancías, actividad que constituye un componente esencial de su actividad económica.
- (v) No es pertinente considerar lo resuelto por la SDC en la Resolución 0361-2017/SDC-INDECOPI puesto que se analizaron medidas distintas que se dirigían a la generalidad de los administrados mientras que las medidas denunciadas se dirigen únicamente a agentes económicos que intervienen en la ejecución del servicio de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana y determinan condiciones de mercado que antes no existían e influyen en la forma cómo se presta dicho servicio.
- (vi) No es adecuado restringir el análisis de procedencia a las finalidades que una disposición administrativa enuncie habilitando a la Administración Pública a regular actividades económicas sin declarar dicha finalidad. Sin incluir como finalidad una de regular una actividad económica, una norma puede contener extremos que efectivamente establezcan restricciones o impidan el desarrollo de actividades económicas.
- (vii) Tampoco es adecuado exigir que una medida tenga por efecto la salida del mercado de un agente económico para ser considerada como barrera burocrática, sino que basta que afecte el desenvolvimiento de los agentes económicos en el mercado. En este sentido se ha pronunciado la Sala en las resoluciones 0131-2020/SEL-INDECOPI del 30 de julio de 2020, 0183-2020/SEL-INDECOPI del 24 de septiembre de 2020 y 0248-2021/SEL-INDECOPI del 25 de marzo de 2021.





- (viii) Tanto la SDC como la Sala han determinado que prohibiciones de circulación de vehículos de carga y/o mercancías similares estaban dirigidas a establecer una obligación en el desarrollo de una actividad económica afectando la permanencia de agentes en el mercado en las resoluciones 0740-2014/SDC-INDECOPI del 3 de octubre de 2014, 0752-2014/SDC-INDECOPI del 14 de octubre de 2014, 0373-2017/SDC-INDECOPI del 27 de junio de 2017, 0027-2021/SEL-INDECOPI del 21 de enero de 2021 y 0287-2021/SEL-INDECOPI del 25 de mayo de 2021.
47. La Municipalidad únicamente reiteró lo indicado en sus descargos.
48. En primer lugar, este Colegiado considera pertinente indicar que en la Resolución 0361-2017/SDC-INDECOPI del 26 de junio 2017, aludida por la Comisión y por la denunciante, se declaró improcedente la exigencia de cumplir con determinados límites de velocidad porque, entre otros, los límites de velocidad se aplican a todos los administrados en general, independientemente de si realizan una actividad económica o un trámite administrativo y en esa línea, la SDC, consideró que la exigencia tenía como finalidad la regulación del uso de vías y no la regulación de una actividad económica. Por lo tanto, el supuesto de hecho analizado en la referida resolución es distinto al caso materia de controversia en el presente procedimiento y no será tomado en cuenta.
49. En segundo lugar, a diferencia de lo expresado por la Comisión, esta Sala aprecia que el análisis del tercer elemento de procedencia (tener como finalidad la regulación del comportamiento de los agentes en el desarrollo de actividades económicas en el mercado) no debe agotarse en la revisión de las finalidades expresas de la norma que materialice las medidas denunciadas. Aun si entre estas no se encuentra el objetivo de regular una actividad económica, es necesario considerar el efecto de las disposiciones administrativas en los agentes económicos que puedan ocasionar que su acceso o permanencia en determinado mercado se vea afectado.
50. Asimismo, y en armonía con lo expresado por este Colegiado en la Resolución 0131-2020/SEL-INDECOPI del 30 de julio 2020, debe prestarse especial atención a evaluar si la limitación denunciada tiene como finalidad modificar la forma como los agentes económicos que participan en determinado mercado hacen negocios, es decir, cambiar cómo se comporta dicho agente en las relaciones con sus proveedores o consumidores.
51. En este caso la denunciante desarrolla actividades de distribución de sus productos por sí misma, y mediante otros agentes económicos que prestan el servicio de transporte de sus mercancías, y ha detallado cómo sus actividades económicas, así como su relación con sus proveedores y sus consumidores, se ven afectadas y alteradas como consecuencia directa de la regulación cuestionada.



52. En ese sentido, la denunciante ha explicado que sus contratos con proveedores y clientes se verían afectados en tanto no podría cumplir con estos en el tiempo y la forma acordados dada la regulación o que se vería obligada a remplazar gran parte de su flota con vehículos que no se encuentren dentro del ámbito de aplicación del Decreto 011, modificado por el Decreto 017, de forma que incurriría en altos gastos y se vería afectada su competitividad en el mercado.
53. Al respecto, no resulta necesario que quien denuncia la imposición de una barrera burocrática pruebe que esta tiene como efecto su salida del mercado, sino que basta con que se afecte su competitividad en el mercado. En este sentido se ha pronunciado también la Casación 23135-2018 de la Corte Suprema estableciendo el principio de interpretación favorable.
54. Adicionalmente, este Colegiado estima pertinente considerar los siguientes párrafos del Decreto 011:

**DECRETO DE ALCALDÍA 011, REGULAN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE CARGA Y/O MERCANCÍAS EN LIMA METROPOLITANA**

“CONSIDERANDO:

(...)

Que, considerando que **el transporte de carga y/o mercancías es una de las principales actividades económicas** del país y de la ciudad de Lima, por lo requiere de vías de circulación adecuadas que garanticen el traslado de las mercancías desde y hacia el principal puerto del Perú, a través de un conjunto de vías expresas y arteriales en Lima Metropolitana, acorde a la Ordenanza N° 341 y modificatorias, que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, que clasifica las vías para Lima Metropolitana en las siguientes categorías: - Vía Expresa, - Nacional / Regional, - Subregional, - Metropolitana, - Vía Arterial, - Vía Colectora; y, Vía Local;

Que, sin embargo, **el transporte de carga como parte de la iniciativa privada libre, asociada a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, no es una actividad económica irrestricta**. Así, el Artículo 59 de la Constitución Política dispone que el ejercicio de dichas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública; **siendo posible establecer condiciones a la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías**, en el sentido que el transporte de carga pesada esté en función directa al ancho de la vía, de acuerdo a la estructura de los pavimentos, y la jerarquización modal, en procura del uso racional de la infraestructura vial existente en la provincia de Lima;

(...)

DECRETA:

**Artículo 1.- Objeto y finalidad**

La presente norma tiene como **objeto regular la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías** en las vías que conforman el Sistema Vial Metropolitano (...).”  
(énfasis y subrayado agregados)

55. Como se observa de la cita, en la misma norma que materializa las medidas denunciadas se hace referencia al servicio de transporte de carga y/o mercancías como actividad económica pasible de ser regulada y respecto de la que se pueden establecer condiciones. Asimismo, se observa que esta medida, únicamente está dirigida a los vehículos de transporte de carga y/o mercancías, es decir solo es aplicable para agentes económicos y no para administrados en



general.

56. Si bien el Ministerio y la Municipalidad han sostenido en sus descargos que la medida únicamente se dirige a regular el tránsito y han expresado que consideran que se trataría de una continuación de la Ordenanza 2164 se observa que dicha norma, analizada en la Resolución 0194-2021/SEL-INDECOPI del 11 de febrero 2021, es distinta al Decreto 011 puesto que aquella sólo resultaba aplicable a vehículos particulares de las categorías M1, M2 y N1.
57. Esta posición es coherente con uniformes y reiterados pronunciamientos<sup>20</sup> de este Colegiado en los que se ha considerado que las restricciones de circulación dirigidas a agentes económicos constituyen barreras burocráticas en los términos del Decreto Legislativo 1256.
58. Por lo expuesto, corresponde revocar la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 y, en consecuencia, declarar procedente la denuncia.

### III.3 Sobre la legalidad de las medidas denunciadas

59. De acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1256<sup>21</sup> este Colegiado desarrollará en primer lugar el análisis de legalidad conforme a la metodología establecida en la norma especial aplicable. Dicho análisis implica, como primer paso, determinar si la medida denunciada ha sido impuesta en virtud de las atribuciones y competencias conferidas a la Municipalidad, si la entidad respetó las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto; y, finalmente, si la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas contraviene algún otro dispositivo legal.
60. Respecto a la competencia de la Municipalidad se tiene que el numeral 1.4 del artículo 81<sup>22</sup> de la Ley 27972 establece como función específica exclusiva de las

<sup>20</sup> Al respecto ver las resoluciones 027-2021/SEL-INDECOPI del 21 de enero 2021, 0287-2021/SEL-INDECOPI del 25 de mayo 2021 y 444-2021/SEL-INDECOPI del 10 de junio 2021.

<sup>21</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 14.- Análisis de legalidad**  
14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:  
a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.  
b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.  
c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.  
14.2. Si la Comisión o la Sala, de ser el caso, determina la ilegalidad de la barrera burocrática por la razón señalada en el literal a. puede declarar fundada la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio según sea el caso, sin que sea necesario evaluar los aspectos indicados en los literales b. y c.; y así sucesivamente.  
14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.

<sup>22</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**  
**ARTÍCULO 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO**



municipalidades provinciales regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.

61. Asimismo, en el literal b) del numeral 17.1 del artículo 17<sup>23</sup> de la Ley 27181 y en el numeral 1 del artículo 5<sup>24</sup> del Reglamento de Tránsito se dispone que las municipalidades provinciales ejercen sus competencias normativas en concordancia con los reglamentos nacionales.
62. Adicionalmente, el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo 017-2007-MTC (en adelante, el Reglamento), dispone lo siguiente:

**DECRETO SUPREMO 017-2007-MTC, REGLAMENTO DE JERARQUIZACIÓN VIAL**

**“Artículo 6 DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES**

(...)

6.2. Las autoridades competentes para la aplicación del presente Reglamento, de conformidad con los niveles de Gobierno que corresponden a la organización del Estado, son las siguientes:

- a. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el Gobierno Nacional, a cargo de la Red Vial Nacional.
- b. Los Gobiernos Regionales, a cargo de su respectiva Red Vial Departamental o Regional.
- c. Los Gobiernos Locales, a cargo de su respectiva Red Vial Vecinal o Rural.

**Artículo 18 DE LA DECLARACIÓN DE ÁREAS O VÍAS DE ACCESO RESTRINGIDO**

Para efectos del presente Reglamento son áreas o vías de acceso restringido aquellas áreas o vías en las que se requiere aislar externalidades negativas generadas por las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre. Corresponde a las autoridades competentes imponer las restricciones de acceso al tránsito y/o transporte en este tipo de áreas o vías, que pueden ser aplicadas en forma permanente, temporal o periódica.

Las limitaciones a la circulación o cualquier otra restricción adoptada así como los desvíos acordados, se comunicarán a las autoridades correspondientes para que implementen las medidas de regulación del tránsito, seguridad vial e información a los usuarios.

---

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

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

(...)

1.4. (...) regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.

(...)

23

**LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE**

**Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales**

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

- a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.
- b) Jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes.

(...)

24

**DECRETO SUPREMO 016-2009-MTC, TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRÁNSITO - CÓDIGO DE TRÁNSITO**

**Artículo 5.- Competencias de las Municipalidades Provinciales**

En materia de tránsito terrestre, las Municipalidades Provinciales en su respectiva jurisdicción y de conformidad con el presente Reglamento y tienen las siguientes competencias:

1) Competencias normativas

Emitir normas y disposiciones complementarias necesarias para la aplicación del presente Reglamento dentro de su respectivo ámbito territorial.

(...)

**Artículo 19 DE LOS CRITERIOS PARA LA DECLARACIÓN DE ÁREAS O VÍAS DE ACCESO RESTRINGIDO**

Para la declaración de áreas o vías de acceso restringido, la autoridad competente, dentro del ámbito de su jurisdicción, tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a. Congestión de vías.
- b. Contaminación ambiental en niveles no permisibles.
- c. Ejecución de obras en vías y áreas colapsadas.
- d. Peso de carga bruta.
- e. Tipo de vehículo.
- f. Defensa nacional y/o seguridad, debidamente sustentadas.
- g. Restricciones por características técnicas de la vía, de seguridad vial y de estacionamiento.
- h. Eventos patrióticos, deportivos y comunales o sociales, etc.
- i. Por tratarse de áreas de protección ecológica o reservas nacionales, zonas arqueológicas, parques de protección agrícola y turística.
- j. Inminente peligro de desastre natural.”

63. De lo expuesto, se advierte que la Municipalidad es competente para regular limitaciones a la circulación en la Red Vial que le corresponde y el Ministerio es competente respecto de la Red Vial Nacional, de la que forman parte las vías Panamericana Norte y Sur<sup>25</sup>. Por otro lado, se observa que las limitaciones o restricciones a la circulación de vehículos deben tener como objetivo aislar externalidades negativas generadas por las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre y deben relacionarse a los criterios previstos en el artículo 19 antes detallado.
64. Sin embargo, este Colegiado observa que la Municipalidad dispuso lo siguiente:

**DECRETO DE ALCALDÍA 011, REGULAN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE CARGA Y/O MERCANCÍAS EN LIMA METROPOLITANA****“Artículo 4.- Carriles Segregados de Vehículos de Carga y/o Mercancías (VCM)**

En las siguientes vías:

- a. **Panamericana Sur**: tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby.
  - b. **Vía de Evitamiento**: tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jiménez.
  - c. **Panamericana Norte**: tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini.
- De conformidad con lo prescrito en el último párrafo del Artículo segundo de la presente norma, los vehículos de las categorías N2 (mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4 deben circular por los dos carriles de la derecha, en el sentido de las vías precedentemente señaladas en este artículo. (...)
- Los vehículos de las categorías en mención pueden circular libremente por dichos carriles entre las 10:01 hasta las 16:59 horas, y entre las 21:01 hasta las 6:29 horas, quedando restringida su circulación en el horario comprendido entre las 6:30 hasta las 10:00 horas, y entre las 17:00 hasta las 21:00 horas, de lunes a sábado, considerando el último dígito de la Placa Única de Rodaje.
- El criterio par (incluido el cero) consiste en la restricción de circulación los días lunes, miércoles y viernes; mientras que el criterio impar, se aplicará los días martes, jueves y sábados, respectivamente (...).”

65. Como se puede observar de la cita, la Municipalidad ha regulado el tránsito de

<sup>25</sup> La calificación de las vías Panamericana Norte y Sur, con los códigos P1N y P1S, se puede verificar en los mapas de la Red Vial Nacional disponibles en Provías Nacional <https://www.pvn.gob.pe/conservacion/mapas/>.





los vehículos de transporte de carga y/o mercancías en las vías Panamericana Norte y Sur, las mismas que forman parte de la Red Vial Nacional.

66. Al respecto la Municipalidad no ha presentado argumentos específicos más allá de afirmar la competencia de su entidad y que las normas emitidas son legales. Por su parte el Ministerio ha sostenido que las medidas cuestionadas son legales y que los Decretos de Alcaldía fueron emitidos considerando la normativa de alcance nacional. En particular indica que el Decreto 011 se ha referido en sus considerandos al estudio denominado "Distribución Urbana de Mercancías" emitido el 26 de septiembre de 2017 por su entidad, y remitido a la Municipalidad, donde se identifican 469 polos de desarrollo en Lima Metropolitana y se evidencia la necesidad de emitir una norma que regule modificaciones a vías libres de acuerdo a las disposiciones de la Ley 27181.
67. Sin perjuicio de lo señalado por el Ministerio, este Colegiado advierte que, si bien la Municipalidad, a criterio del Ministerio, habría tomado en cuenta la regulación nacional y un informe emitido por la autoridad competente sobre la Red Vial Nacional, ni la Municipalidad ni el Ministerio han argumentado ni demostrado que la Municipalidad se encuentra legalmente habilitada para regular sobre una vía bajo la competencia del Ministerio.
68. A mayor abundamiento se observa que el Ministerio ejerce sus competencias estableciendo restricciones a la circulación en vías de la Red Vial Nacional, como la vía Panamericana Sur<sup>26</sup>.
69. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal el impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en las vías Panamericana Sur (tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby) y Panamericana Norte (tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
70. Respecto de este extremo, y conforme a lo previsto en el artículo 14<sup>27</sup> del Decreto

<sup>26</sup> Por ejemplo, mediante las Resoluciones Directorales 527-2018-MTC/15 y 549-2018-MTC/15 el Ministerio dispuso una restricción temporal a la circulación de los vehículos de carga de más de 3.5 toneladas de peso bruto vehicular en la Ruta Nacional PE-1S (Carretera Panamericana Sur), en el tramo comprendido desde el Puente de Atocongo hasta la altura Paradero Chilca. Asimismo, mediante la Resolución Directoral 5823-2018-MTC/15 el Ministerio dispuso una restricción temporal de la circulación de vehículos de transporte de carga en la Ruta Nacional PE-1S (Carretera Panamericana Sur).

<sup>27</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...)

14.2. Si la Comisión o la Sala, de ser el caso, determina la ilegalidad de la barrera burocrática por la razón señalada en el literal a. puede declarar fundada la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio según sea el caso, sin que sea necesario evaluar los aspectos indicados en los literales b. y c.; y así sucesivamente.

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.



Legislativo 1256, una vez que se ha determinado la ilegalidad de una barrera burocrática no resulta necesario continuar con el análisis de legalidad ni efectuar el análisis de indicios de carencia de razonabilidad o el análisis de razonabilidad.

71. Respecto a los otros extremos<sup>28</sup> de la denuncia, en armonía con lo previsto en el artículo 18 del Reglamento, la Sala considera necesario verificar si la Municipalidad identificó como causa de las restricciones cuestionadas la existencia de externalidades negativas generadas por las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre y si estas se relacionan con los criterios listados en el artículo 19 del Reglamento.
72. Al respecto, este Colegiado considera necesario puntualizar que en el análisis de legalidad corresponde verificar únicamente si la Municipalidad ha identificado externalidades negativas y si ha indicado que estas se relacionan con alguno de los criterios del artículo 19 del Reglamento. La posible verificación de si la entidad ha acreditado la existencia de las externalidades negativas y la idoneidad de las medidas cuestionadas para atender dicho problema se realizará, de ser el caso, en el análisis de razonabilidad.

---

<sup>28</sup> Es decir, las siguientes medidas:

- (i) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (ii) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iv) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (v) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas en la Vía de Evitamiento (tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jimenez), por carriles no considerados preferenciales, todos los días excepto los días feriados y no laborales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (vi) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1, excepto los vehículos de carrocería pick up, y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.
- (vii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.



73. De la revisión del Informe 061-2019 presentado por la Municipalidad se constata que dicha entidad ha indicado en la sección 3.2.7 (impacto ambiental) y 3.2.8 (congestión) que los vehículos restringidos ocasionarían problemas de congestión de vías y contaminación ambiental, criterios recogidos en los literales a) y b) del artículo 19<sup>29</sup> del Reglamento.
74. Por lo expuesto, se verifica que la Municipalidad es competente para imponer las medidas denunciadas respecto de las vías bajo su competencia por lo que estas cumplen con el primer elemento del análisis de legalidad.
75. En segundo lugar, respecto de si la Municipalidad siguió los procedimientos y/o formalidades vigentes para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa las barreras cuestionadas, se aprecia que el Decreto 011 y el Decreto 017 han sido debidamente publicados en el diario oficial El Peruano el 9 de septiembre de 2019 y el 31 de octubre de 2019, respectivamente, conforme a lo previsto en el artículo 44<sup>30</sup> de la Ley 27972.
76. En este punto la denunciante ha considerado que el Decreto 011, modificado por Decreto 017, no cumple con todas las formalidades previstas en la Ley 27972, y por lo tanto resulta ilegal, puesto que ha regulado una materia propia del Concejo Metropolitano sin habilitación legal para ello.
77. En particular ha indicado que el Concejo Metropolitano no tiene la facultad de habilitar a la Alcaldía Metropolitana a regular mediante decretos de alcaldía materias propias de una ordenanza de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 27972, el numeral 78.2 del artículo 78 y el principio de legalidad del TUO de la Ley 27444 y con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente 007-2006-PI/TC. Asimismo, ha precisado que en ese sentido se han pronunciado órganos del Indecopi en las resoluciones 0513-2014/SDC-INDECOPI y 0376-2016/CEB-INDECOPI.
78. Sobre el particular se observa que, si bien es cierto que habitualmente no corresponde que mediante Decreto de Alcaldía se regulen materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa en aplicación de los artículos 39, 40 y 42<sup>31</sup> de la Ley 27972, en este caso existe una habilitación expresa prevista

<sup>29</sup> **DECRETO SUPREMO 017-2007-MTC, REGLAMENTO DE JERARQUIZACIÓN VIAL**  
**Artículo 19 DE LOS CRITERIOS PARA LA DECLARACIÓN DE ÁREAS O VÍAS DE ACCESO RESTRINGIDO**  
Para la declaración de áreas o vías de acceso restringido, la autoridad competente, dentro del ámbito de su jurisdicción, tendrá en cuenta los siguientes criterios:  
a. Congestión de vías.  
b. Contaminación ambiental en niveles no permisibles.  
(...)

<sup>30</sup> **LEY 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.  
(...)

<sup>31</sup> **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**



en la Ordenanza 1682:

**ORDENANZA 1682, ORDENANZA QUE REGULA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA Y/O MERCANCÍAS EN LA PROVINCIA DE LIMA METROPOLITANA**

**“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES**

**Segunda.- Delegación de facultades**

*Deléguese a la Alcaldía Metropolitana y a la GTU, para que mediante Decreto de Alcaldía o Resolución de Gerencia, dicten las normas complementarias y reglamentarias de la presente ordenanza.”*

79. Como se observa de la cita, y ha reconocido la denunciante, el Concejo Municipal habilitó expresamente a que, mediante Decreto de Alcaldía, la Alcaldía Metropolitana dicte normas complementarias y reglamentarias de la Ordenanza 1682 como efectivamente lo hizo mediante el Decreto 011 y el Decreto 017.
80. Al respecto, la denunciante ha indicado que dicha delegación de facultades sería ilegal, sin embargo, este Colegiado considera que no se encuentra habilitado para analizar la legalidad de la segunda disposición complementaria, transitoria y final de la Ordenanza 1682 puesto que esta disposición administrativa no ha sido denunciada como barrera burocrática en el presente caso y no forma parte de la cuestión controvertida. Por el contrario, dicha disposición forma parte del parámetro de legalidad respecto del cual esta Sala debe contrastar las medidas denunciadas.
81. En ese sentido, se concluye que la Alcaldía Metropolitana se encontraba legalmente habilitada por la Ordenanza 1682, norma vigente y con rango de ley, para regular lo referido al transporte de carga y mercancías en Lima Metropolitana mediante un Decreto de Alcaldía de forma complementaria a lo previsto en la referida norma. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del segundo elemento del análisis de legalidad.
82. En relación al tercer elemento del análisis de legalidad, la posible contravención de otras disposiciones legales, la denunciante ha planteado que las medidas

**ARTÍCULO 39.- NORMAS MUNICIPALES**

Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo.

El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo.

(...)

**ARTÍCULO 40.- NORMAS MUNICIPALES**

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

(...)

**ARTÍCULO 42.- DECRETOS DE ALCALDÍA**

Los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal.



cuestionadas contravienen la prohibición de aplicar tratos discriminatorios, prevista en el segundo párrafo del artículo 12 del Decreto Legislativo 757, puesto que no existiría razón para excluir del ámbito de aplicación del Decreto 011, modificado por Decreto 017, a determinados vehículos de carga ni la Municipalidad habría justificado dicho trato diferente. Asimismo, ha indicado que los vehículos no afectados por las medidas cuestionadas “*no son más importantes*” que la actividad de transporte de carga y mercancías.

83. Como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>32</sup>, la igualdad es un principio derecho que implica, entre otros, que las personas jurídicas tienen derecho a obtener un trato igual de forma que ante supuestos de hecho iguales deben ser aplicadas similares consecuencias jurídicas. Lo contrario implicaría un trato discriminatorio efectivamente prohibido en el segundo párrafo del artículo 12<sup>33</sup> del Decreto Legislativo 757.
84. En este caso, más allá de indicar que la Municipalidad no habría sustentado la diferencia en el trato y que su actividad económica “*no es menos importante*” que aquella que realizan los vehículos excluidos del ámbito de aplicación<sup>34</sup> de las restricciones, se observa que la denunciante no ha detallado por qué considera que su empresa y los vehículos no considerados en la regulación se encuentran en un supuesto de hecho igual al que se debe aplicar similares consecuencias jurídicas.
85. Por el contrario, se observa que en el Informe 061-2019, emitido por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte, se ha detallado en la sección “5.5 Excepciones” que los vehículos especiales, los vehículos que realizan el transporte de materiales y residuos peligrosos, los vehículos de emergencia y los vehículos del servicio de transporte y custodia de dinero y valores tienen características diferentes al resto de vehículos de transporte de carga y mercancías y se encuentran regulados por normas especiales. En consecuencia, es evidente que respecto de dichos vehículos la Municipalidad ha evidenciado la necesidad de un trato diferente y que estos cuentan con una regulación especial.

<sup>32</sup> **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 01405-2010-PA/TC**  
“23. La igualdad es un principio derecho reconocido por el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución, según el cual toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. De este modo, se reconoce un derecho subjetivo a obtener un trato igual aplicable tanto a las personas físicas como a las jurídicas, trato igual que exige que ante supuestos de hecho iguales deben ser aplicadas similares consecuencias jurídicas.”

<sup>33</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA**  
**Artículo 12.- (...)**  
Ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, podrá establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, bajo responsabilidad.

<sup>34</sup> **DECRETO DE ALCALDÍA 011, REGULAN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE CARGA Y/O MERCANCÍAS EN LIMA METROPOLITANA**  
**Artículo 6.- Vehículos exceptuados**  
Las condiciones dispuestas en el presente Decreto de Alcaldía no son aplicables a los vehículos de propiedad de las entidades públicas, del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, vehículos de emergencia, vehículos destinados a servicios públicos, Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, vehículos destinados para el recojo y transporte de residuos, transporte de materiales peligrosos, vehículos especiales los mismos que se ceñirán a las normas específicas para su circulación, debidamente autorizados, entre otros que podrá establecer la Gerencia de Transporte Urbano, o la que haga sus veces, según corresponda.





86. Respecto de los vehículos de propiedad de las entidades públicas, los vehículos destinados a servicios públicos, los vehículos de las Fuerzas Armadas, los vehículos de la Policía Nacional del Perú, y los vehículos destinados para el recojo y transporte de residuos, la Municipalidad no ha presentado una justificación explícita para su decisión de excluirlos del ámbito de aplicación de la regulación cuestionada.
87. No obstante, es evidente que los referidos vehículos están destinados a actividades diferentes a las de la denunciante por lo que ciertamente no se verifica el supuesto de hecho igual que debe estar presente para identificar un trato discriminatorio. Por lo tanto, no se verifica un trato discriminatorio en el Decreto 011, modificado por el Decreto 017, y corresponde desestimar los argumentos de la denunciante en este extremo.
88. Finalmente, la denunciante ha sostenido que la medida materializada en el artículo 4 del Decreto 011, modificado por el Decreto 017, relacionada a la regulación respecto de las vías Panamericana Sur y Norte contraviene lo previsto en la Ley 27181, el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 del TUO del Reglamento de Tránsito y el artículo 4 del Reglamento de Infraestructura. Al respecto, se debe precisar que ese extremo ha sido analizado por este Colegiado en los numerales del 62 al 69 de la presente resolución.
89. Respecto de las medidas denunciadas<sup>35</sup>, excluyendo al extremo que ha sido

<sup>35</sup> Es decir, las siguientes medidas:

- (viii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (ix) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (x) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (xi) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (xii) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas en la Vía de evitamiento (tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jimenez), por carriles no considerados preferenciales, todos los días excepto los días feriados y no laborales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.

hallado ilegal<sup>36</sup>, se ha verificado que el Decreto 011, modificado por el Decreto 017, cumple con todos los elementos del análisis de legalidad por lo que constituyen barreras burocráticas legales. En consecuencia, en aplicación del mismo artículo 14<sup>37</sup> del Decreto Legislativo 1256, corresponde analizar si la denunciante presentó indicios de carencia de la razonabilidad.

#### III.4 Sobre los indicios de carencia de razonabilidad

90. De conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 del Decreto Legislativo 1256, una vez que se ha verificado la legalidad de las barreras burocráticas denunciadas corresponde analizar los indicios de carencia de razonabilidad.
91. Conforme a lo establecido en el artículo 15<sup>38</sup> del Decreto Legislativo 1256 sólo se tomarán en cuenta los indicios de carencia de razonabilidad de la medida cuestionada presentados hasta antes de la admisión a trámite de la denuncia.
92. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16<sup>39</sup> del Decreto Legislativo 1256, los indicios que aporten los denunciados deben estar dirigidos a sustentar que la barrera denunciada resulta ser arbitraria (que carece de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada) y/o desproporcionada (que resulta excesiva en relación con su finalidad o que existen otras medidas alternativas menos gravosas).

---

(xiii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1, excepto los vehículos de carrocería pick up, y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.

(xiv) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.

<sup>36</sup> Es decir, el impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en las vías Panamericana Sur (tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby) y Panamericana Norte (tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.

<sup>37</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

(...) si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.

<sup>38</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 15.- Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad**

La Comisión o 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 a la carencia de razonabilidad de la misma en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. (...)

<sup>39</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad**

16.1 Los indicios a los que hace referencia el artículo precedente deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica en alguno de los siguientes supuestos:

a. 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

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

(...)



93. Asimismo, el numeral 16.2 del artículo 16<sup>40</sup> de la citada norma precisa que no se consideran indicios de razonabilidad los argumentos que: (i) no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada, (ii) tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública, (iii) sean afirmaciones genéricas que no justifiquen las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada y, (iv) únicamente indiquen que la medida cuestionada genera costos.
94. En reiterados pronunciamientos<sup>41</sup> esta Sala ha sostenido que un argumento genérico es aquel que no explique los fundamentos específicos por los que las barreras burocráticas denunciadas y sus efectos califican como “arbitrario” o “desproporcionado”, o que únicamente enuncie el concepto o definición de “arbitrariedad” y/o “desproporcionalidad” sin vincularlo a la barrera burocrática denunciada, entre otros.
95. En ese sentido, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1256, esta Sala no procederá al análisis de razonabilidad de la medida cuestionada cuando quien denuncia:
- (i) No haya señalado argumentos sobre la existencia de indicios de carencia de razonabilidad de la medida en su escrito de denuncia.
  - (ii) Los argumentos formulados no resulten indicios suficientes, ya sea porque correspondan a los supuestos previstos en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256, o, porque no están dirigidos a sustentar que la medida cuestionada es arbitraria o desproporcionada.
96. De la revisión del expediente se observa que la denunciante presentó argumentos referidos a la presunta carencia de razonabilidad del impedimento cuestionado en su denuncia, es decir de forma oportuna.
97. Si bien la denunciante ha presentado una serie de argumentos que sustentarían la posible carencia de razonabilidad de las medidas denunciadas, de acuerdo con los términos de los artículos 15 y 16 del Decreto Legislativo 1256 basta identificar un indicio que a criterio del Colegiado permita dudar de la razonabilidad de las medidas denunciadas para desarrollar el análisis de razonabilidad.

<sup>40</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad**

(...)

16.2 Sin que se considere como una lista taxativa, no se consideran indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad los siguientes argumentos:

- a. Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.
- b. Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.
- c. Alegaciones o afirmaciones genéricas. Se deben justificar las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada.
- d. Alegar como único argumento que la medida genera costos

<sup>41</sup> Al respecto ver las Resoluciones: 0220-2020/SEL-INDECOPI; 0204-2020/SEL-INDECOPI; 0189-2021/SEL-INDECOPI y 0451-2021/SEL-INDECOPI.



98. En ese sentido, esta Sala ha identificado los siguientes argumentos planteados por la denunciante:
- (i) Las medidas denunciadas no resultan idóneas para coadyuvar a la reducción de la congestión vehicular y la contaminación porque estos problemas se agravarán en lugar de disminuir debido a la regulación. Los agentes económicos se verán obligados a remplazar los vehículos restringidos por la regulación por un mayor número de vehículos, de menor tamaño, para poder trasladar la carga y mercancías que actualmente transportan, ocasionando un incremento en el parque vehicular actual. En consecuencia, las medidas cuestionadas resultan arbitrarias.
  - (ii) La Municipalidad no ha considerado los costos que la regulación va a generar para los agentes económicos que brindan el servicio de transporte de carga y/o mercancías ni ha evaluado el impacto que las medidas denunciadas tendrán en la competencia dado que es probable que muchos agentes económicos no puedan afrontar los elevados costos que supone adaptarse a la nueva regulación y salgan del mercado. En ese sentido, las medidas denunciadas resultan desproporcionadas.
99. Al respecto se aprecia que, conforme a lo previsto en el artículo 17<sup>42</sup> del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad podía presentar información y/o documentación que desacredite los indicios de carencia de razonabilidad presentados por la denunciante y efectivamente presentó dos informes que sustentan la emisión del Decreto 011.
100. Respecto al primer indicio se debe considerar que, de la lectura conjunta de los artículos 18 y 19 del Reglamento se deriva que, al constituir razones para restringir o limitar la circulación de vehículos, los problemas de congestión y contaminación vehicular en principio pueden ser abordados con medidas como las denunciadas.
101. En ese sentido, es necesario que los administrados, que cuestionen este tipo de medidas, desarrollen argumentos dirigidos a sustentar por qué en el caso particular las medidas de restricción a la circulación no resultan idóneas.
102. Al respecto, se observa que la denunciante ha explicado que la regulación cuestionada tendría un efecto negativo en la congestión vehicular y la contaminación pues será necesario aumentar el número de vehículos que circulan. En efecto, la denunciante ha detallado que, en el caso particular de la provincia de Lima, considerando las vías y horarios limitados, y respecto del

42

**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS****Artículo 17.- Posibilidad de cuestionar los indicios sobre carencia de razonabilidad**

Durante el procedimiento, la entidad puede presentar información y/o documentación que desacredite los indicios de carencia de razonabilidad de la medida.



servicio y tipo de vehículos restringidos, es altamente probable que los agentes económicos recurran a remplazar su flota restringida con vehículos de características no restringidas para poder cumplir con los compromisos adquiridos en función a las características del mercado local. En ese sentido, este Colegiado considera que la denunciante ha expuesto un indicio que permite dudar que las medidas cuestionadas resulten idóneas para alcanzar el objetivo del Decreto 011.

103. Por otro lado, respecto del segundo indicio, no se observa que la Municipalidad haya considerado los costos en los que los agentes económicos directamente concernidos y otros agentes afectados incurrirán como consecuencia directa e indirecta de las medidas denunciadas de forma que no habría podido establecer que los beneficios de la regulación superan sus costos.
104. Por lo expuesto, este Colegiado considera que la denunciante ha presentado indicios suficientes de acuerdo con el parámetro del Decreto Legislativo 1256.
105. En consecuencia, corresponde desarrollar el análisis de razonabilidad de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18<sup>43</sup> del Decreto Legislativo 1256.

### III.5 Sobre la razonabilidad de las medidas denunciadas

106. De acuerdo con la metodología prevista en el artículo 18<sup>44</sup> del Decreto Legislativo 1256, en el análisis de razonabilidad se debe analizar la razonabilidad de las medidas denunciadas verificando el cumplimiento de los dos elementos: en primer lugar, que las medidas no son arbitrarias y, en segundo lugar, que las medidas son proporcionales a sus fines. El primer elemento implica que la entidad acredite que, de forma previa a la imposición de la medida, (1) identificó un interés público, dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad, que

<sup>43</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 18.- Análisis de razonabilidad**

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, (...).

<sup>44</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 18.- Análisis de razonabilidad**

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, verificando el cumplimiento de los siguientes elementos:

a. Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:

1. La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.

2. La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.

3. Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.

b. Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:

1. Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.

2. Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.

3. Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

(...)



sustenta la barrera burocrática; (2) el problema que se pretendía solucionar con la regulación existe; y (3) que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.

107. El segundo elemento implica que la entidad acredite haber desarrollado (1) una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado; (2) que dicha evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos y (3) que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.
108. En este punto se debe tener presente que, conforme a lo previsto en el numeral 18.2 del artículo 18<sup>45</sup> del Decreto Legislativo 1256, basta que la entidad no acredite alguno de los elementos de análisis de razonabilidad para declarar la carencia de razonabilidad.
109. Como sustento de las medidas cuestionadas la Municipalidad presentó el Informe 061-2019 y el Informe 409-2019 emitidos el 26 de agosto de 2019 y el 27 de agosto de 2019, respectivamente, es decir antes de la emisión del Decreto 011, modificado por el Decreto 017, que fue aprobado el 5 de septiembre de 2019, y mencionados en los considerandos de dicha norma. Por lo tanto, este Colegiado tomará en cuenta lo previsto en el Decreto 011 y lo recogido en los Informes 061-2019 y 409-2019 al haber formado parte del sustento de la norma que materializa las medidas denunciadas.

A. Sobre la no arbitrariedad

110. En primer lugar, se debe verificar si la entidad identificó un interés público que sustente las medidas, dentro del ámbito de sus atribuciones legales. Al respecto se observa que el Decreto 011 señala lo siguiente:

**DECRETO DE ALCALDÍA 011, REGULAN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE CARGA Y/O MERCANCÍAS EN LIMA METROPOLITANA**

“CONSIDERANDO:

(...)

*Que, la racionalización del uso de la infraestructura se encuentra prevista en el numeral 7.1 del Artículo 7 de la acotada Ley N° 27181, según el cual el Estado promueve la utilización de técnicas modernas de gestión de tránsito con el fin de optimizar el uso de la infraestructura existente;*

<sup>45</sup>

**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 18.- Análisis de razonabilidad**

(...)

18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.

**Artículo 1.- Objeto y finalidad**

*La presente norma tiene como objeto regular la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en las vías que conforman el Sistema Vial Metropolitano aprobado por Ordenanza N° 341 y modificatorias, **a fin de contribuir con** el ordenamiento del tránsito vehicular, la reducción de los índices de congestión, las emisiones contaminantes y los accidentes de tránsito, optimizando el uso racionalizado de la infraestructura vial, de conformidad con los postulados de la Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.”*

111. Al respecto se observa que el Decreto 011 ha identificado cinco intereses públicos a tutelar: (1) el ordenamiento del tránsito vehicular, (2) la fluidez del tránsito, (3) la protección del medio ambiente, (4) la seguridad de los usuarios de las vías, y (5) la optimización del uso racionalizado de la infraestructura vial.
112. Asimismo, se desprende que se han identificado los siguientes problemas: (1) índices altos de congestión, (2) contaminación ambiental, (3) accidentes de tránsito, y (4) falta de uso racionalizado de la infraestructura vial.
113. El artículo 6<sup>46</sup> de la Ley 27181 prevé que el Estado, es decir cada autoridad administrativa en el ámbito de su competencia, puede aplicar restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas.
114. En el Informe 061-2019 se observa que en la sección “3. Problemática” se han desarrollado los problemas que motivan la emisión de la regulación. Al respecto se identifica que existe gran cantidad de vehículos de carga en la Provincia de Lima Metropolitana que se desplazan en su mayoría entre las 06:00 y 10:00 horas. Asimismo, se identifica que el Centro Histórico de Lima es un importante nodo generador de carga con el 29% de los destinos declarados.
115. Como impactos negativos de los vehículos de carga se identifica que estos contribuyen a generar accidentes de tránsito, contaminación ambiental, congestión vehicular y deterioro de vías.
116. Sobre los accidentes de tránsito se indica que debido a sus características la visibilidad de otros elementos en la vía es menor para los vehículos de carga que para otros. Asimismo, se indica que en el año 2017 los vehículos de carga representaron el 13% de accidentes por tipo de vehículo constituyendo el segundo tipo de vehículo después de los vehículos livianos que constituyen el 56%.
117. Sobre el impacto ambiental se indica que contribuyen a una mala calidad del aire, al cambio climático, al ruido y a daños por vibraciones. Sobre la mala calidad del aire se indica que al 2018 el Ministerio de Salud identificó que Lima es una

<sup>46</sup>

LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 6.- De la internalización y corrección de costos

(...)

6.2 Cuando la corrección de costos no sea posible, [el Estado] aplica restricciones administrativas para controlar la congestión vehicular y garantizar la protección del ambiente, la salud y la seguridad de las personas.



ciudad con niveles de contaminación altos y que los vehículos de carga contribuyen a dicha contaminación debido a que generan congestión en las vías y esta congestión implica que todos los vehículos consumen mayor combustible contaminando el aire. No se presenta sustento respecto de los otros impactos listados.

118. Sobre la congestión vial se indica que los vehículos de carga, por sus dimensiones y sus características operacionales, afectan la capacidad y la velocidad del tráfico en las vías de circulación sin internalizar el costo que supone retrasar a todos los vehículos. Se señala que, por sus características estos vehículos aceleran más lentamente que los vehículos ligeros después de una detención, retrasando la circulación de todos los vehículos, y tienen una capacidad de maniobra menor que los vehículos ligeros. Asimismo, el hecho de que tengan que efectuar la carga y descarga de las mercancías en la vía pública interfiere con el tránsito vehicular y peatonal. Adicionalmente se indica que cuando un vehículo de carga se malogra en la vía pública ocasiona congestión.
119. Sobre el deterioro de la infraestructura vial, se indica que los vehículos más pesados dañan significativamente más las vías, así un camión de 20 toneladas ejerce 10 veces más presión que de un automóvil causando un daño 10 000 veces mayor, y que el deterioro de una vía también depende del número de camiones que transitan por ella por lo que, si bien un camión por sí solo no causa un daño significativo, la acumulación de todas las veces que transita produce deterioro. Asimismo, se observa que los vehículos de carga pueden dañar los puentes peatonales. Adicionalmente el espesor de la capa de rodadura de cada tipo de pavimento está en función al tipo de vía de acuerdo con las normas técnicas pertinentes siendo que las vías expresas cuentan con el mayor espesor. El tipo de pavimento es relevante porque a mayor espesor puede soportar mayores volúmenes de vehículos. Sin embargo, la conservación de la infraestructura vial no es uno de los objetivos del Decreto 011 por lo que este extremo no será tomado en cuenta.
120. Atendiendo a lo detallado, se aprecia que la Municipalidad ha logrado establecer que los vehículos de carga pesada contribuyen a la congestión vehicular por sus características y su cantidad. Además, se considera que el problema de congestión vial en la provincia de Lima es de conocimiento público.
121. Asimismo, el artículo 19 del Reglamento ha identificado a las limitaciones o restricciones a la circulación como una medida idónea para abordar problemas de congestión vehicular. Por lo tanto, resulta idóneo restringir la circulación de vehículos de carga de grandes dimensiones para conseguir el objetivo de disminuir la congestión vehicular.
122. En este punto se debe puntualizar que esta Sala considera que basta que se acredite los tres puntos del análisis de no arbitrariedad respecto de una de las finalidades para considerar que la entidad ha cumplido con acreditar que la medida no es arbitraria. En ese sentido, corresponde continuar con el análisis



del segundo elemento del análisis de razonabilidad.

## B. Sobre la proporcionalidad

123. El primer punto del elemento de proporcionalidad implica que la entidad acredite haber desarrollado una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.
124. Al respecto, se observa que en los informes presentados por la Municipalidad se han identificado numerosos beneficios de la regulación, pero no se ha considerado ningún costo en absoluto para los agentes económicos obligados a cumplirla ni para otros agentes afectados, así como tampoco se ha considera las consecuencias de las medidas denunciadas para la competencia en el mercado.
125. Al no haber acreditado que analizó los costos que necesariamente implica la regulación, como lo ha detallado la denunciante, la entidad no ha cumplido con acreditar la proporcionalidad de las medidas cuestionadas.
126. En ese sentido, y en aplicación del artículo 18<sup>47</sup> del Decreto Legislativo 1256, corresponde declara que las medidas denunciadas constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad.

## III.6 Sobre las costas y costos del procedimiento

127. En su escrito de denuncia, la denunciante ha solicitado que se ordene la devolución de las costas y costos del procedimiento a su favor. La Comisión no se pronunció al respecto en tanto declaró improcedente la denuncia.
128. El numeral 25.1 del artículo 25<sup>48</sup> del Decreto Legislativo 1256 ha previsto que en procedimientos iniciados a petición de parte y si la denunciante lo solicita se ordena a la entidad vencida la devolución de las costas y costos en las que hubiera incurrido.
129. Considerando que en este caso se ha declarado que las medidas cuestionadas resultan carentes de razonabilidad y que la denunciante solicitó la devolución de las costas y costos del procedimiento, corresponde ordenar que la Municipalidad

<sup>47</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**Artículo 18.- Análisis de razonabilidad**

(...)

18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.

<sup>48</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**Artículo 25.- De las costas y costos**

25.1. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.

(...)



pague en favor de la denunciante dichas costas y costos.

### III.7 Sobre los efectos de la presente resolución

130. En este caso se ha determinado que un extremo de una de las medidas denunciadas, materializado en una disposición administrativa, constituye una barrera burocrática ilegal. Al respecto, el artículo 8<sup>49</sup> del Decreto Legislativo 1256 prevé que se dispone la inaplicación de tales medidas con efectos generales. Dicho mandato de inaplicación surte efectos desde el día siguiente de la publicación de un extracto de la resolución emitida en El Peruano.
131. En consecuencia, se dispone la inaplicación con efectos generales del impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en las vías Panamericana Sur (tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby) y Panamericana Norte (tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto 011 modificado por el Decreto 017.
132. Al respecto, se dispone la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano.
133. Asimismo, el artículo 10<sup>50</sup> del Decreto Legislativo 1256 prevé que cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte se declara la ilegalidad o carencia de razonabilidad de medidas materializadas en disposiciones administrativas, corresponde que este Sala disponga la inaplicación de las barreras burocráticas en favor de la denunciante. Por lo tanto, el extremo declarado barrera burocrática ilegal y las siete medidas que han sido declaradas barreras burocráticas carentes de razonabilidad deben ser inaplicadas al caso concreto de la denunciante.

<sup>49</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, 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.

(...)

8.3. 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.

(...)

<sup>50</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**  
**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.

(...)





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0476-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000310-2019/CEB

134. Por otro lado, se tiene que el artículo 43<sup>51</sup> del Decreto Legislativo 1256 dispone que esta Sala puede ordenar como medida complementaria que la entidad que haya impuesto barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad informe a los ciudadanos acerca de estas. Sobre este punto, el artículo 44<sup>52</sup> de la misma norma dispone que el plazo máximo con el que cuenta la entidad es de 5 (cinco) días hábiles. En ese sentido, se ordena que la Municipalidad informe a los ciudadanos respecto de la barrera burocrática declarada ilegal en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles.
135. Finalmente, se debe considerar que el artículo 50 del Decreto Legislativo 1256 prevé que las entidades que hayan sido parte denunciada en los procedimientos en los que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática deben comunicar al Indecopi sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto. Por lo tanto, se ordena que la Municipalidad comunique a la Comisión las medidas que adopte respecto de lo resuelto en un plazo no mayor a 1 (un) mes.

#### IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** revocar la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 y, en consecuencia, declarar que constituye barrera burocrática ilegal la medida impuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima consistente en el impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en las vías Panamericana Sur (tramo Av. Mateo Pumacahua hasta la Av. El Derby) y Panamericana Norte (tramo Av. Universitaria hasta Av. Juan Vicente Nicolini) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.

**SEGUNDO:** revocar la Resolución 0264-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020 y, en consecuencia, declarar que constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad Metropolitana de Lima:

<sup>51</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**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.

<sup>52</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

**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.



- (i) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (ii) El impedimento de circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas) y N3 (hasta 18.5 toneladas de peso bruto vehicular) en las vías locales (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas durante las 24 (veinticuatro) horas del día, materializado en el segundo párrafo del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 en las vías arteriales, de lunes a sábado en el horario comprendido desde las 06:31 hasta 09:59 horas y desde las 17:01 hasta 20:59 horas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (iv) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N3 (con un peso bruto vehicular mayor a 18.5 toneladas), O3 y O4 circulen las 24 (veinticuatro) horas del día en las vías locales, colectoras (excepto en las zonas industriales establecidas por Ley) y expresas metropolitanas, materializado en el último párrafo del numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (v) El impedimento de que los vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, según el último dígito de la placa única de rodaje, circulen en la Vía de Evitamiento (tramo Av. 07 de Junio hasta Av. Plácido Jimenez) en el horario comprendido entre las 06:30 hasta las 10:00 horas, por carriles no considerados preferenciales, todos los días excepto los días feriados y no laborales, materializado en los párrafos 3 y 4 del artículo 4 del Decreto de Alcaldía 011 modificado por el Decreto de Alcaldía 017.
- (vi) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N1, excepto los vehículos de carrocería pick up, y N2 (con un peso bruto vehicular hasta 6.5 toneladas) en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062 desde las 06:01 hasta las 22:59 horas, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE  
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0476-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000310-2019/CEB

(vii) El impedimento de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías de las categorías N2 (con un peso bruto vehicular mayor a 6.5 toneladas), N3, O3 y O4, en las vías del Centro Histórico de Lima delimitadas por la Ordenanza 062, materializado en el primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Alcaldía 011.

**TERCERO:** disponer la inaplicación con efectos generales de la medida declarada ilegal en el primer resuelve del presente pronunciamiento.

**CUARTO:** disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano respecto de la barrera burocrática declarada ilegal.

**QUINTO:** disponer como medida complementaria que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada ilegal.

**SEXTO:** disponer la inaplicación al caso concreto de Corporación Lindley S.A. de las medidas declaradas ilegal y carentes de razonabilidad en los resuelve primero y segundo del presente pronunciamiento.

**SÉPTIMO:** disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en un plazo no mayor a 1 (un) mes.

**OCTAVO:** ordenar a la Municipalidad Metropolitana de Lima el pago de las costas y costos del procedimiento en favor de la Corporación Lindley S.A.

**Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Ana Asunción Ampuero Miranda y Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama.**

**GILMER RICARDO PAREDES CASTRO**  
Presidente