

0363-2015/CEB-INDECOPI

28 de agosto de 2015

EXPEDIENTE N° 000154-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : SEROLPERU SOCIEDAD COMERCIAL DE
RESPONSABILIDAD LIMITADA

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de 3 años de antigüedad de la unidad motriz para prestar el servicio de transporte público de mercancías, materializado en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

La ilegalidad radica en que la referida limitación vulnera el artículo 5° de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado una justificación previa que fundamente su imposición, pese a que se trata de la determinación de una nueva exigencia.

Se dispone la inaplicación, al caso concreto de la denunciante, de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 19 de mayo de 2015, SEROLPERU Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio), por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad, originada en la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte

público de mercancías, establecido en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, el RNAT).

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Solicitó el permiso de operación de servicio de transporte de mercancía en general para el vehículo de placa de rodaje N° A9Z-888, sin embargo el Ministerio le negó el permiso toda vez que el citado vehículo superaba los tres (3) años de antigüedad.
- (ii) Puso en conocimiento del Ministerio mediante Resolución N° 098-2015-CEB/INDECOPI, que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Indecopi) declaró barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de mercancías, establecido en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT.
- (iii) A través del Oficio N° 4536-2015-MTC/15.02 el Ministerio señaló, entre otros, que la Resolución N° 098-2015-CEB/INDECOPI no era vinculante a su caso en concreto.
- (iv) A través del artículo 25° del RNAT, se ha establecido un límite máximo de antigüedad de tres (3) años para los vehículos que deseen acceder al mercado de transporte de mercancías.
- (v) La medida cuestionada impide brindar el servicio de transporte y obstaculiza el acceso y la permanencia de los agentes económicos al mercado de transporte público de mercancías, vulnerando con ello la libre iniciativa y la inversión privada consagrada en la Constitución Política del Perú y en el Decreto Legislativo N° 757, más aún si la disposición cuestionada no ha cumplido con las formalidades de ley para su emisión.
- (vi) La medida cuestionada constituye un cambio en las condiciones de mercado por lo que debió ser justificada por el Ministerio de conformidad con el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; sin embargo, el Ministerio no ha cumplido con dicha obligación por lo tanto la medida denunciada es ilegal.
- (vii) El Ministerio no ha cumplido con acreditar la legalidad y/o razonabilidad del

límite de antigüedad establecido en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT, toda vez que no ha acreditado el interés público del límite cuestionado. Asimismo, no ha sustentado las razones por las cuáles estableció dicho plazo, toda vez que depende del criterio arbitrario del funcionario de turno y no de un estudio que lo respalde.

- (viii) Solicita el pago de costas y costos y de los intereses legales que genere el presente procedimiento.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución N° 0324-2015/STCEB-INDECOPI del 26 de mayo de 2015, se resolvió admitir a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la Procuraduría Pública del Ministerio y al Ministerio el 3 de junio de 2015, y a la denunciante 8 de junio del mismo año; conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas¹.

C. Contestación de la denuncia:

- 4. El 10 de junio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) Previamente a que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática ilegal y/o irracional, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública, como la contenida en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT, como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
 - (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
 - (iii) El artículo 3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Transito

¹ Cédula de Notificación N° 1443-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio), N° 1442-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 1441-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

Terrestre, establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre, se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

- (iv) El artículo 12º de la referida ley señala como competencia de gestión la facultad que tienen las autoridades competentes para implementar los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la presente ley y en los reglamentos nacionales.
- (v) El artículo 16º de la Ley N° 27181, establece entre las facultades del Ministerio el otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia. Asimismo, determina como facultad, la atribución de dictar reglamentos nacionales, interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre (en la ley y sus reglamentos), así como velar por su cumplimiento.
- (vi) La determinación de un límite máximo de permanencia no es un hecho aislado que solo ocurre en nuestro país, pues constituye el reconocimiento que finalmente los vehículos como cualquier máquina producida por el hombre sufran desgaste por el paso del tiempo y el uso continuo. En la actualidad, los avances tecnológicos permiten mayor seguridad, confort y mejores rendimientos en el consumo de combustible.
- (vii) En distintos países de Latinoamérica, con diferentes modelos económicos, algunos en los que se defiende a ultranza la libertad de mercado y la libre iniciativa privada y otros en los que el Estado interviene como regulador económico, establecen una limitación a la permanencia de los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte.
- (viii) El sustento de la medida denunciada se encuentra vinculado con legislación extranjera, tesis doctorales, estudios sobre la seguridad en el transporte, informes emitidos por universidades extranjeras, por la Asociación Automotriz del Perú, estudios de la Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas, Organización Panamericana de la Salud, entre otros.
- (ix) El límite objeto de cuestionamiento ha sido establecido sobre la base del

artículo 67° de la Constitución Política del Perú², del cual se desprende la competencia del Ministerio sobre la política nacional del ambiente.

- (x) De conformidad con el artículo I° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

II. ANÁLISIS:

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

- 5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado³.
- 6. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia⁴.

² **Constitución Política del Perú**
Artículo 67°.- Política Ambiental

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

³ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

⁴ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (...)

20.2. Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) razonable o carente de razonabilidad.⁵

B. Cuestiones previas:

B.1. Competencia de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la medida cuestionada:

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública, como aquella contenida en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT, como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente. Así, en la medida que la Comisión no precise cuáles son tales variables e indicadores, a entender del Ministerio, la disposición cuestionada no debiera considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida en el presente procedimiento.
9. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros (en general limitaciones o condicionamientos) que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
10. El límite máximo, como exigencia para acceder al servicio de transporte público de mercancías, califica como una barrera burocrática según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión, toda vez que dicha medida incide directamente en la realización de las actividades económicas que desarrollan los denunciantes.
11. Así, contrariamente a lo señalado por el Ministerio, a través de dicha medida se impide a los denunciantes acceder al mercado de prestación de dicho servicio con sus vehículos y asimismo, ampliar su participación en la prestación del referido servicio como base en su libre decisión empresarial.

⁵ Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio, dado que la medida denunciada califica como barrera burocrática cuya legalidad y/o razonabilidad puede ser analizada en el presente procedimiento, toda vez que con la misma afecta el normal desarrollo de las actividades económicas de los denunciantes.

B.2. De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de la denunciante:

13. Según el Ministerio, la denunciante no ha acreditado que se le haya impuesto a su caso particular alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.

14. Al respecto, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi (hoy Sala Especializada en Defensa de la Competencia) ha señalado en diversos pronunciamientos⁶ que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:

- En concreto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo que sigue ante la entidad denunciada**, por lo que en dicho supuesto, este órgano debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la barrera burocrática aplicada en el referido procedimiento, sobre la base de un acto administrativo que acredite su aplicación efectiva.
- En abstracto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en una disposición administrativa**, sin que necesariamente haya sido aplicada de manera particular a través de un procedimiento administrativo, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de la medida denunciada.

15. De ahí que, si bien la Comisión puede conocer los casos concretos que se presenten, ello no es óbice para que la misma pueda conocer denuncias que cuestionan disposiciones administrativas en abstracto. En esta línea, aunque la afectación no se realice a través de un acto administrativo concreto dirigido a los denunciantes (en el marco de un procedimiento administrativo), de acuerdo a lo establecido por la Sala, corresponde a la Comisión conocer las disposiciones

⁶ Resolución N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, Resolución N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, y Resolución N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008.

administrativas de alcance general y emitidas en ejercicio de la función administrativa que son denunciadas por imponer presuntas barreras burocráticas y, por tanto, evaluar en abstracto la legalidad y razonabilidad.

16. De esta manera, resulta posible que este colegiado pueda conocer las disposiciones emitidas a través del RNAT, por cuanto resulta aplicable al caso de la denunciante. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el Ministerio en este extremo.

B.3. Del argumento constitucional de la denunciante y del Ministerio:

17. La denunciante señaló que la medida cuestionada impide brindar el servicio de transporte y obstaculiza el acceso y la permanencia de los agentes económicos al mercado de transporte público de mercancías, vulnerando con ello la libre iniciativa y la inversión privada consagrada en la Constitución Política del Perú.
18. Asimismo, el Ministerio. señaló que el límite objeto de cuestionamiento ha sido establecido sobre la base del artículo 67° de la Constitución Política del Perú, del cual se desprende la competencia del Ministerio sobre la política nacional del ambiente.
19. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
20. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
21. De ese modo, el argumento constitucional presentado por las partes no serán tomados en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.
22. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante y el Ministerio. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de la

medida cuestionada.

B.4. Cuestionamiento de la denunciante respecto de la existencia de pronunciamientos previos:

23. La denunciante puso en conocimiento del Ministerio mediante Resolución N° 098-2015-CEB/INDECOPI, que el Indecopi declaró barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de mercancías, establecido en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT. No obstante ello, el Ministerio a través del Oficio N° 4536-2015-MTC/15.02 indicó a la denunciante que la Resolución N° 098-2015-CEB/INDECOPI no era vinculante a su caso en concreto.
24. Al respecto, cabe indicar que el artículo 48° de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar *al caso concreto* aquellas barreras que hayan sido establecidas por decreto supremo⁷. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, no teniendo alcance general.
25. Cabe indicar que la Resolución N° 098-2015-CEB/INDECOPI, resolvió la denuncia interpuesta por el señor Wigberto Chávez Garro y otros contra el Ministerio (Expediente N° 000010-2015/CEB).
26. En ese sentido, como se puede apreciar la denunciante no formó parte de la denuncia que originó el pronunciamiento referido, por lo que no corresponde vincular sus efectos al presente caso.
27. Por tanto, corresponde desestimar el argumento efectuado por la denunciante.

C. Cuestión controvertida:

28. Determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad del vehículo del denunciante, para acceder al servicio de transporte público de mercancías, establecido en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT.

7

Ley N° 27444

Artículo 48°.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo

(...)

Quando en un asunto de competencia de la Comisión de Acceso al Mercado la barrera burocrática haya sido establecida por un decreto supremo (...), dicha Comisión se pronunciará, mediante resolución, disponiendo su inaplicación al caso concreto. (...)

D. Evaluación de legalidad:

29. El artículo 23° de la Ley N° 27181, establece que el Ministerio se encuentra facultado a establecer, a través del RNAT, los requisitos técnicos de idoneidad para la prestación del servicio de transporte en sus diferentes modalidades, entre los cuales se encuentran las condiciones de la flota⁸.
30. De acuerdo a ello, se entiende que la imposición de un límite máximo de antigüedad de los vehículos que prestan el servicio de transporte público de mercancías constituye una manifestación de las competencias normativas del mencionado Ministerio. Dicha competencia ha sido reconocida en anteriores pronunciamientos tanto de la Comisión como de la Sala⁹.
31. En base a dichas competencias, a través del numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT el Ministerio ha dispuesto que la antigüedad máxima de acceso de los vehículos en el servicio de transporte público de mercancías será de hasta tres (03) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de la fabricación del vehículo:

“Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

Artículo 25°- Antigüedad de los vehículos de transporte terrestre

(...)

25.2 La antigüedad máxima de acceso y permanencia de un vehículo al servicio de transporte público de mercancías será la siguiente:

25.2.1 La antigüedad máxima de acceso al servicio para la unidad motriz será de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero del año siguiente al de su fabricación. (...)”

32. Si bien el Ministerio cuenta con competencias para emitir este tipo de regulaciones, corresponde evaluar si la misma no vulnera alguna disposición del marco legal vigente referido al subsector de transportes.

⁸ **Ley N° 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre**

Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada: (...)

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte (...)

Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización; así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte. (...)

⁹ Resolución N° 0220-2012/CEB-INDECOPI del 23 de agosto del 2012 y Resolución N° 0411-2014/SDC-INDECOPI del 18 de marzo del 2014.

33. Sobre el particular, la Ley N° 27181 establece lo siguiente:

**“Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
Artículo 5°.- De la promoción de la inversión privada**

(...)

5.2. El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte.”

(Énfasis añadido)

34. Como se aprecia, la referida norma favorece a los agentes económicos para que las reglas que regulan el servicio de transporte terrestre se mantengan estables en el tiempo, ello a fin de no modificar las condiciones sobre las cuales se realizan decisiones de inversión y operación. No obstante, la propia norma contempla la posibilidad de alterar dichas condiciones, siempre que tengan un sustento que las respalde, de no ser así, tal variación sería contraria a la Ley N° 27181.
35. En ese sentido, para verificar si la exigencia denunciada constituye una barrera burocrática ilegal debe analizarse si entre la regulación pasada y la actual ha ocurrido una variación en las condiciones; y, de ser el caso, si el Ministerio sustentó previamente la nueva regulación.
36. De acuerdo al criterio establecido por la Sala a través de la Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI¹⁰, para determinar si un cambio normativo, en materia de transporte, vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181 se debe evaluar si dicho cambio se encuentra justificado¹¹, *independientemente de los efectos que este haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia*. Ello debido a que el cuestionamiento efectuado fue realizado en abstracto.
37. De la revisión del marco normativo vigente se aprecia que el límite de antigüedad para vehículos que prestan el servicio de transporte público de mercancías establecido por el numeral 25.2.1) del artículo 25° del RNAT entró en vigencia el

¹⁰ En la citada resolución se cuestionó la misma barrera burocrática que es materia de análisis del presente procedimiento.

¹¹ Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI, que resolvió la denuncia interpuesta por Pullman Bus E.I.R.L. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
“26. Por ello, para verificar si la prohibición denunciada constituye una barrera burocrática ilegal debe analizarse únicamente si la misma surgió como consecuencia de un cambio normativo ocurrido con posterioridad a la entrada en vigencia del artículo 5 de la Ley 27181; y, de ser el caso, si dicho cambio fue justificado”.

1 de Julio de 2009¹², siendo incorporado al ordenamiento jurídico mediante el Decreto Supremo N° 011-2007-MTC¹³, publicado el 20 de abril del 2007, por tanto, debe verificarse si existe una justificación para dicho cambio.

38. Como se ha expresado, el artículo 5° de la Ley N° 27181 implica la obligación por parte de las Entidades de la Administración Pública encargadas de la regulación de cada sector, de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida.
39. Además, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos¹⁴ la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante Indecopi, **sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo**¹⁵.
40. De la información presentada por el Ministerio, se advierte que el establecer un límite máximo de antigüedad de tres (3) años, tiene la finalidad de satisfacer las

12 **Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC Disposiciones Complementarias Finales Primera.- Vigencia del Reglamento.**

El presente Reglamento entrará en vigencia el primer (01) día útil del mes de julio del año 2009 (...)

13 Dicho decreto modifica el artículo 44° del antiguo Reglamento Nacional de Administración de Transportes, incorporando el límite de antigüedad de tres (3) años para los vehículos que pretendan acceder a brindar el servicio de transporte de mercancías.

14 Ver Resoluciones N° 0139-2011/SC1-INDECOPI, N° 0414-2011/SC1-INDECOPI, N° 0796-2011/SC1-INDECOPI, N° 0797-2011/SC1, N° 0921-2011/SC1-INDECOPI, N° 1177-2011/SC1-INDECOPI, N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, N° 0168-2012/SC1-INDECOPI, N° 0661-2012/SC1-INDECOPI, N° 0865-2012/SC1-INDECOPI, N° 0983-2012/SC1-INDECOPI, N° 2925-2012/SC1-INDECOPI, N° 3411-2012/SDC-INDECOPI, N° 0045-2013/SDC-INDECOPI, N° 0120-2013/SDC-INDECOPI, N° 0377-2013/SDC-INDECOPI, N° 0433-2013/SDC-INDECOPI, N° 0592-2013/SDC-INDECOPI, N° 0627-2013/SDC-INDECOPI, N° 1104-2013/SDC-INDECOPI, N° 1245-2013/SDC-INDECOPI, N° 0002-2014/SDC-INDECOPI, N° 0178-2014/SDC-INDECOPI, N° 0243-2014/SDC-INDECOPI, N° 0361-2014/SDC-INDECOPI, N° 0608-2014/SDC-INDECOPI, N° 0782-2014/SDC-INDECOPI, N° 0016-2015/SDC-INDECOPI.

15 Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181:

“La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...)

En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión.”

necesidades de los usuarios y el resguardo de sus condiciones de seguridad, salud y medio ambiente. Asimismo, se explicó que dicha medida tiene fundamento en el hecho que los vehículos sufren un desgaste (como toda máquina) con el paso del tiempo y uso continuo¹⁶.

41. Por otro lado, si bien el Ministerio ha acreditado que existe un problema que solucionar en el transporte con relación al desgaste que sufren los vehículos por su uso en un periodo y ha mencionado que esta limitación se aplica en otros países de Latinoamérica, no ha mencionado de qué manera este problema se incrementa o resulta más riesgoso a partir del cuarto año de antigüedad como para resultar necesario limitar la antigüedad de los vehículos a los primeros tres (3) años.
42. Por ello, a entender de esta Comisión, el Ministerio no ha presentado documentación e información que justifique el cambio normativo referido al límite de tres (3) años de antigüedad para vehículos que deseen acceder a brindar el servicio de transporte nacional de mercancías, por lo cual no ha cumplido con lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181. Dicho criterio ha sido recogido por esta Comisión en anteriores pronunciamientos¹⁷.
43. En tal sentido, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de mercancías respecto de la denunciante, toda vez que la entidad sectorial no ha cumplido con justificar el cambio de condiciones en el mercado de transporte, lo cual vulnera lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
44. Sin perjuicio de lo señalado, conviene precisar que el presente pronunciamiento no desconoce las facultades del Ministerio para regular el mercado de transporte. Sin embargo, ello no lo exceptúa de que los actos y disposiciones que emita con dicha finalidad deban respetar lo dispuesto por el marco legal vigente.

E. Evaluación de razonabilidad:

45. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el

¹⁶ Ello, sin perjuicio que el Ministerio no ha acreditado en el presente caso que toda la información incorporada en sus descargos haya sido tomada en consideración con anterioridad a la emisión del RNAT.

¹⁷ Ver Resoluciones N° 0025-2013/CEB-INDECOPI, N° 0210-2013/CEB-INDECOPI, N° 0222-2013/CEB-INDECOPI, N° 0143-2014/CEB-INDECOPI, N° 0165-2014/CEB-INDECOPI, N° 0096-2015/CEB-INDECOPI.

Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que el límite de antigüedad cuestionado constituye una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

F. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

46. La denunciante solicita el pago de costas y costos y de los intereses legales que genere el presente procedimiento, de conformidad con el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807.
47. El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807¹⁸ faculta a las Comisiones del Indecopi a determinar el pago de costas y costos en que incurra la denunciante. Sin embargo, el artículo 413° del Código Procesal Civil, el cual se aplicaba supletoriamente a los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas¹⁹, establece que el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Locales y demás entidades de la Administración Pública se encuentran exentas del pago de costas y costos²⁰. En virtud a ello, la Comisión no ordenaba el pago de costas y costos a las entidades de la Administración Pública.
48. Mediante la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2013 y vigente desde el día siguiente, se modificó el mencionado artículo 7° en los siguientes términos:

18

Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del INDECOPI

Artículo 7°.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI (...).

19

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

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

20

Código Procesal Civil

Artículo 413°.- Exención y exoneración de costas y costos.-

Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos. (...).

Artículo 7°.- Pago de costas y costos.- *En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.*

En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier comisión o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (...)
(Énfasis añadido)

49. En este orden de ideas, el pedido de costas y costos de la denunciante se debe regir por las disposiciones contenidas en el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807, modificado por la Ley N° 30056, en cuanto le fuera aplicable. Cabe indicar que solamente la Comisión se encuentra facultada a otorgar el pago de costas y costos y no de intereses legales, tal como se ha señalado anteriormente. De esta manera, en la medida que el Ministerio ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas²¹ y costos²² del procedimiento en favor de la denunciante.
50. El artículo 419° del Código Procesal Civil²³, de aplicación supletoria, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe²⁴.
51. En consecuencia, el Ministerio deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan²⁵.

21

Código Procesal Civil

Artículo 410°.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

22

Código Procesal Civil

Artículo 411°.- Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

23

Código Procesal Civil

Artículo 419°.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.

24

El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

25

Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 118°.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos
Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

52. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417° y 418° del Código Procesal Civil y demás disposiciones pertinentes²⁶.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la denunciante precisados en las cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de 3 años de antigüedad de la unidad motriz para prestar el servicio de transporte público de mercancías, materializado en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; en consecuencia fundada la denuncia presentada por SEROLPERU Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Tercero: disponer que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, así como todos los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

26

Código Procesal Civil

Artículo 417°.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar solo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

Artículo 418°.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitante y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

Cuarto: ordenar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que cumpla con pagar a la denunciante, las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida; o, sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, de ser el caso, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan, conforme a los términos señalados en la presente resolución.

Quinto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto; y, con la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**