

**RESOLUCION N° 182-97-TDC
EXPEDIENTE N° 036-96-CAM**

(Publicada el 20 de agosto de 1997)

Denunciante:	Inversiones La Merced S.A. (La Merced)
Denunciados:	Alcalde Provincial de Trujillo (El Alcalde) y Municipalidad Provincial de Trujillo (La Municipalidad)
Materia:	Acceso al mercado Imposición de barreras burocráticas que impiden la permanencia en el mercado
Actividad:	Transporte público

SUMILLA: *Se confirma en parte la Resolución N°03-96-CAM-INDECOPI/EXP-036 de la Comisión de Acceso al Mercado, por la cual se declaró inaplicable a la denunciante la exigencia impuesta por la Municipalidad Provincial de Trujillo que - en aplicación del Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT- obligaba a los taxistas a pintar la carrocería de sus autos de color amarillo cromo, así como sus techos de color negro, debido a que la Municipalidad no justificó la racionalidad de esta exigencia.*

Asimismo, se establece como precedente de observancia obligatoria los criterios que deberá tenerse en cuenta para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o irracional que impide el acceso o la permanencia en el mercado, así como las cargas en materia probatoria que recaen sobre las partes en los procedimientos seguidos ante la Comisión.

Lima, 16 de julio de 1997.

I. ANTECEDENTES

La denunciante es una empresa constituida el 16 de diciembre de 1994 que se dedica desde hace más de dos años a prestar el servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler - taxi - en la ciudad de Trujillo, utilizando para ello la denominación "Fono Taxi". Los veinte automóviles con los que presta dicho servicio tienen carrocería de color blanco y/o plomo y llevan una farola en el techo de color blanco con letras de color plomo y/o turquesa, así como la denominación "Fono Taxi" y el número telefónico de la empresa.

El 2 de julio de 1996, el Alcalde emitió el Decreto de Alcaldía N° 23-96-MPT por el cual se uniformizaba las características físicas que debían tener los taxis. Entre las disposiciones contenidas en dicho decreto, se establecía la obligación de pintar la carrocería de los taxis de color amarillo cromo y sus techos de color negro [\(1\)](#)

El 21 de noviembre de 1996, La Merced denunció al Alcalde y a la Municipalidad por imponer trabas burocráticas que dificultaban su permanencia en el mercado, derivadas de la expedición del Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT, en base a los siguientes argumentos:

El artículo 13° del Decreto Legislativo N° 668, señala que los reglamentos de cualquier índole no constituirán obstáculo al libre flujo y uso de bienes y servicios en el comercio interior; en este caso, se estaba impidiendo que Fono Taxi utilizara la presentación que distinguía a sus vehículos dentro del mercado;

- I. Cuando los vehículos fueron autorizados a prestar el servicio no se les exigió que reunieran determinadas características físicas, ya que la obligación de pintar los taxis no se encontraba prevista en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad; en tal sentido, acatar lo dispuesto en el Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT significaría aplicar retroactivamente dicha disposición municipal;
- II. El artículo 69 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el transporte urbano se regula de conformidad con los reglamentos de la materia; al respecto, el Decreto Legislativo N° 420, Código de Tránsito, contiene aquellas condiciones técnicas y de seguridad necesarias para la prestación del servicio de transporte, pero en ningún momento se refiere al color, marcas, ni apariencia externa de los vehículos.

La Merced indicó también que la referida disposición municipal le generaría sobrecostos que harían peligrar su estabilidad económica, tales como el repintar sus vehículos y no poder acceder al centro de la ciudad mientras tanto, por lo que solicitó a la Comisión que ordenara, como medida cautelar, la suspensión de la aplicación del Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT.

El 26 de noviembre de 1996, la Comisión admitió a trámite la denuncia y concedió la medida cautelar solicitada; en tal sentido, dispuso que el Alcalde y la Municipalidad se abstuvieran de efectuar requerimientos o ejercer medidas de presión contra La Merced en virtud del Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT, en la medida que éste incorporaba requisitos adicionales a los contenidos en el TUPA mediante un instrumento legal que no era el exigido por el artículo 22, tercer párrafo, del Decreto Legislativo N° 757.

El día 5 de diciembre de 1996, el señor José Murgia Zannier, en su condición de Alcalde y representante legal de la Municipalidad, presentó sus descargos y señaló que el Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT tenía como base legal las facultades para regular el transporte y el tránsito conferidas a las Municipalidades por los artículos 10°, incisos 5 y 6, y 69° de la Ley Orgánica de Municipalidades; a lo que agregó que dicha norma tenía *"como único propósito uniformizar el color de los vehículos que presten el servicio de taxi en el transporte de pasajeros y hacer posible la identificación del vehículo automotor como una medida de seguridad en beneficio de los usuarios frente a las continuas denuncias por asaltos y violaciones que se han presentado contra conductores de vehículos que simulaban prestar el servicio de taxis"*.

Asimismo, indicó que la Licencia de Funcionamiento que había otorgado a La Merced era un acto de imperio o de gobierno municipal - con la finalidad de regular el transporte y el tránsito - y no un acto de gestión - como lo sería un contrato -, de modo tal que la Municipalidad no se encontraba obligada a respetar los términos en que la concedió. Por otro lado, tampoco consideraba haber contravenido el principio de irretroactividad de las normas, puesto que el decreto cuestionado no pretendía retrotraer sus efectos a situaciones preexistentes, ni sancionar actos realizados con anterioridad. En este orden de ideas, y en la medida que no se encontraba obligada a incluir los actos de gobierno municipal en el TUPA, el Alcalde planteó un recurso de apelación contra la medida cautelar impuesta por la Comisión.

El 3 de enero de 1997 se realizó una audiencia de conciliación con la asistencia de las partes, quienes ratificaron sus posiciones, por lo que no se llegó a acuerdo alguno.

El 11 de febrero de 1997, los denunciados señalaron que la regulación del transporte urbano era competencia exclusiva del municipio quien debía establecer un equilibrio justo entre el interés del usuario y la razonable rentabilidad del empresario, para mejorar el servicio dentro de una economía social de mercado. En tal sentido, el concepto de "regular el transporte colectivo" debía entenderse como "ordenar mediante reglas dicho servicio público", labor que no se agotaba en establecer rutas, horarios y condiciones materiales de transporte, sino que también comprendía velar por la calidad del transporte.

Por Resolución N°03-CAM-96-INDECOPI/EXP-036, del 20 de febrero de 1997, la Comisión declaró fundada la denuncia y ordenó la inaplicación del Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT, así como su derogatoria, en la medida que constituía una barrera burocrática ilegal que obstaculizaba el acceso o la permanencia de los agentes económicos que intervienen en el mercado. Asimismo, precisó que aun cuando se utilizara el mecanismo legal apropiado (es decir, una ordenanza), la medida dispuesta constituiría una barrera burocrática irracional que dificulta el acceso o la permanencia en el mercado.

La Comisión estableció como precedente de observancia obligatoria, en vía de interpretación de la Ley Orgánica de Municipalidades y del Decreto Legislativo N° 757, que corresponde a los Concejos Municipales a través de Ordenanzas, regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito, debiendo respetar el derecho que tienen los agentes económicos de distinguirse de sus competidores; dispuso publicar la resolución y oficiar a la Policía Nacional del Perú, a fin de que prestara las garantías suficientes para el cumplimiento de la resolución.

La resolución se sustentó en los siguientes argumentos:

- I. De acuerdo con los artículos 109 y 110 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los decretos de alcaldía se expiden únicamente en tres supuestos, en ninguno de los cuales encuadraba regular el tránsito y el transporte, ya que el ejercicio de dicha función correspondía al Concejo Municipal a través de ordenanzas. Asimismo, el decreto cuestionado incorporaba requisitos adicionales para obtener la respectiva licencia municipal, los cuales deberían aprobarse mediante una ordenanza. Por estos motivos, atendiendo a que el Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT no fue aprobado mediante el instrumento normativo previsto por la ley, devenía en una barrera burocrática ilegal en razón de su forma.

- II. La Merced, como cualquier agente económico, tenía derecho a diferenciarse del resto de sus competidores a través de combinaciones de colores y signos distintivos, con la finalidad de concurrir en el mercado de manera competitiva.
- III. Finalmente, la Comisión indicó que la Municipalidad sí podría uniformizar el color de los vehículos de los taxistas individuales, debido a que la posibilidad de que los usuarios pudieran ejercer preferencia por el servicio que prestan estos agentes económicos era muy remota.

El 6 de marzo de 1997, la Municipalidad apeló de la Resolución N°03-96-CAM-INDECOPI/EXP-036 argumentando lo siguiente:

- I. El Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT, cuya inaplicación y derogatoria dispuso la Resolución N° 03-96-CAM-INDECOPI/EXP-036, constituye un acto de gobierno municipal que fue dictado en uso de las atribuciones concedidas en favor de los gobiernos locales por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades. Dichas prerrogativas y competencias tienen rango constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 192 de la Constitución Política del Perú.
- II. El servicio público de transporte urbano se encuentra regulado por las Municipalidades, de forma tal que no puede hablarse en estricto de "libre competencia"; sobre el particular, la Constitución establece que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, de modo tal que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y empresa en armonía con el interés social.
- III. Con la resolución apelada, se ha privado a la Municipalidad de las facultades, atributos y prerrogativas que emanan de la Ley Orgánica de Municipalidades y de la Constitución Política del Perú, en asuntos que son de su exclusiva competencia, como es el caso de la regulación del transporte urbano bajo la modalidad de taxis.

Por Resolución N°04-96-CAM-INDECOPI/EXP-036, de fecha 20 de marzo de 1997, la Comisión concedió el recurso de apelación y dispuso elevar los actuados al Tribunal.

El 15 de abril de 1997, la Oficina Descentralizada del INDECOPI en La Libertad, remitió copias de la Ordenanza Municipal N°07-97-MPT, que regulaba el servicio público de transporte en la modalidad de taxi [\(2\)](#). Asimismo, con fecha 23 de abril de 1997, el Alcalde presentó copia del Decreto de Alcaldía N°016-97-MPT por el cual se derogó el Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT y, asimismo, solicitó que se archivara el expediente en forma definitiva por haberse producido los efectos de una sustracción de materia.

Atendiendo al informe oral solicitado por La Merced, éste se realizó el día 16 de julio de 1997 con la presencia de ambas partes, con lo que el expediente quedó expedito para ser resuelto.

II. CUESTIONES EN DISCUSION

De los antecedentes expuestos y del análisis efectuado, a criterio de esta Sala, las cuestiones en discusión en el presente caso son las siguientes:

- I. Definir los alcances del pronunciamiento del Indecopi en el presente caso y, en tal sentido, establecer si corresponde o no ordenar que se archive el expediente, por cuanto el Decreto de Alcaldía N° 023-96-MPT ha sido derogado y sustituido por una ordenanza municipal.
- II. Determinar si la disposición municipal que ordenó uniformizar las características físicas de los taxis constituye una barrera burocrática que impide u obstaculiza, ilegal o irracionalmente, el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado.

III. ANALISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSION

III.1. Sobre las atribuciones conferidas a la Comisión por la ley.

El artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 - según el texto introducido por el artículo 50° del Decreto Legislativo N° 807 [\(3\)](#) -, establece que corresponde a la Comisión de Acceso al Mercado conocer sobre los actos o disposiciones de la Administración Pública, incluidas las entidades del ámbito municipal, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, pudiendo eliminar dichas barreras. Asimismo, corresponde a la Comisión velar por el cumplimiento de lo establecido en los Decretos Legislativos N°283, N°668 [\(4\)](#), N°757 [\(5\)](#), el artículo 61° del Decreto Legislativo N°776 y la Ley N°25035.

Las normas previamente citadas obligan a la Comisión a evaluar, en aquellos casos concretos sometidos a su conocimiento, que las disposiciones y medidas emanadas de las diferentes entidades que conforman la Administración Pública - incluidos los gobiernos locales - no establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen el libre acceso y la permanencia de los agentes económicos en el mercado, analizando para tal efecto:

- I. La **legalidad** de la medida cuestionada, con la finalidad de determinar si ésta ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto y, asimismo, si encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a la autoridad correspondiente.
- II. La **racionalidad** de dicha medida, lo que incluye evaluar si ésta se justifica en una función de interés público a cargo de la autoridad administrativa, así como determinar aquellos casos en que estas medidas sean desproporcionadas en relación a sus fines o establezcan discriminaciones injustificadas entre los agentes económicos que concurren en el mercado.

III.2. Facultades de la Comisión frente a barreras burocráticas provenientes de la aplicación de normas emitidas por autoridades de la Administración Pública.

Según se ha indicado, el artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 - modificado por el Decreto Legislativo N° 807- confiere expresamente a la Comisión la potestad de suprimir la barrera burocrática ilegal o irracional impugnada por el administrado, con la finalidad de permitir que este agente económico pueda acceder o continuar concurriendo en el mercado hacia el cual decidió orientar sus capitales y fuerza de trabajo.

De ello se desprende que las resoluciones de la Comisión recaen únicamente sobre las exigencias concretas - presuntamente ilegales o irracionales - impuestas a los agentes económicos denunciados y que, por tanto, cuando la Comisión acuerda suprimir una determinada barrera burocrática, dicho pronunciamiento no tiene efectos generales (6).

Sin embargo, a efectos del análisis de legalidad, cuando la exigencia cuestionada proviene de la aplicación de una norma jurídica expedida por alguna entidad integrante de la Administración Pública (7), la Comisión tiene el deber de valorar la legalidad de dicha norma a efectos de emitir un pronunciamiento para el caso concreto, siendo este análisis necesario para determinar si la barrera burocrática impugnada es válida o no.

Por otro lado, si bien las Municipalidades poseen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, como manifestación de los principios de descentralización y desconcentración del gobierno, ello no quiere decir que se encuentren aparte del ordenamiento jurídico que rige en todo el territorio nacional, en forma unitaria.

Es así que todas las autoridades integrantes de la Administración Pública deben dar cumplimiento a las disposiciones que, en materia de eliminación de barreras burocráticas para el desarrollo de una economía de mercado, han establecido los Decretos Legislativos N° 668 y N°757, entre otras normas. El artículo 26BIS del Decreto Ley N°25868 es claro en este sentido, de modo que no establece excepción alguna con relación a los gobiernos locales y regionales.

En consecuencia, la Comisión - y la Sala, en su caso - tienen la obligación de pronunciarse respecto de aquellas barreras concretas al acceso o la permanencia en el mercado que hubiesen impuesto las Municipalidades y que hubiesen sido cuestionadas por su presunta ilegalidad o irracionalidad, aun cuando provinieran de la aplicación de Decretos, Edictos u Ordenanzas.

III.3. Sobre la tutela efectiva del administrado en los casos de imposición de barreras burocráticas ilícitas o irracionales.

Carecería de sentido dotar a la Comisión de las atribuciones que le confiere el artículo 26BIS del Decreto Ley N°25868, si la autoridad denunciada pudiera eludir el cumplimiento de sus obligaciones frente a la ley emitiendo, por ejemplo, medidas idénticas o similares a la impugnada, a través de nuevas resoluciones o actos administrativos de fecha posterior al inicio del procedimiento, que deroguen aquéllos que han sido cuestionados.

Siguiendo este razonamiento, la Comisión se encuentra facultada a otorgar eficacia a sus pronunciamientos en el tiempo, atendiendo al principio de tutela efectiva de los derechos del administrado, precisando que la exigencia concreta impuesta sobre el denunciante es inválida, aun cuando la autoridad denunciada sustituyera el acto administrativo cuestionado por uno igual de similar contenido - en los casos de barreras burocráticas ilícitas y a la vez irracionales - o aun cuando utilizara el mecanismo legal idóneo - en los casos de barreras burocráticas ilegales por vicios de forma - (8).

Es por tales motivos que resulta improcedente el pedido de archivamiento por sustracción de la materia planteado por la Municipalidad, ya que, en aplicación del principio de tutela efectiva de los derechos del administrado, la Sala se encuentra obligada a emitir un pronunciamiento sobre la barrera específica objeto de análisis en este caso - esto es, la exigencia

concreta impuesta a la denunciante de pintar sus taxis de amarillo y negro -, no obstante que el Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT ha sido derogado y sustituido por la Ordenanza Municipal N° 07-97-MPT.

III.4. Acerca de los criterios a emplear para determinar la existencia de una barrera burocrática ilegal o irracional.

Tradicionalmente se considera que los actos administrativos y de gobierno gozan de una condición privilegiada dentro del ordenamiento jurídico, de forma tal que se presume su validez y se les otorga eficacia inmediata, en la medida que tienen por finalidad directa o indirecta el proveer servicios públicos. Sin embargo, ello no exime a la Administración Pública de responsabilidad ante la ley y los administrados por tales actos.

Si bien la doctrina reconoce en forma unánime el principio de eficacia de los actos administrativos - en tanto los sustenta un interés público, como por ejemplo prevenir la propagación de enfermedades o catástrofes, resguardar las normas de seguridad y sanidad en los establecimientos comerciales, construir y reparar pistas y veredas, etc.-, ello no quiere decir que los administrados carezcan de protección cuando el ejercicio de dicho poder excede los marcos legales establecidos.

Todas las personas tienen deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella pueden desarrollarse libre y plenamente. Sin embargo, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, las personas solamente se encuentran sujetas a aquellas limitaciones establecidas por la ley con la finalidad de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como para satisfacer las justas exigencias de la moral, el orden público y el bienestar general de la población.

Siguiendo este razonamiento, cuando las autoridades administrativas establecen exigencias sobre los particulares que realizan actividades económicas, elevan los costos de producir bienes y servicios en el mercado y encarecen la adquisición de tales productos por parte de los consumidores. Para las empresas, ello se traduce en mayores costos para el acceso y la permanencia en el mercado. Estos sobrecostos, por tanto, deben ser justificados adecuadamente por las autoridades administrativas, de modo tal que su exigibilidad resulte ser natural en razón del interés público que la ley les encomienda tutelar [\(9\)](#).

Hoy en día, se considera como valores superiores del ordenamiento jurídico aquellos derechos, libertades y garantías que el Estado reconoce a los ciudadanos y entidades que conforman la sociedad civil. Los administrados, por tanto, tienen el derecho de cuestionar ante el organismo competente los actos administrativos que pudieran generar tratamientos arbitrarios, discriminatorios o desproporcionados en relación a sus fines, motivo por el cual la Administración Pública debe encontrarse en capacidad de sustentar y acreditar frente a ellos la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de dichos actos [\(10\)](#).

De lo expuesto se deduce que, cuando la Administración Pública absuelve el traslado de aquellas impugnaciones que la ley reconoce contra sus actos, tiene la carga de probar la finalidad de la medida cuestionada, esto es, si ella tenía por objeto satisfacer en forma proporcionada y razonable las justas exigencias de la moral, el orden público y del bienestar general de la población, de forma tal que el juzgador no tenga que suponer o imaginar las razones de interés público que la sostienen [\(11\)](#).

Dicha obligación por parte de la autoridad denunciada - que consiste en sustentar durante el procedimiento la legalidad y razonabilidad de sus actos - surge del hecho que ella debió haber realizado los análisis de legalidad y razonabilidad antes de adoptar la medida objeto de cuestionamiento.

El razonamiento expuesto resulta aplicable a los casos en los que esta Sala debe determinar si aquellas exigencias impuestas por las entidades integrantes de la Administración Pública, que no establecen tributos, constituyen barreras que limitan ilegal o irracionalmente el libre acceso al mercado. Estos criterios de interpretación se encuentran descritos en el esquema que se muestra a continuación y que está resumido en el gráfico que se acompaña como Anexo de esta resolución::

- En primer lugar, la Comisión - o la Sala en su caso - evaluará la legalidad de la medida administrativa cuestionada, con la finalidad de determinar si ésta ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto y, asimismo, si encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a la autoridad correspondiente.

- En segundo término, se analizará la racionalidad de la exigencia impuesta, teniéndose en cuenta los siguientes aspectos:

- a. El denunciante debe aportar elementos de juicio razonables acerca de la posible existencia de una barrera burocrática irracional que podría impedir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, ya sea (i) porque establece tratamientos discriminatorios, (ii) porque carece de fundamentos (medidas arbitrarias) o (iii) porque resulta excesiva en relación a sus fines (medidas desproporcionadas). De

existir indicios razonables acerca de la existencia de una barrera burocrática irracional, la Comisión requerirá a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada.

- b. En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. Por ejemplo, indicando en qué forma y en qué medida se había previsto que la exigencia impuesta contribuiría con el fin propuesto (12). (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar; lo que significa haber evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos que los agentes económicos deberían soportar, así como los efectos que tales cargas tendrían sobre las actividades productivas (13). (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto. Ello implica demostrar que se analizó otras alternativas que permitieran alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas (14).
- c. Sobre la base de los elementos de juicio aportados por la entidad denunciada, corresponde a la Comisión efectuar un balance de los costes privados que se derivan de la exigencia cuestionada, frente a los posibles beneficios públicos previstos, a fin de determinar la racionalidad de la medida (esto es, si se encontraba justificada, si era proporcional a los fines previstos y si no generaba tratos discriminatorios). Debe recordarse que, dado que las exigencias impuestas sobre los agentes económicos generan sobrecostos para el funcionamiento del mercado, corresponde a la entidad denunciada probar la racionalidad de las cargas o restricciones establecidas.

Siguiendo este esquema, la Sala procederá al análisis de la materia controvertida en el presente procedimiento.

III.5. La legalidad de la medida que dispuso pintar los taxis de color amarillo y negro.

Como se ha expresado en el apartado anterior, la primera etapa del análisis consiste en determinar si la exigencia cuestionada resiste el análisis de legalidad. Sobre el particular, la Comisión indicó que la función de regular el tránsito y el transporte correspondía al Concejo Municipal a través de ordenanzas, motivo por el cual la Municipalidad no había utilizado el mecanismo legal apropiado para aprobar la medida cuestionada por la denunciante.

En efecto, el artículo 36° de la Ley Orgánica de Municipalidades (15) dispone claramente que los Concejos Municipales tienen las atribuciones previstas en el artículo 10 de la ley - entre las que se encuentra la función de regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito, como también la de dictar, modificar y derogar las ordenanzas y edictos municipales de su competencia -.

Así, era el Concejo Municipal y no el Alcalde quien se encontraba facultado por la Ley Orgánica de Municipalidades para regular el transporte y la circulación, de modo tal que la exigencia cuestionada - que consistía en pintar los taxis de amarillo y negro - provenía de una norma cuya validez era cuestionable - el Decreto de Alcaldía N° 23-96-MPT- por provenir de un órgano que carecía de competencia para expedirlo (16). En tal sentido, tal como señaló la Comisión, esta medida constituía una barrera burocrática ilegal en razón de su forma, por lo que no resistía el análisis de legalidad.

Sin embargo, actualmente, el Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT ha sido derogado y sustituido por la Ordenanza Municipal N°07-97-MPT que mantiene la exigencia de pintar de color amarillo y negro los automóviles dedicados al servicio regular de taxis.

III.6. La racionalidad de la exigencia de pintar los taxis de color amarillo y negro.

En consecuencia, dado que el requerimiento de pintar los taxis de amarillo y negro continúa siendo exigido por otros medios, corresponde a la Sala evaluar también si la exigencia cuestionada resiste el análisis de racionalidad. Para tal efecto, es necesario analizar los siguientes elementos:

- a. **Posición del denunciante:** En su denuncia, la Merced cuestionó que se le obligara a pintar sus taxis de color amarillo y negro debido a que ello le impediría continuar usando la presentación que distinguía a sus vehículos dentro del mercado. Asimismo, señaló que dicha medida le generaría sobrecostos, debido a que tendría que repintar vehículos cuya apariencia exterior se encontraba aún en buen estado.
- b. **Justificación de interés público invocada por la entidad denunciada:** La Municipalidad, por su parte, planteó como fundamento de la medida el tema de la seguridad pública e indicó que ésta tenía "*como único propósito uniformizar el color de los vehículos que presten el servicio de taxi en el transporte de pasajeros y hacer posible la identificación del vehículo automotor como una medida de seguridad en beneficio de los usuarios frente a las continuas denuncias por asaltos y violaciones que se han presentado contra conductores de vehículos que simulaban prestar el servicio de taxis*".
- c. **Adecuación de la medida adoptada al fin propuesto:** Como se ha señalado en el punto III.4 de la resolución, las exigencias que imponen las autoridades administrativas sobre los particulares que realizan actividades económicas elevan los costos de producir y de adquirir bienes y servicios dentro del mercado. Para los

consumidores, ello se traduce en precios más altos y, para las empresas, ello genera mayores dificultades para el acceso y la permanencia dentro del mercado.

En este caso, la exigencia impuesta por la Municipalidad genera una serie de sobrecostos que deben ser tomados en cuenta. Con relación a la denunciante, significa tener que volver a pintar sus vehículos y, además, dejar de emplear el color que usualmente lucían los mismos. Así también, para los competidores que buscan diferenciarse dentro de este mercado, produce como efecto que tengan incurrir en mayores costos para poder distinguirse, lo cual ahora será muy difícil, en la medida que todos los taxis deberían tener el mismo color.

Por otro lado, en relación con la justificación de la medida planteada por la Municipalidad, esta Sala considera que no se ha cumplido con justificar por qué y en qué medida el pintado uniforme de los taxis contribuye a reducir las posibilidades de que ocurran asaltos o violaciones. Más aun, cabría la posibilidad de que el pintado uniforme de estos vehículos ocasione mayores dificultades para identificar aquellos vehículos donde se hubiesen producido ese tipo de actos delictivos.

Debe tenerse en cuenta que, en caso de sufrir accidentes, asaltos o violaciones, lo más probable es que los usuarios de los taxis recuerden el color y otras características exteriores del vehículo, lo que se dificultaría si todos los taxis tienen el mismo color.

Por otro lado, la denunciante presta sus servicios a través de un sistema mediante el cual es posible recoger pasajeros con motivo de una llamada telefónica. Es conocido que algunos usuarios tienden a preferir este tipo de servicios, justamente por razones de seguridad.

Por tanto, la finalidad de brindar mayor seguridad a los usuarios de los taxis no justifica el uniformizar el color de los vehículos que prestan dicho servicio. La medida cuestionada, en consecuencia, irroga costos para los dueños de los taxis, sin que se haya justificado qué beneficios se obtendrían de dicha medida en relación con el interés público que la Municipalidad busca proteger, es decir, la seguridad.

- d. **Existencia de opciones menos gravosas:** La Sala reconoce que las autoridades municipales se encuentran obligadas a emitir disposiciones que brinden seguridad a los usuarios de los medios de transporte. Sin embargo, la finalidad perseguida por la Municipalidad en este caso podría obtenerse, a un menor costo, a través de medidas tales como, por ejemplo, obligar a los taxistas a iluminar sus placas - que son el elemento que identifica a sus vehículos - o a pintar el número de éstas en determinadas partes del automóvil, a la vista del usuario.
- e. **Efectos adversos de la medida:** La medida cuestionada perjudica a aquellos agentes económicos que - como la denunciante - buscan distinguirse de sus competidores, incorporando ciertos rasgos distintivos o combinaciones de colores en sus vehículos.

El artículo 9° del Decreto Legislativo N° 757 establece que toda persona tiene el derecho a organizar y desarrollar sus actividades en la forma que considere conveniente. La libre iniciativa privada en materia de prestación de servicios de transporte bajo la modalidad de taxi, involucra también la utilización de determinados colores o combinaciones de colores en la presentación de las unidades de transporte.

Todo ello constituye no sólo un medio de identificación de la empresa que brinda el servicio, sino que además forma parte de una estrategia comercial que puede incluir otras prestaciones adicionales con la finalidad de otorgar mayor presencia al proveedor del servicio dentro del mercado.

En Conclusión, si para brindar más seguridad a los usuarios del servicio de taxis lo que se requiere es, precisamente, poder identificar a los vehículos, ello no se logra con el pintado uniforme de las unidades, ya que por este medio se dificulta el poder distinguir a los taxis entre sí. Además, la exigencia establecida genera una serie de sobrecostos que no cuentan con una justificación razonable. Por tanto, no se ha acreditado cómo es que la medida impugnada lograría contribuir a mejorar la seguridad de los pasajeros, que fue el beneficio planteado por la Municipalidad como razón para dicha medida.

En mérito a lo expuesto, la Sala considera que la medida cuestionada, por la cual se obliga a la denunciante a pintar las carrocerías de sus vehículos de color amarillo cromo y sus techos de color negro, no resiste el análisis de racionalidad efectuado y, por tanto, constituye una barrera burocrática ilícita en los términos del artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868. Ello no impediría, sin embargo, que la Municipalidad desarrolle programas voluntarios en este sentido, de forma tal que los propios taxistas decidan si aceptan o no pintar sus vehículos con los colores sugeridos por la autoridad.

En este punto, cabe recordar que la resolución de primera instancia estableció que la Municipalidad podría obligar a los taxistas individuales a uniformizar el color de sus vehículos, debido a la escasa posibilidad que tenían los usuarios de ejercer preferencia por tales servicios. La Sala no concuerda con dicho criterio, ya que haría posible establecer tratamientos discriminatorios entre unos agentes económicos y otros sin justificación alguna, lo que se encuentra prohibido en aplicación de lo dispuesto por el artículo 13° del Decreto Legislativo N° 668 y por el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 757.

Por lo expuesto, esta Sala ha decidido confirmar en parte la Resolución N°03-96-CAM-INDECOPI/EXP-036, expedida por la Comisión, en tanto concluye que la obligación de pintar los taxis de color amarillo y negro constituye una barrera burocrática irracional, que obstaculiza la permanencia de los agentes en el mercado de servicios de transporte.

III.7. Precedente de observancia obligatoria y difusión de la resolución.

Por último, en aplicación del artículo 43° del Decreto Legislativo N° 807 y atendiendo a que la presente Resolución interpreta de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, corresponde sustituir el precedente de observancia obligatoria aprobado en la resolución de primera instancia y declarar que la presente resolución constituye un precedente de observancia obligatoria en la aplicación de los principios que se enuncian en la parte resolutive.

Adicionalmente, corresponde oficiar al Directorio del Indecopi para que éste ordene la publicación de la misma en el diario oficial El Peruano.

IV. RESOLUCION DE LA SALA

Por los argumentos expuestos, esta Sala ha resuelto:

PRIMERO: Confirmar en parte la Resolución N°03-96-CAM-INDECOPI/EXP-036 de la Comisión de Acceso al Mercado, que declaró fundada la denuncia interpuesta por Inversiones La Merced S.A. contra el Alcalde y la Municipalidad Provincial de Trujillo, en el extremo en que ordena la inaplicación a la denunciante de la exigencia de pintar sus taxis de color amarillo cromo y negro - contenida en el Decreto de Alcaldía N°023-96-MPT, que fue sustituido por la Ordenanza Municipal N°07-97-MPT -, así como en el extremo en que establece que la medida impugnada constituye una barrera irracional que impide u obstaculiza la permanencia de los agentes económicos en el mercado, aun cuando la Municipalidad denunciada emplee el instrumento normativo adecuado para imponerla, oficiándose a la policía para que brinde las garantías necesarias a la denunciante.

SEGUNDO: De conformidad con lo establecido en el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 807, considerar que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria en la aplicación del siguiente principio:

Para evaluar si aquellas exigencias impuestas por las entidades integrantes de la Administración Pública - incluso aquellas del ámbito municipal o regional -, que no establecen tributos, constituyen barreras burocráticas que limitan ilegal o irracionalmente el libre acceso al mercado, se seguirán los criterios interpretativos descritos a continuación:

- En primer lugar, la Comisión - o la Sala en su caso - evaluará la legalidad de la medida administrativa cuestionada, con la finalidad de determinar si ésta ha respetado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto y, asimismo, si encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a la autoridad correspondiente.

Para efectos del análisis de legalidad, cuando la exigencia cuestionada proviene de la aplicación de una norma jurídica expedida por alguna entidad integrante de la Administración Pública, la Comisión tiene el deber de valorar la legalidad de dicha norma a efectos de emitir un pronunciamiento para el caso concreto.

- En segundo término, se analizará la racionalidad de la exigencia impuesta, teniéndose en cuenta los siguientes aspectos:

- a. *El denunciante debe aportar elementos de juicio razonables acerca de la posible existencia de una barrera burocrática irracional que podría impedir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, ya sea (i) porque establece tratamientos discriminatorios, (ii) porque carece de fundamentos (medidas arbitrarias) o (iii) porque resulta excesiva en relación a sus fines (medidas desproporcionadas).*

De existir indicios razonables acerca de la existencia de una barrera burocrática irracional, la Comisión requerirá a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada.

- b. *En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar. (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto.*
- c. *Sobre la base de los elementos de juicio aportados por la entidad denunciada, corresponde a la Comisión efectuar un balance de los costes privados que se derivan de la exigencia cuestionada, frente a los posibles beneficios públicos previstos, a fin de determinar la racionalidad de la medida (esto es, si se encontraba*

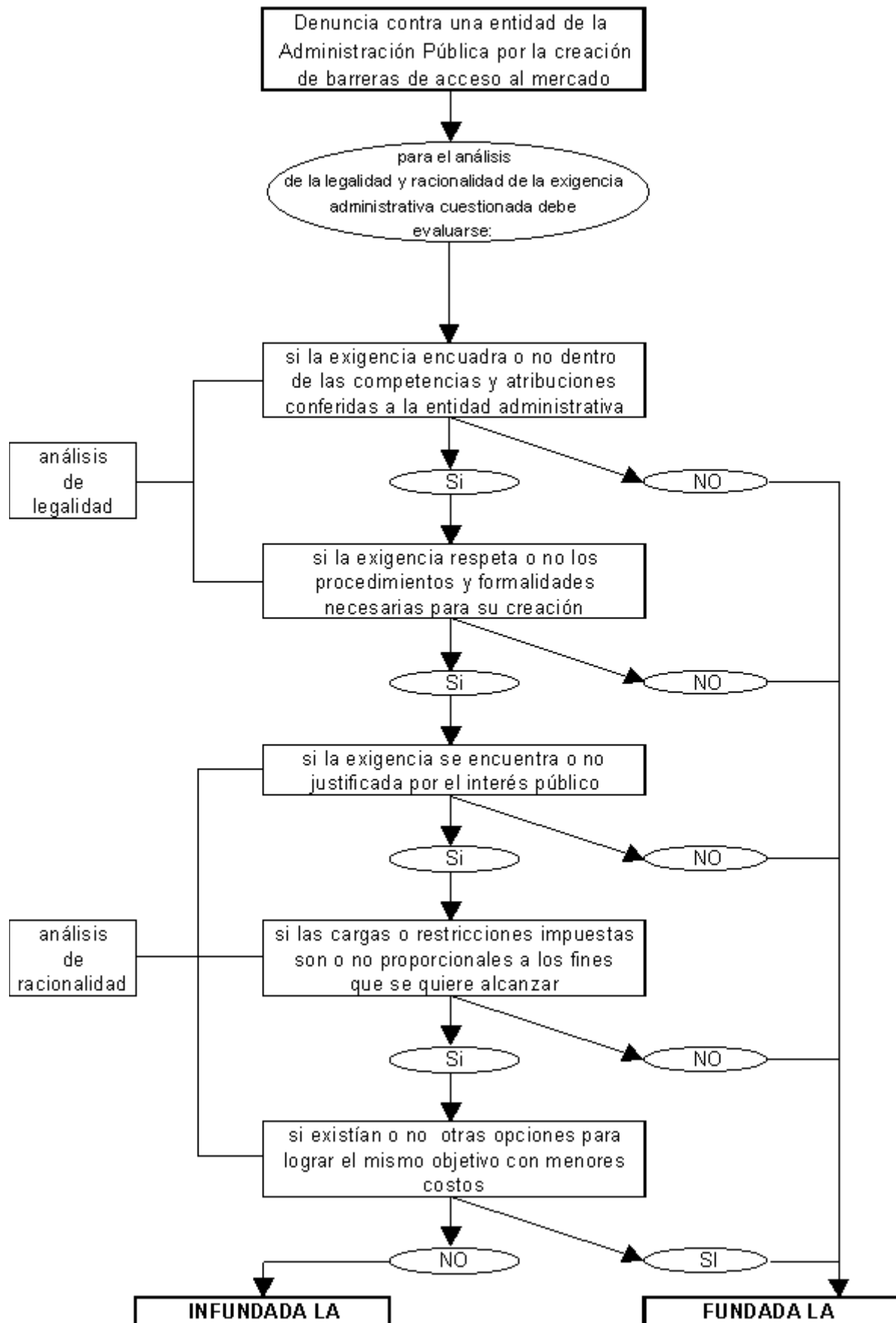
justificada, si era proporcional a los fines previstos y si no generaba tratos discriminatorios). Debe recordarse que, dado que las exigencias impuestas sobre los agentes económicos generan sobrecostos para el funcionamiento del mercado, corresponde a la entidad denunciada probar la racionalidad de las cargas o restricciones establecidas.

TERCERO: Disponer que la Secretaría Técnica pase copias de la presente resolución, así como de la resolución de primera instancia, al Directorio de Indecopi para su publicación en el diario oficial El Peruano de acuerdo a los términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 43° del Decreto Legislativo N° 807.

CUARTO: Incluir el Anexo que se acompaña como parte integrante de la presente resolución.

Con la intervención de los señores vocales: Alfredo Bullard González, Hugo Eyzaguirre del Sante, Gabriel Ortiz de Zevallos Madueño y Jorge Vega Castro.

ANEXO



(1) Decreto de Alcaldía N° 23-96-MPT. Artículo 1°.

"Modificar las características físicas de identificación de los vehículos del "Servicio Regular" de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler - Taxis, los mismos que en adelante deben poseer las siguientes características físicas:

1.- Sticker. Un distintivo con la palabra "taxi" proporcionado por la Municipalidad de Trujillo.

2.- Farola. a) Farola de material sintético, de color blanco, debiendo llevar inscrita la palabra taxi en color rojo o negro, de manera simétrica. b) Dimensiones: Longitud: igual o mayor de 30 cm. Ancho: igual o mayor a 10 cm. Altura: igual o mayor a 10 cm. c) Ubicación: Parte exterior delantera del techo del vehículo, equidistante de las partes laterales del mismo. Deberá estar debidamente iluminada.

3.- Color. El vehículo del "Servicio Regular" deberá estar pintado de color amarillo cromo con techo de color negro.

4.- Placa de rodaje. Obligatoriamente deberán estar adheridas a la parte delantera y posterior del vehículo, debidamente iluminada.

5.- N° de placa. Inscripción de la placa en el interior y exterior del vehículo en las siguientes ubicaciones: a: Tablero de control (lado derecho). b: Espaldar del asiento delantero. c: Partes exteriores, laterales, posteriores del vehículo. d: Dimensiones de letras y números: Altura: igual o menor a 12 cm. Ancho: igual o mayor a 1.5 cm. e: Color: negro o rojo."

(2) El punto A.3. del artículo 13 de la Ordenanza Municipal N° 07-97-MPT, establece lo siguiente:

Artículo 13.- "Las características físicas y de identificación de los vehículos destinados al servicio de Transporte de Pasajeros en Automóviles (TAXIS), son las siguientes:

A. TAXI REGULAR:

3.- COLOR: El vehículo deberá estar pintado de color amarillo cromo con techo de color negro. Se podrá colocar distintivos en la farola, las puertas laterales y la parte posterior de la maletera que permitan diferenciar el vehículo."

(3) Decreto Legislativo 807. Ley Sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi. Artículo 50.

"Agréguese un párrafo adicional al artículo 26 e incorpórese el artículo 26 BIS al Decreto Ley N° 25868, en los términos siguientes:

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 Nos. 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. La Comisión, mediante resolución, podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo.

La Comisión podrá imponer sanciones y multas al funcionario o funcionarios que impongan la barrera burocrática declarada ilegal, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y la formulación de la denuncia penal correspondiente, de ser el caso. La escala de sanciones es la siguiente: falta grave con multa de hasta dos (2) UIT y falta muy grave con multa de hasta cinco (5) UIT.

En caso que la presunta barrera burocrática haya sido establecida en un Decreto Supremo o Resolución Ministerial, la Comisión no podrá ordenar su derogatoria o inaplicación ni imponer sanciones. En tal supuesto el pronunciamiento de la Comisión se realizará a través de un informe que será elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros para ser puesto en conocimiento de Consejo de ministros a fin de que éste adopte las medidas que correspondan.

Lo dispuesto en el párrafo que antecede también será de aplicación a la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales a que se refiere el artículo anterior".

(4) Decreto Legislativo N° 668. Artículo 13.

"El Estado garantiza que la adopción de normas técnicas y reglamentos de cualquier índole no constituirá obstáculo al libre flujo y uso de bienes, tanto finales como insumos y materias primas, y servicios en el comercio exterior e interior; así como un tratamiento equitativo a los productos similares, sean de origen nacional u originarios de cualquier otro país."

(5) Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

Artículo 9°.- "De conformidad con lo prescrito en los artículos 130 y 131 de la Constitución Política, toda empresa tiene derecho a organizar y desarrollar sus actividades en la forma que juzgue conveniente .

Queda derogada toda disposición legal que fije modalidades de producción o índices de productividad, que prohíba u obligue a la utilización de insumos o procesos tecnológicos y, en general, que intervenga en los procesos productivos de las empresas en función al tipo de actividad económica que desarrollen, su capacidad instalada, o cualquier otro factor económico similar, salvo las disposiciones legales referidas a la higiene y seguridad industrial, la conservación del medio ambiente y la salud".

(6) El artículo 26 bis del Decreto Ley N°25868, modificado por el Decreto Legislativo N°807, señala que cuando la presunta barrera burocrática haya sido establecida en un Decreto Supremo o Resolución Ministerial, la Comisión no podrá ordenar su derogatoria o inaplicación. Ello, sin embargo, no quiere decir que la Comisión cuenta con la facultad de derogar normas jurídicas, ya que sus facultades se restringen a suprimir la barrera burocrática cuestionada por el denunciante.

(7) Como sucede en el presente caso, ya que el Decreto de Alcaldía que ordena pintar los taxis de amarillo y negro es una medida impuesta por una autoridad de la Administración Pública - la Municipalidad - que es exigible desde el momento en que entró en vigencia dicho decreto.

(8) Ello no significa otorgar carácter inmutable a las resoluciones de la Comisión, ya que las decisiones administrativas están siempre supeditadas a las circunstancias de hecho que las motivan, por eso se afirma que no tienen autoridad de "cosa juzgada" - como ocurre en el caso de las resoluciones judiciales -, sino de "cosa decidida".

(9) A tal efecto, debe tenerse en cuenta, por ejemplo, la disposición contenida en el artículo 9° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Ver nota 5.

(10) Este deber de las autoridades administrativas, que consiste en adecuar sus actos al fin público que los fundamenta, es una derivación del principio de legalidad. Los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan al respecto lo siguiente: "El principio de legalidad de la Administración, ..., se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos". "Concretamente, las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino el interés de la comunidad de la cual la Administración es, como hemos repetido, una mera organización servicial". García de Enterría, Eduardo. Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Civitas. p. 418, 423.

(11) Cabe destacar que este criterio sobre la carga probatoria ha ido convirtiéndose en un estándar a nivel internacional, por ejemplo, en las cortes de justicia europeas, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Supremo de los

EE.UU., etc. Ver Alonso García, Enrique. La Interpretación de la Constitución. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, especialmente, p. 203 y ss.. Resulta de particular interés para este caso la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Supremo de los EE. UU. al conocer las violaciones a la cláusula de libre comercio interestatal. Por ejemplo, en *Pike v. Bruce Church, Inc.*, 397 US 137 (Barrera al comercio interestatal impuesta por una orden del gobierno de Arizona que prohibía a la demandante embarcar sus melones desde dicho Estado, en la medida que éstos no se encontraran en contenedores aprobados conforme a la ley de estandarización de frutas y verduras de Arizona. La demandante se veía compelida a dejar de utilizar sus empacadoras ubicadas en el Estado de California.) estableció que: "cuando la ley regula algo equitativamente para alcanzar un legítimo interés público local, y sus efectos en el comercio interestatal sólo son incidentales, ésta puede ser defendida a menos que la barrera impuesta sobre el comercio sea claramente excesiva en relación con los supuestos beneficios locales. *Huron Cement Co. v. Detroit*, 362 U.S. 440, 443. Si se encuentra un propósito local legítimo, entonces la cuestión se convierte en una de grado. Y la extensión de la barrera que será tolerada dependerá por supuesto de la naturaleza del interés estatal involucrado, y de si éste puede ser promovido igualmente bien con un menor impacto en las actividades interestatales...". Dicha regla fue ampliada en el caso *Hunt v. Washington State Apple Advertising Commission*, 432, U.S. 333 (1977) (Barrera al comercio interestatal impuesta por una ley de Carolina del Norte que exigía que los contenedores de las manzanas vendidas o embarcadas hacia dicho Estado no estuvieran identificados por otra calificación que no fuera la calificación federal aplicable o una indicación en el sentido que las manzanas no habían sido calificadas. En este caso, el sistema de calificación utilizado por la demandante en el Estado de Washington era incluso superior al federal.): "Cuando queda demostrada una discriminación contra el comercio del tipo que hemos encontrado, recae sobre el Estado la carga de justificarla tanto en términos de los beneficios locales que fluyen de la ley como en la inexistencia de alternativas no discriminatorias adecuadas para alcanzar el interés local en juego."

(12) Así, si se diera el caso que una Municipalidad cancelara la concesión de ruta de una empresa de transporte urbano, por no cumplir con las condiciones técnicas requeridas para cumplir con el servicio, para otorgársela a otra empresa que cuenta con el mismo número de unidades, de similar antigüedad y condiciones técnicas, no existiría interés público alguno que justifique dicha medida.

(13) Por ejemplo, sería desproporcionado exigir al solicitante de una licencia de construcción para su vivienda que presente, además de los planos del predio a edificar, una descripción del tipo de materiales que pretende utilizar en la construcción y una maqueta del proyecto, por razones de seguridad. Ello elevaría innecesariamente el costo de obtener esta autorización, además de generar demoras en la ejecución de la respectiva edificación.

(14) Así, si una Municipalidad buscara actualizar el catastro urbano y, para dicho efecto, exigiera a las personas que solicitan licencias de construcción, no sólo los planos del predio, sino los de toda la manzana; dicha entidad debería tener en cuenta que existen otras alternativas que permitirían obtener el mismo objetivo, a un menor costo para los administrados. Por ejemplo, creando un formulario para que los propietarios de los predios especifiquen, bajo declaración jurada, las modificaciones que han efectuado en sus edificaciones.

(15) Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°23853.

Artículo 36.- "Los Concejos Municipales ejercen las siguientes atribuciones:

1. Las previstas en el artículo 10 de esta ley.
3. Dictar, modificar y derogar las ordenanzas y edictos municipales de su competencia."

Artículo 10.- "Las Municipalidades son competentes para:

5. Regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito."

Artículo 110°.- "Las Ordenanzas son normas generales que regulan la organización, administración o prestación de los servicios públicos locales, en cumplimiento de las funciones generales o específicas de las Municipalidades o establecen las limitaciones y modalidades impuestas a la propiedad privada."

(16) Por otro lado, durante el procedimiento se invocó el artículo 22°, tercer párrafo, del Decreto Legislativo N° 757, según el cual las modificaciones de los procedimientos administrativos municipales que incorporen nuevos trámites o aumenten los requisitos exigidos, deberán referirse al correspondiente TUPA y requerirán ser aprobadas por Ordenanza Municipal.

Sin embargo, debe precisarse que el mencionado artículo del Decreto Legislativo N° 757 se encuentra referido a los requisitos exigidos en los trámites que los administrados deben gestionar ante la autoridad - como sería, por ejemplo, el trámite orientado a conseguir la licencia municipal para prestar el servicio de transporte mediante taxis - y no a las disposiciones que tienen por objeto regular ex post una determinada actividad, de modo tal que no resulta aplicable al presente caso.