

0151-2015/CEB-INDECOPI

24 de abril de 2015

EXPEDIENTE N° 000003-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : INVERSIONES CARGO SANTA ANA S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Inversiones Cargo Santa Ana S.A.C.:*

- (i) *El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 4640-2014-MTC/15.*
- (ii) *La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*
- (iii) *La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho cuerpo normativo y efectivizada en el Oficio N° 4572-2014-MTC/15.*

**Se dispone que no se aplique a la denunciante las barreras burocráticas declaradas ilegales, 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 del 14 y 29 de enero de 2015, Inversiones Cargo Santa Ana S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpone denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en las siguientes medidas:
  - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 4640-2014-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
  - (iii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT y efectivizada en el Oficio N° 4572-2014-MTC/15.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
  - (i) Con fecha 16 de octubre de 2014, presentó una solicitud de otorgamiento de autorización para prestar el servicio de transporte terrestre interprovincial regular de personas y habilitación Técnica de Terminal Terrestre, cumpliendo todos los requisitos señalados por ley;

sin embargo mediante Oficios N° 4640-2014-MTC/15 y N° 4572-2014-MTC/15 el Ministerio señaló que existe la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional, así como del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas, confirmando que dicha suspensión no habría sido levantada y que aún continuaría vigente; incluso condicionando el otorgamiento de las autorizaciones a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre.

- (ii) Ante la solicitud al Ministerio para el otorgamiento de un certificado de habilitación técnica de terminal terrestre, señala que no resulta viable, debido a lo dispuesto en el cuarto párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT y modificatorias.
- (iii) El Ministerio exige que cumplan con la exigencia de contar con el patrimonio mínimo neto fijado de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), conforme lo dispuesto en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del RNAT, lo cual resulta carente de razonabilidad y proporcionalidad.
- (iv) Las barreras burocráticas cuestionadas impiden y obstaculizan ilegal e irracionalmente el acceso de su empresa en el mercado, pues representan un impedimento para los agentes económicos cuya finalidad es ingresar al mercado de transportes o ampliar los servicios que presta.
- (v) El artículo 63° de la Ley N° 27444, prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones que por ley se le han conferido, salvo por mandato judicial o por ley; sin embargo, el Ministerio no cuenta con ninguna de estas salvedades, por lo que estaría contraviniendo la mencionada ley.
- (vi) Es el mismo RNAT el que señala en su Tercera Disposición Complementaria que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria. Es decir en el presente caso no se debería afectar ni limitar los derechos de los administrados pese a que hayan órganos aún no implementados.

- (vii) Además, lo dispuesto por el Ministerio afecta el derecho a la libre iniciativa privada reconocido por la Constitución Política del Estado y por los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
- (viii) Las entidades se encuentran sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el Artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, según el cual las entidades deben actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas por ley.
- (ix) Las exigencias cuestionadas carecen de razonabilidad toda vez que establece un trato discriminatorio respecto a las pequeñas y medianas empresas de transporte, que afecta su acceso y permanencia en el mercado, puesto que afecta en menor grado a las empresas de transporte con mayor consolidación en el mercado.
- (x) Dicho aspecto no ha sido tomado en cuenta por el Ministerio puesto que no ha considerado otras opciones menos gravosas para las empresas de transporte, como mayores coberturas de seguros a favor de los usuarios del servicio de transporte.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0112-2015/STCEB-INDECOPI del 2 de febrero de 2015, se admitió 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 al Ministerio y la Procuraduría Pública del Ministerio el 5 de febrero de 2015, y a la denunciante el 6 de febrero del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 12 de febrero de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 434-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 435-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 436-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).  
M-CEB-02/1E

- (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
- (ii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA correspondiente y en la normativa del Sector Transportes y Comunicaciones.
- (iii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio les haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya una barrera burocrática conforme lo dispuesto el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, trabas y restricciones a la Inversión Privada.
- (iv) Sobre el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en la red vial nacional, tiene como finalidad garantizar la seguridad vial en el país y buscar la mejora del transporte terrestre a nivel nacional, conforme a lo establecido en el RNAT y sus modificatorias, por lo que resulta plenamente racional y razonable, no constituyendo ninguna ilegalidad ni menos inconstitucionalidad.
- (v) Si bien la transferencia de funciones a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (en adelante, la Sutran) ya culminó, para el caso del servicio de transporte de mercancías en el ámbito nacional, las autorizaciones serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT

- (vi) La racionalidad y legalidad de las medidas adoptadas por el Estado han quedado plenamente demostradas, las cuales tienen como finalidad primordial garantizar la seguridad vial en el país e impedir que presten el servicio vehículos sin las condiciones necesarias; garantizándose así la seguridad y la vida de las personas, así como modernizar las unidades destinadas a la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas a nivel nacional.
- (vii) Sobre la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, es necesario mencionar que dicha condición es requerida para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional; sin embargo, luego se establecen excepciones de acuerdo al tipo de prestación y ámbito geográfico del servicio, conforme lo señala el artículo 38° del RNAT.
- (viii) Los criterios técnicos para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional, con la finalidad de regular el servicio de transporte terrestre a nivel nacional, de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, y con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.
- (ix) Así también, la norma citada se refiere a los demás supuestos que se presta el servicio, estableciendo escalas claramente diferenciadas y excepcionales.
- (x) Dentro de este contexto, se puede señalar que el artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo, de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UITs, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática que limite la competitividad empresarial en el mercado de la empresa de transportes denunciante.
- (xi) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria no constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, toda vez que dicha regulación responde a la

mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto. Asimismo, el Ministerio se encuentra facultado para efectuar la exigencia de este requisito.

**D. Otros:**

5. Con fecha 23 de febrero de 2015 el Ministerio presentó ante la Comisión el Informe N° 192-2015-MTC/15.01, el mismo que se tomará en cuenta al momento de resolver el presente procedimiento.

**II. ANÁLISIS:**

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868<sup>2</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de 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 mercado<sup>3</sup>.
7. 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

---

<sup>2</sup> Artículo vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

**Disposiciones Finales**

**Primera.-**

**Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-**

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>3</sup>

**Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26ºBIS.-** 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. (...).

transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>4</sup>.

8. 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 del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales<sup>5</sup>.

## **B. Cuestiones Previas:**

### **B.1. Cuestionamiento del Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para conocer la presente denuncia:**

9. 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 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. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
10. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Resolución N° 182-97-TDC, 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. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.



11. En el presente caso, las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que las cuestionadas disposiciones califican como barreras burocráticas, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.

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 ha señalado en diversos pronunciamientos<sup>6</sup> que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:
  - En concreto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo** que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.
  - En abstracto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **fuera de un procedimiento administrativo**, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.
15. En el presente caso, respecto de la exigencia de contar con un patrimonio

---

<sup>6</sup> 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.  
M-CEB-02/1E

neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, la denunciante no ha acreditado encontrarse dentro de un procedimiento administrativo ante el Ministerio para prestar el servicio de transporte público regular de personas dentro del ámbito nacional.

16. Asimismo, de la revisión de la denuncia, se aprecia que se cuestionaron determinadas medidas para el acceso o permanencia de las empresas de transporte en el mercado, establecidas a través del RNAT, la que resulta una disposición exigible a un grupo indeterminado de personas.
17. En consecuencia, dado que resulta posible cuestionar la imposición de barreras burocráticas fuera del marco de un procedimiento administrativo ante el Ministerio (en abstracto), como ocurre en el presente caso, exigidas únicamente a través de una norma administrativa de alcance general (RNAT); corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo y evaluar su legalidad y de ser el caso, su carencia de razonabilidad.

B.3. Del argumento constitucional de la denunciante:

18. La denunciante ha señalado que lo dispuesto por el Ministerio afecta el derecho a la libre iniciativa privada reconocido por la Constitución Política del Estado y por los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada.
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 la denunciante, no

será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

22. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante en el extremo indicado. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.
23. De otro lado, en referencia a lo señalado por la denunciante respecto a que el Ministerio estaría afectando el derecho a la libre iniciativa privada establecida en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757; el análisis de dicho argumento será efectuado en el desarrollo de la presente resolución.

**C. Cuestión Controvertida:**

24. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:
  - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 4640-2014-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del RNAT.
  - (iii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT y efectivizada en el Oficio N° 4572-2014-MTC/15.

**D. Evaluación de legalidad:**

D.1. El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones:

25. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT<sup>7</sup>, el Ministerio dispuso la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones a la Sutran. Asimismo, dispuso que dichas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre (en adelante, OTT), previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
26. El Ministerio ha señalado en sus descargos que si bien la transferencia de funciones a la Sutran ya culminó, para el caso del servicio de transporte de *mercancías* (sic.) en el ámbito nacional, las autorizaciones serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT<sup>8</sup>.
27. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a la denunciante a través del Oficio N°4640-2014-MTC/15 del 11 de noviembre de 2015, mediante el cual el Ministerio denegó la solicitud de la denunciante para la obtención de una autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional en la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa.
28. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N° 27181<sup>9</sup>, el Ministerio tiene

<sup>7</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**

Vigésima Primera.- Suspensión de autorizaciones

Suspéndase el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones establecida en la primera disposición complementaria de la Ley N° 29380 Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN.

Las referidas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.

Cabe añadir que, de conformidad con el artículo 4º del Decreto Supremo N° 006-2010-MTC, la suspensión del otorgamiento de autorizaciones establecida en la citada disposición, sólo será aplicable a las autorizaciones para el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional.

<sup>8</sup> En su escrito de descargos de fecha 12 de febrero de 2015, el Ministerio señaló textualmente lo siguiente: "(...) MÁXIME, CUANDO YA SE HA LEVANTADO DICHA SUSPENSIÓN PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS EN EL ÁMBITO NACIONAL Y UNA VEZ IMPLEMENTADO EL OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE DE PERSONAS, EN ESTOS DÍAS SE EMPEZARÁ A OTORGAR LAS AUTORIZACIONES EN LA RED VIAL NACIONAL PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS DE ÁMBITO NACIONAL (...)"

<sup>9</sup> **Ley N° 27181**

Artículo 12º.- De la competencia de gestión

12.1 La competencia de gestión consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios M-CEB-02/1E

la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.

29. De acuerdo a lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444, se prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo<sup>10</sup>.
30. Sobre el particular, resulta necesario precisar que el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en el citado artículo.
31. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley N° 27444, que reconocen el derecho de petición administrativa, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, las cuales se encuentran en la obligación a dar una respuesta por escrito a los interesados respecto a dicho petitorio dentro de los

---

rectores y la disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la presente Ley y en los reglamentos nacionales.

12.2 Comprende las siguientes facultades:

a) Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.

b) Registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.

c) Otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece la presente Ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones.

Artículo 15º.- De las autoridades competentes

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; (...).

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones (...) es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:(...)

Competencias de gestión: (...)

e) Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia. (...).

<sup>10</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 63º.- Carácter inalienable de la competencia administrativa

63.1 Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.

63.2 Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.

63.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.

M-CEB-02/1E

- plazos establecidos<sup>11</sup>.
32. En ese sentido, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias o actos administrativos, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto.
33. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas<sup>12</sup>. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecido debe estar sustentado en facultades expresas del Ministerio, sin poder considerarse para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61° de la Ley N° 27444<sup>13</sup>.
34. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una prohibición genérica en el otorgamiento de

---

<sup>11</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 106°.- Derecho de petición administrativa

106.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

106.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

106.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Artículo 107°.- Solicitud en interés particular del administrado

Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

<sup>12</sup> **Ley N° 27444**

Título Preliminar

Artículo IV°.- (...)

1.1. principio de legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>13</sup> **Ley N° 27444**

Artículo 61°.- Fuente de competencia administrativa

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

autorizaciones, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT o la implantación de órganos de diagnóstico como el OTT. Por tanto, el Ministerio también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la referida prohibición.

35. Debe precisarse que el RNAT tampoco faculta al Ministerio a suspender el otorgamiento de autorizaciones en tanto no se cuente con los informes elaborados por el OTT, debido a lo siguiente:
- (i) Tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>14</sup>, la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT no establece que el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional esté suspendido en tanto no se cuente con los informes del OTT. Por el contrario, lo que dicha norma señala es que las autorizaciones se otorgarán de conformidad con los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
  - (ii) La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT señala que no serán exigibles aquellos requisitos que tengan plazo de entrada en vigencia o requieran de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente<sup>15</sup>.
  - (iii) La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT<sup>16</sup> establece que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y

---

<sup>14</sup> Resoluciones N° 000121-2011/CEB-INDECOPI; N° 0248-2010/CEB-INDECOPI; N° 0047-2014/CEB-INDECOPI; N° 0096-2014/CEB-INDECOPI y, N° 0143-2014/CEB-INDECOPI.

<sup>15</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Tercera Disposición Complementaria Final.- Cumplimiento de requisitos:

A partir de la fecha de entrada en vigencia de este reglamento sólo se podrá acceder a una autorización para la prestación de servicios de transporte de ámbito nacional y regional, según corresponda, si se acredita cumplir con los requisitos establecidos en el presente reglamento. Esta disposición es aplicable, incluso, a los transportistas que se encuentren autorizados a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, en lo que resulte pertinente.

Igualmente el Reglamento será aplicable a las solicitudes de renovación de autorizaciones, modificación de las mismas, habilitación y renovación de la habilitación de vehículos, habilitación de conductores e infraestructura complementaria de transporte, que se presenten a partir de la fecha de entrada en vigencia del reglamento. No será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia ó requiera de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente.

El cumplimiento del requisito de contar con un Manual General de Operaciones y el de tener áreas especializadas de prevención de riesgos y operaciones será exigible a los transportistas autorizados a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, luego de vencidos noventa (90) días calendario posteriores a dicha fecha.

No se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al presente reglamento.

<sup>16</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

M-CEB-02/1E

funciones del OTT. Sin embargo, hasta la fecha dicha resolución ministerial no ha sido aprobada, por lo que no se ha emitido la norma complementaria requerida para la implementación del OTT.

36. Por tanto, el mantenimiento de la suspensión dispuesta por el Ministerio no sólo resulta ilegal por contravenir las disposiciones legales mencionadas, sino que carece de sustento normativo por lo señalado expresamente en el propio RNAT, el cual no permite condicionar o sujetar el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transportes a la presentación de un requisito aún no implementado por el Estado.
37. Por otro lado, el Ministerio ha manifestado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados (medida que no será evaluada en el presente procedimiento). Al respecto, cabe dejar constancia que las normas de simplificación administrativa no sólo se vulneran con la negativa de las entidades del Estado de recibir la documentación que intentan presentar los administrados, sino también (entre otros) con la suspensión de los procedimientos administrativos que impide su tramitación y resolución definitiva, tal como ha sucedido en el presente caso.
38. Finalmente, cabe señalar que si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte<sup>17</sup>, ello no implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.
39. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal el

---

Segunda.- Creación del Observatorio del Transporte Terrestre-

Créase el Observatorio del Transporte Terrestre, adscrito al Viceministerio de Transportes y Comunicaciones, como órgano de diagnóstico, análisis e investigación de la evolución del transporte terrestre, siendo su misión la de conocer e interpretar la situación y evolución del Sistema de Transporte, para contribuir a su desarrollo, empleando herramientas de prospectiva, investigación, desarrollo e innovación como instrumentos básicos de su actividad.

El Observatorio del Transporte trabajará en cooperación con los diferentes órganos de las autoridades competentes, con el resto de autoridades, con los transportistas, con las diversas asociaciones e instituciones públicas y privadas implicadas y comprometidas en el desarrollo del transporte y con la actividad privada en general.

El Observatorio del Transporte emitirá informes periódicos sobre temas relacionados con la realidad del transporte en sus diversos aspectos y ámbitos, a los que dará difusión.

Mediante Resolución Ministerial, que será aprobada en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario se establecerá la Organización y Funciones del Observatorio.

<sup>17</sup> Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23° de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.



mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 4640-2014-MTC/15; por contravenir lo dispuesto en el artículo 63º, de la Ley N° 27444, el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la referida ley, concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo y la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT; y en consecuencia fundada la denuncia en este extremo.

#### D.2. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:

40. Conforme al artículo 5º de la Ley N° 27181, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación. Con ello se busca resguardar la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte<sup>18</sup>.
41. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transporte en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas<sup>19</sup>, es decir, deben estar precedidas de la presentación de un sustento claro de las razones que justificarían la necesidad de un cambio en la normativa vigente.

---

<sup>18</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 5º.- De la promoción de la inversión privada

5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.

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. (...).

<sup>19</sup> **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos (...). Ver primera acepción de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificar> (consultado el 24 de abril de 2015).

**Justificación** (Del lat. *iustificatio*, *-ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. (...). Ver las primeras cinco acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificaci%C3%B3n> (consultado el 24 de abril de 2015).

42. Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que esta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
43. Además, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>20</sup> la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi (hoy denominada Sala Especializada de Defensa de la Competencia) 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 el 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<sup>21</sup>.
44. En ese sentido, si bien los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte<sup>22</sup>, como son las cuestionadas en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 sólo 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".

<sup>22</sup> Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23° de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.

facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

D.3. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

45. El numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT, dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional las empresas tienen que contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT<sup>23</sup>.
46. La Ley Nº 27181 faculta al Ministerio a establecer los requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte, los cuales pueden estar vinculados a aspectos organizacionales de las empresas<sup>24</sup>. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido dicha competencia conforme a las normas que garantizan la estabilidad de las inversiones en materia de transporte.
47. Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos<sup>25</sup>, la exigencia cuestionada constituye una modificación en la normativa aplicable en materia de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación correspondiente a efectos de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181.
48. En el presente caso, el Ministerio únicamente ha señalado que actualmente existen condiciones legales específicas que se deben cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos

---

<sup>23</sup> **Ley Nº 27181**

38.1.5.1 Para el servicio de transporte público regular de personas ámbito nacional:

Mil (1,000) Unidades Impositivas Tributarias para el servicio de transporte de ámbito nacional.

Por excepción, el patrimonio mínimo será de trescientas (300) Unidades Impositivas Tributarias, en el caso del transportista que únicamente preste servicio entre centros poblados de dos o hasta tres regiones limítrofes, ninguna de las cuales sea la región Lima Metropolitana o la Región Callao, si obtenida la autorización, luego el transportista solicita prestar servicios hacia la región Lima Metropolitana o la Región Callao, deberá completar su patrimonio mínimo hasta alcanzar las mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

En el caso que la autoridad competente de ámbito nacional, autorice con vehículos de inferior categoría que el M3 Clase III de 8.5 toneladas, o de la categoría M2 Clase III; el patrimonio mínimo requerido será el previsto para el servicio de transporte de personas de ámbito regional.

<sup>24</sup> Conforme ha sido señalado en anteriores pronunciamientos, el término organización se entiende como la articulación de los aspectos internos de las empresas para lograr un fin específico, por lo que una exigencia financiera o de orden patrimonial no es incompatible con dicho concepto.

<sup>25</sup> Ver Resoluciones Nº 0068-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0071-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0156-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0252-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

M-CEB-02/1E

los ámbitos y para el transporte mixto entre los cuales se encuentra la exigencia de un patrimonio neto mínimo que en unos casos es de mil (1 000) UIT, en otros de 300 UIT, etc.

49. Cabe señalar que en anteriores procedimientos<sup>26</sup>, considerados en el presente caso en virtud al principio de verdad material contenido en el numeral 1.11) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el Ministerio ha señalado cuáles son las definiciones del servicio de transporte con la finalidad de precisar la proporcionalidad de la medida, argumentando que ello es proporcional en cuanto al servicio de transporte regular de personas por sus características propias (regularidad, continuidad, obligatoriedad y uniformidad) que involucran un riesgo mayor.
50. De ahí que, el patrimonio neto mínimo al ser una figura contable y jurídica permite identificar la situación económica de la empresa y con ello su solvencia al momento de responder ante obligaciones (indemnizaciones y reparaciones civiles) derivadas de accidentes de tránsito. Sin embargo, no se sustenta cómo se relacionaría que la denunciante cuente con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.
51. A entender de esta Comisión, la justificación de una modificación normativa involucra la identificación de un problema o un interés público a alcanzarse así como la respectiva sustentación que explique de qué manera la nueva disposición adoptada constituye una medida necesaria e idónea para cumplir con la finalidad propuesta. Por tanto, si bien puede entenderse que existe un problema determinado como es el índice de accidentes de tránsito, ello no se disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo dado que para lo que se alega podría servir es para garantizar que se puede afrontar una reparación civil o una indemnización, en caso ocurriera un accidente.
52. Pese a la obligación que le corresponde al Ministerio como autoridad de transportes de justificar en el presente procedimiento la exigencia cuestionada, no ha logrado esclarecer de qué manera la existencia de un mínimo patrimonial puede beneficiar directamente a las personas que, por ejemplo, se vean afectadas por un accidente de tránsito atribuible a una

---

<sup>26</sup> Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.  
M-CEB-02/1E

empresa de transporte.

53. En esta línea, debe tenerse en cuenta que el hecho de que exista dicho patrimonio no asegura el cumplimiento de una potencial obligación derivada de un accidente de tránsito. Por otro lado, no se ha acreditado cómo es que la exigencia cuestionada podría evitar o reducir la existencia de empresas que incumplan con la normativa de transporte vigente u otras obligaciones<sup>27</sup>.
54. En el presente procedimiento, no se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte. No obstante, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando que la denunciante pueda salir del mercado o eventualmente obligársele a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
55. Por lo expuesto, en el presente caso el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el RNAT referida a la exigencia de un mínimo patrimonial conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.
56. Por tanto, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181<sup>28</sup>; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.4. La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria:

57. Conforme a los artículos 12º y 15º de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene la

---

<sup>27</sup> Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB y 000177-2011/CEB, el Ministerio ha señalado los problemas que se buscaría evitar con la aplicación de la exigencia cuestionada son los accidentes de tránsito, incumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc.

<sup>28</sup> Este criterio es compartido por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del Poder Judicial, quien mediante Resolución N° 11 del 11 de enero de 2013 (emitida en el Proceso de Acción Popular seguido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tramitado en el Expediente N° 548-2012-0-1801-SP-CI-04) declaró ilegal (y nula) la exigencia contenida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.

función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte bajo el ámbito de su competencia. Entre ellas se incluyen las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.

58. Pese a que el certificado de habilitación técnica constituye uno de los requisitos necesarios para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas a nivel nacional<sup>29</sup>, el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento<sup>30</sup>.
59. Como se ha expuesto, el artículo 63º de la Ley N° 27444 prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.
60. Al respecto, el Ministerio ha argumentado que la decisión de no otorgar habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no constituye una barrera burocrática ya que dicha regulación corresponde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional y a la facultad normativa que posee.
61. Sin embargo, el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transportes que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 63º de la Ley N° 27444.
62. Lo señalado guarda concordancia con el derecho de petición administrativa

---

<sup>29</sup> Requisitos consignados en el numeral 55.1) del artículo 55 del RNAT

<sup>30</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Tercera Disposición Complementaria Final.- Cumplimiento de requisitos: (...)

No se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al presente reglamento.

reconocido en los artículos 106º y 107º de la misma ley, ya comentado previamente en la presente resolución.

63. Por lo tanto, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto<sup>31</sup>.
64. Además, como ya se comentó previamente en esta resolución, las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad en materia de procedimientos administrativos previsto en el artículo IVº de la Ley N° 27444 concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas.
65. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT. Por tanto, la exigencia objeto de análisis en este acápite, también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que el Ministerio no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la suspensión cuestionada<sup>32</sup>.
66. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757<sup>33</sup>, que garantizan la libre iniciativa privada, entendida ésta como el derecho que tiene toda persona a dedicarse y desarrollar la actividad económica de su preferencia, bajo las limitaciones que establezcan las leyes. Esto último debido a que no existe una ley o norma con

---

<sup>31</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> **Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

Artículo 2º.- El estado garantiza la libre iniciativa privada. La Economía Social de Mercado se desarrolla sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.

Artículo 3º.- Se entiende por libre iniciativa privada el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, en concordancia con lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las Leyes\*.

el mismo rango que haya habilitado al Ministerio a establecer la suspensión cuestionada<sup>34</sup>.

67. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento y efectivizada en el Oficio N° 4572-2014-MTC/15, debido a que contraviene lo dispuesto en el artículo 63° de la Ley 27444, el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) artículo IV° del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61° del mismo cuerpo normativo y los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

#### **E. Evaluación de razonabilidad:**

68. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las disposiciones cuestionadas por la denunciante constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de dichas medidas.

#### **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 por la denunciante en el presente procedimiento, los cuales se encuentran en la Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas

---

<sup>34</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.  
M-CEB-02/1E



por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Inversiones Cargo Santa Ana S.A.C. en los siguientes extremos:

- (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Huancayo (Región Junín) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 4640-2014-MTC/15.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (iii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y efectivizada en el Oficio N° 4572-2014-MTC/15.

**Tercero:** disponer que no se aplique a Inversiones Cargo Santa Ana S.A.C. las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, y así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Cuarto:** 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***