

0199-2015/CEB-INDECOPI

29 de mayo de 2015

EXPEDIENTE N° 000014-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : TRANSPORTES ALBEAN 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 Transportes Albean 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 Piura – Trujillo y viceversa, materializado en el Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014.

(ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada” para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y materializado en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Se dispone que no se aplique a la denunciante las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 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 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 23 de enero de 2015, Transportes Albean S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso 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 Piura – Trujillo y viceversa, materializado en el Oficio Nº 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014.
 - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT)¹.

¹ Aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC, modificado por Decreto Supremo Nº 023-2009-MTC y precisado mediante Decreto Supremo Nº 006-2010-MTC.

- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada” para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT y efectivizado en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) del Ministerio.
- (v) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT.

2. Fundamentó su denuncia sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) Mediante Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014, el Ministerio denegó su solicitud de otorgamiento de autorización en la ruta Piura – Trujillo y viceversa; indicando que existe una suspensión en el otorgamiento de dicha autorización de acuerdo a lo dispuesto en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.
- (ii) Dicha suspensión es contraria a la libre iniciativa privada reconocida en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada y los incisos 4.1 y 4.2 del artículo 4° de la Ley General de Transporte Terrestre. Asimismo, contraviene los artículos 63°, 106° y 107° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT y trescientos (300) UIT cuando se trata de dos o hasta tres regiones fronterizas como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contraviene el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre alterando las condiciones del mercado de forma injustificada, conforme lo ha señalado la Sala Especializada en Defensa de la

Competencia (en adelante, la Sala) mediante Resolución N° 0921-2011/SC1-INDECOPI.

- (iv) La exigencia en cuestión implica un trato diferenciado injustificado que no se le debe aplicar, en la medida que el Ministerio no lo ha justificado con anterioridad al cambio normativo, lo cual conlleva a su ilegalidad, conforme señaló la Sala mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI.
- (v) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, al ser exigido por el Ministerio debió haber sido incluido en su TUPA y creado por decreto supremo y no por resolución ministerial, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38° de la Ley N° 27444.
- (vi) Tal requisito contraviene la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, por lo que no se le puede exigir el citado requisito hasta que se reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas, lo cual es causa no imputable y que también ha sido declarado barrera burocrática.
- (vii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, es un requisito desproporcional, pues crea un grave costo social, donde los afectados son los pobladores de las ciudades al no poder trasladarse de un pueblo a otro.
- (viii) Dicha exigencia constituye un alto costo económico, toda vez que tendría que construir un terminal terrestre acorde con lo exigido por el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando la economía de los usuarios.
- (ix) Es un requisito imposible de cumplir, dado que existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados, en el caso de las ciudades de Piura, Trujillo y alrededores, solo existen terminales de terceros, los cuales se encuentran arrendados.
- (x) El Ministerio no ha evaluado otras opciones como por ejemplo serían los paraderos de ruta, por lo que no se observa que la exigencia impuesta sea la menos gravosa.

- (xi) La exigencia en cuestión ha sido declarada barrera burocrática irracional por la Sala en anteriores oportunidades².

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0119-2015/STCEB-INDECOPI del 3 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 a la Procuraduría Pública del Ministerio el 5 de febrero de 2015 y a la denunciante el 20 de febrero de 2015; conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

4. El 12 febrero de 2015 el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberán 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) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
 - (iii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.

² La denunciante mencionó las Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI, N° 1628-2012/SC1-INDECOPI y N° 2258-2012/SC1-INDECOPI.

³ Cédulas de Notificación N° 449-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 450-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 451-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).

- (iv) El otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional quedó suspendido temporalmente mientras duró la transferencia de funciones del Ministerio a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Carga y Mercancías (en adelante, Sutran) desde el 1 de julio de 2009 hasta el mes de diciembre de 2010. Dicha suspensión ha sido levantada en el caso de las autorizaciones para prestar el servicio de transportes de mercancías, mientras que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte de personas serán otorgadas una vez implementado el observatorio de transporte de personas, conforme a la ley que crea la Sutran.
- (v) La razonabilidad y legalidad de las medidas adoptadas por el Estado han quedado plenamente demostradas, las cuales tienen como finalidad garantizar la seguridad vial en el país que busca mejorar el transporte terrestre a nivel nacional, por lo que la suspensión temporal del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional responde a la función normativa del transporte terrestre a nivel nacional que tiene el Ministerio.
- (vi) De acuerdo al principio de idoneidad toda afectación a un derecho fundamental debe fundamentarse en la legitimidad del objetivo que se persigue y la idoneidad de la medida adoptada.
- (vii) Conforme al principio de necesidad, no debe existir una medida alternativa que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Asimismo, respecto al principio de proporcionalidad, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental.
- (viii) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen a través de informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre (en adelante, OTT) no resulta ilegal toda vez que se ha emitido conforme a las facultades legales que posee el Ministerio al amparo del artículo 16º de la Ley N° 27181 y el artículo 9º del RNAT.
- (ix) La razonabilidad de la medida establecida en el RNAT responde a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre en el ámbito nacional que refleje datos técnicos provenientes de un estudio de razonabilidad de rutas, estudio de formalización, incremento y antigüedad

del parque automotor, congestión y saturación de las vías en horas punta e incremento de la contaminación ambiental por carretera.

- (x) El índice de accidentabilidad en los últimos años, conlleva a que el Ministerio tome las medidas pertinentes en resguardo de la satisfacción de las necesidades de los usuarios y de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección al medio ambiente y la comunidad en su conjunto.
- (xi) 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.
- (xii) 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 y con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.
- (xiii) La norma citada se refiere a los demás supuestos en que se presta el servicio, estableciendo escalas claramente diferenciadas y excepcionales.
- (xiv) 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 UIT, según sea el caso.
- (xv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, no es discriminatoria y responde al objetivo de mejorar la calidad del servicio de transporte a favor de los usuarios. Asimismo, dicha exigencia se ha dado para dar mayor seguridad y confianza a los usuarios del transporte terrestre.

- (xvi) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales está basada en razones de seguridad.
- (xvii) El Decreto Legislativo N° 329 (derogado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 640⁴) establecía en su artículo 13° que el Estado, a través del Ministerio, realizaría e impulsaría la construcción de terminales terrestres e instalación de balanzas públicas a nivel nacional, de acuerdo al Plan de Construcción de Balanzas Públicas que deberá elaborar el citado Ministerio.
- (xviii) Según diversas disposiciones en materia de transporte terrestre de personas, tales como los Decretos Supremos N° 05-95-MTC, N° 040-2001-MTC y N° 009-2004-MTC, el Estado ha regulado la obligatoriedad del uso de terminales terrestres por las empresas, el que se ha establecido como un servicio complementario al servicio de transporte terrestre de personas.
- (xix) El artículo 3° de la Ley N° 27181 reconoce que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se encuentra orientado a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y a la comunidad en su conjunto. En esta misma línea, el artículo 8° de la referida ley prescribe que el Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de transporte terrestre de pasajeros o mercancías.
- (xx) Las municipalidades distritales son las encargadas de otorgar las licencias de funcionamiento a los terminales terrestres en su ámbito territorial, de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- (xxi) A través de la Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituía una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la cual tiene autoridad de cosa decidida por lo que la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.

4

Publicado en el diario oficial El Peruano el 25 junio 1991.

- (xxii) Con anterioridad a la vigencia del RNAT existía la obligación de contar con terminales y estaciones de ruta debidamente autorizados en cada uno de los extremos de ruta y escalas comerciales como requisito para prestar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional, por lo que la exigencia en cuestión no constituye una modificación de las condiciones establecidas en la norma anterior.

D. Otros:

5. Con fecha 6 de marzo de 2015 el Ministerio presentó ante la Comisión el Informe N° 203-2015-MTC/15.01, el mismo que se tomará en cuenta al momento de resolver el presente procedimiento.

II. ANALISIS:

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

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública⁵ que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁶.
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

⁵ 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 26°BIS 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.

6

Decreto Ley N° 25868

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

transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia⁷.

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 de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales⁸.

B. Cuestiones previas:

B.1. Cuestionamiento del Ministerio sobre la competencia de la Comisión:

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.
10. Asimismo, indicó que 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.
11. 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.
12. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, 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.

7

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.

8

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.

13. 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.
14. 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. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

15. En su escrito de descargos, la entidad denunciada ha señalado que *no existe ninguna negativa por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de recibir solicitudes de los administrados*, siempre que reúnan los requisitos establecidos en su TUPA y en las normas pertinentes.
16. Al respecto, debe mencionarse que, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC por el Tribunal del Indecopi, el Ministerio debe presentar los argumentos de defensa por medio de los cuales sustente la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
17. Sobre el particular, una supuesta negativa de recibir alguna solicitud presentada por la denunciante no ha sido objeto de denuncia por la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el presente caso.
18. Por tanto, en la medida que lo argumentado por el Ministerio respecto de dicho extremo no guarda relación con las medidas denunciadas sino con otro tipo de actuación, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre ello.

B.3. Cuestionamiento del Ministerio respecto de la existencia de un pronunciamiento previo:

19. El Ministerio argumenta que con anterioridad, mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, esta Comisión ha declarado que la exigencia establecida en el numeral 33.2) del artículo 33° del RNAT no constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Según la

autoridad sectorial, dicho pronunciamiento tiene autoridad de cosa decidida y en tal sentido, la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, al quedar como única vía acudir al Poder Judicial.

20. Al respecto, cabe indicar que el artículo 48º de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar **al caso concreto** aquellas barreras que conoce y hayan sido establecidas por decreto supremo⁹. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, sin tener alcance general.
21. De ese modo, los efectos de la autoridad de cosa decidida de una determinada decisión emitida por este órgano resultan oponibles solo hacia las partes que intervinieron en el correspondiente procedimiento, lo que guarda relación con el artículo 123º del Código Procesal Civil¹⁰, de aplicación supletoria¹¹.
22. La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI, incorporada por el Ministerio, se originó por denuncias interpuestas por las siguientes personas jurídicas:

9

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 48º.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo
(...)

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

10

Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, promulgado mediante Decreto Legislativo N° 768

Artículo 123º.- Cosa Juzgada.-

Una resolución adquiere la autoridad de cosa juzgada cuando:

1. No proceden contra ella otros medios impugnatorios que los ya resueltos; o
2. Las partes renuncian expresamente a interponer medios impugnatorios o dejan transcurrir los plazos sin formularlos.

La cosa juzgada sólo alcanza a las partes y a quienes de ellas deriven sus derechos. Sin embargo, se puede extender a los terceros cuyos derechos dependen de los de las partes o a los terceros de cuyos derechos dependen los de las partes, si hubieran sido citados con la demanda. (...)

11

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Título Preliminar

Artículo IVº.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

Artículo VIIIº.- Deficiencia de Fuentes

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

- (i) Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.
- (ii) Turismo Erick El Rojo S.A.
- (iii) Empresa de Transportes Turismo Tres Estrellas S.A.C.
- (iv) Empresa de Transportes Andia S.A.C.
- (v) Empresa de Transportes Warivilca S.A.
- (vi) Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.

23. En ese sentido, como se puede apreciar la empresa denunciante en el presente caso no formó parte de la denuncia que originó la Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI, motivo por el cual no se presenta una conexidad con el presente caso.
24. Por consiguiente, se debe desestimar el argumento del Ministerio referido a las competencias de la Comisión para conocer alguna de las exigencias cuestionadas.

B.3. De los argumentos constitucionales de las partes:

25. La denunciante ha señalado que las exigencias denunciadas vulneran la libre iniciativa privada y el Ministerio ha indicado que los criterios para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados sobre la base de numeral 118° de la Constitución Política del Perú, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional¹².
26. Sin perjuicio que el artículo antes indicado por la entidad solo establece las atribuciones del Presidente de la República; se debe mencionar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para verificar si las barreras burocráticas que conoce contravienen las leyes o normas con rango de ley y si resultan carentes de razonabilidad, pero no para evaluar su constitucionalidad.
27. 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.

12

Constitución Política del Perú

Artículo 118°.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República: (...)

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

28. Por tanto, no corresponde considerar los argumentos planteados por la denunciante y el Ministerio en estos extremos; y, en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas denunciadas.

C. Cuestión controvertida:

29. 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 Piura – Trujillo y viceversa, materializado en el Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014.
 - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT)¹³.
 - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del RNAT.
 - (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada” para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT y efectivizado en el Procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.
 - (v) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte

¹³ Aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, modificado por Decreto Supremo N° 023-2009-MTC y precisado mediante Decreto Supremo N° 006-2010-MTC.

terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Respecto al mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones:

30. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT¹⁴, 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 OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
31. 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 en el ámbito nacional, las autorizaciones serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT.¹⁵
32. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a la denunciante a través del Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014, 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 Piura – Trujillo y viceversa.
33. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia¹⁶.

14

**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, solo será aplicable a las autorizaciones para el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional.

15

Ver foja 25 del expediente.

16

**Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
Artículo 12º.- De la competencia de gestión**

34. 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 modo¹⁷.
35. 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.
36. 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 de dicho petitorio dentro de los plazos establecidos¹⁸.

12.1 La competencia de gestión consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios 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 16º.- 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. (...).

17

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.

18

Ley N° 27444

Artículo 106º.- Derecho de petición administrativa

37. 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.
38. 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 atribuidas¹⁹. 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° 27444²⁰.
39. 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 suspensión genérica en el otorgamiento de 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 suspensión.

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

19

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.

20

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

40. 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 pronunciamientos²¹, 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 vigente²².
 - (iii) La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT²³. Sin embargo, hasta la fecha dicha resolución ministerial no ha

²¹ Resoluciones Nº 000121-2011/CEB-INDECOPI; Nº 0248-2010/CEB-INDECOPI; Nº 0047-2014/CEB-INDECOPI; Nº 0096-2014/CEB-INDECOPI, Nº 0143-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

²²

Decreto Supremo Nº 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 esta 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.

²³

Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC

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.

sido aprobada, por lo que no se ha emitido la norma complementaria requerida para la implementación del OTT.

41. 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.
42. Por otro lado, el Ministerio ha manifestado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados. Al respecto, cabe dejar constancia que las normas de simplificación administrativa no solo 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 impiden su tramitación y resolución definitiva, tal como ha sucedido en el presente caso.
43. 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 transporte²⁴, ello no implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.
44. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional en la ruta Piura - Trujillo y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5066-2014-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:

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.

²⁴

Los artículos 11º y 16º 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 23º 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.

45. El artículo 5º de la Ley Nº 27181, establece que 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, en resguardo de 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 transporte²⁵.
46. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transportes en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas²⁶, 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.
47. 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 ésta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
48. Además debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos²⁷ la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181 no se satisface

25

Ley Nº 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. (...).

26

Justificar. justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. 2. tr. Rectificar o hacer justo algo. 3. tr. Probar la inocencia de alguien en lo que se le imputa o se presume de él. U. t. c. prnl. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR (Consultado el 29 de mayo 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. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACION (Consultado el 29 de mayo de 2015).

27

Ver Resoluciones Nº 0139-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0414-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0796-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0797-2011/SC1, Nº 0921-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1177-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0168-2012/SC1-INDECOPI, Nº 0661-2012/SC1-INDECOPI, Nº 0865-2012/SC1-INDECOPI, Nº 0983-2012/SC1-INDECOPI, Nº 2925-2012/SC1-INDECOPI, Nº 3411-2012/SDC-INDECOPI, Nº 0045-

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 mismo²⁸.

49. En ese sentido, si bien los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte²⁹, como son las cuestionadas en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus 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.2. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

50. 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 (1000) UIT. Asimismo, de manera excepcional el patrimonio mínimo será de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes³⁰.

2013/SDC-INDECOPI, Nº 0120-2013/SDC-INDECOPI, Nº 0377-2013/SDC-INDECOPI, Nº 0433-2013/SDC-INDECOPI, Nº 0592-2013/SDC-INDECOPI, Nº 0627-2013/SDC-INDECOPI, Nº 1104-2013/SDC-INDECOPI, Nº 1245-2013/SDC-INDECOPI, Nº 0002-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0178-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0243-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0361-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0608-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0782-2014/SDC-INDECOPI, Nº 0016-2015/SDC-INDECOPI.

28

Mediante Resolución Nº 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia Nº 1 del Tribunal del Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181: "La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...) En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión".

29

Los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 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 23º 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.

30

Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC. Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

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

51. La Ley N° 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 empresas³¹. 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.
52. Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos³², 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 5° de la Ley N° 27181.
53. En el presente caso, el Ministerio 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 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 600, 300, 150 y 50 UIT.
54. Cabe señalar que en anteriores procedimientos³³, considerados en el presente caso en virtud al Principio de Verdad Material contenido en el numeral 1.11) del artículo IV° 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.

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.

³¹

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.

³²

Ver Resoluciones N° 0068-2012/CEB-INDECOPI, N° 0071-2012/CEB-INDECOPI, N° 0233-2014/CEB-INDECOPI, N° 0235-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

³³

Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

55. 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.
56. 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 disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, dado que para lo que podría servir es para garantizar que se puede afrontar una reparación civil o una indemnización en caso ocurriera un accidente.
57. 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 empresa de transporte.
58. 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 obligaciones³⁴.
59. 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.

34

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 material laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc.

60. 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.
61. Por tanto, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT y de manera excepcional trescientas (300) UIT, como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 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° 27181³⁵; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.3. La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada:

62. El numeral 55.3) del artículo 55º del RNAT establece que, en el caso del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, para acceder a una autorización, los requisitos previstos en las condiciones de acceso y permanencia deberán ser previamente verificados por una entidad certificadora autorizada³⁶.
63. El numeral 12.3) del artículo 12º de la Ley N° 27181³⁷ establece que las autoridades titulares de la competencia de gestión, entre ellas el Ministerio,

³⁵

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.

³⁶

Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

Artículo 55º.- Requisitos para obtener la autorización para prestar servicio de transporte público

(...)

55.3 En el caso del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, para acceder a una autorización, los requisitos previstos en las condiciones de acceso y permanencia deberán ser previamente verificados por una entidad certificadora autorizada. En este caso, la solicitud sólo contendrá los datos generales y los de la autorización que solicita, debiéndose adjuntar el Informe emitido por la entidad certificadora. En dicho informe debe constar que se cumple con todo lo señalado en el artículo 55 del Reglamento, así como con los requisitos necesarios para cumplir con la autorización que solicita. En el supuesto contemplado en el artículo 39, además de lo señalado en el párrafo anterior, el informe de la certificadora autorizada debe pronunciarse sobre el contenido del estudio de mercado, financiero y de gestión y su razonabilidad.

La forma de presentación y contenido de este informe será establecido mediante Resolución Directoral de la DGTT del Ministerio. (...).

³⁷

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

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 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:

pueden delegar parcialmente sus facultades a otras entidades. Dado que una de las facultades de gestión que tiene el Ministerio es el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre (de acuerdo a lo que establece dicha ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones), se entiende que dichas facultades son susceptibles de ser delegadas por la autoridad sectorial, según lo indicado en la mencionada ley.

64. En el presente caso, el Ministerio ha delegado parcialmente sus facultades de gestión para realizar la evaluación previa de aspectos técnicos, toda vez que dispone que una entidad certificadora autorizada podrá realizar la evaluación de los requisitos de acceso y permanencia contemplados en el RNAT a fin de que emita un informe, el cual posteriormente será analizado por el Ministerio, quien finalmente decidirá si se otorga o no la autorización.
65. En tal sentido, el Ministerio se encuentra facultado a disponer que una entidad certificadora autorizada realice la verificación de los requisitos de acceso y permanencia que deberán cumplir las empresas de transportes a fin de obtener una autorización, de conformidad con lo establecido en el numeral 12.3) del artículo 12º de la Ley Nº 27181. Sin embargo, conforme se ha señalado en la presente resolución, es necesario determinar si es que este tipo de disposición contraviene lo establecido en el artículo 5º de la Ley Nº 27181, el cual prohíbe que el Estado altere o modifique injustificadamente las condiciones del mercado de transportes.
66. De la revisión del marco normativo se aprecia que, con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT, ya existía la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de autorización³⁸, por lo que la exigencia materia de análisis no constituye una

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.

12.3 Las autoridades titulares de la competencia de gestión pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. La responsabilidad por el incumplimiento de función es indelegable.

38

Decreto Supremo Nº 009-2004-MTC, Reglamento de Administración de Transporte (DEROGADO)

Artículo 33º.- Cumplimiento de requisitos

Para acceder a la autorización o concesión, según corresponda, para la prestación del servicio de transporte, se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos de idoneidad y las condiciones de seguridad y calidad, según lo establecido en el presente reglamento.

En el transporte interprovincial de personas de ámbito nacional, la acreditación del cumplimiento de los requisitos técnicos de idoneidad y las condiciones de seguridad y calidad, que determine la permanencia en el servicio deberá ser certificada al acceder al mismo y anualmente por la Autoridad competente o por entidades certificadoras debidamente autorizadas por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio se establecerán los requisitos y condiciones necesarios para la

modificación de las condiciones establecidas en la normativa anterior. En tal sentido, no corresponde analizar si es que dicha exigencia se encuentra o no justificada, a efectos de determinar una posible vulneración de lo previsto en referido artículo 5º de la Ley N° 27181.

67. Por otro lado, es menester tener en cuenta que el artículo 16º de la Ley N° 27181³⁹ establece de modo textual como competencia normativa del Ministerio el velar porque se dicten medidas necesarias para el cumplimiento de la aludida ley y de sus reglamentos, lo que incluye al RNAT.
68. La Quinta Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante decreto supremo se dictará en un plazo no mayor de noventa (90) días, contados a partir de la promulgación del referido reglamento, el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas en las que se podrá delegar la evaluación de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para otorgar una autorización⁴⁰.
69. A pesar de lo antes mencionado, hasta la fecha no ha sido aprobado el decreto supremo que reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas que menciona la disposición complementaria final referida, por lo que, en tanto no sea aprobado dicho reglamento, no es posible cumplir con la exigencia establecida en el numeral 55.3) del artículo 55º del RNAT.

autorización y funcionamiento aplicables a estas entidades certificadoras.

39

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

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

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

Competencias normativas:

a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

(Énfasis añadido)

40

Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

Quinta disposición complementaria final.- Régimen de Fiscalización y de Entidades Certificadoras Privadas:

Mediante Decreto Supremo que se dictará en un plazo no mayor de noventa (90) días, contados a partir de la promulgación del presente Reglamento, se reglamentará el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las Entidades Certificadoras Privadas en las que se podrá delegar la evaluación de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para otorgar una autorización o habilitación, así como la supervisión del transporte.

En el servicio de transporte de ámbito nacional, la delegación de la evaluación de las condiciones de acceso sólo podrá ser implementada cuando existan por lo menos dos (2) Entidades Certificadoras Privadas autorizadas.

70. Con relación a ello, la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT establece que a partir de la fecha de entrada en vigencia del mencionado reglamento sólo se podrá acceder a una autorización si se acredita cumplir con todos los requisitos de acceso o permanencia establecidos en él. **Sin embargo, en dicha disposición se establece que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente**⁴¹.
71. En virtud de lo anterior, el Ministerio no puede exigir a las denunciantes acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de autorización hasta que se reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas.
72. Asimismo, esta Comisión ha tomado conocimiento que mediante Decreto Supremo 011-2013-MTC⁴², el Ministerio suspendió la exigencia de adjuntar el informe emitido por una entidad certificadora para obtener una autorización a fin de prestar el servicio de transporte público de personas en el ámbito nacional hasta que transcurran treinta (30) días desde la publicación, en la página web del

41

Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante 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 o requiera de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente. (...)

42

Decreto Supremo 011-2013-MTC que modifica e incorpora disposiciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 1 de septiembre de 2013.

Artículo 2°.- Incorporaciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Incorpórese el numeral 19.5 al artículo 19, el numeral 21.3 al artículo 21, el numeral 42.1.24 al artículo 42, el tercer párrafo al numeral 64.1 del artículo 64, la Trigésima y Trigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo No. 017-2009-MTC; en los siguientes términos:

(...)

Trigésima Primera.- Suspensión de la exigencia de adjuntar el informe emitido por la entidad certificadora en el otorgamiento de las autorizaciones para prestar el servicio de transporte regular de ámbito nacional

Suspéndase la exigencia de adjuntar el informe emitido por la entidad certificadora para acceder a una autorización en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, establecida en numeral 55.3 del artículo 55 del presente Reglamento. Durante el plazo de suspensión, la verificación de los requisitos para acceder a la mencionada autorización será realizada por la autoridad competente.

Cuando existan por lo menos dos (02) entidades certificadoras privadas autorizadas, el MTC publicará en su página web la relación de dichas entidades. Transcurridos 30 días de efectuada la citada publicación, la suspensión señalada en la presente disposición quedará sin efecto y será exigible el informe emitido por la entidad certificadora para acceder a una autorización en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, establecido en numeral 55.3 del artículo 55 del presente Reglamento.

(Énfasis añadido)

Ministerio, de la relación de entidades certificadoras autorizadas, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

73. Asimismo, se ha verificado que el requisito de “*contar con un informe por parte de una certificadora autorizada*” se encuentra contemplado actualmente en el TUPA de dicha entidad sectorial, dentro del Procedimiento N° 21⁴³, con lo cual toda empresa que pretenda solicitar una autorización para prestar el servicio de transporte de ámbito nacional se verá obligada a cumplir con dicha exigencia⁴⁴.
74. Lo indicado implica que en la actualidad el Ministerio viene exigiendo a los administrados cumplir con la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada⁴⁵, en un desconocimiento de lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que impide exigir requisitos que no hayan sido implementados o que requieran de una norma complementaria⁴⁶.
75. De ese modo, se desprende que la autoridad sectorial no imparte las medidas para cumplir con las disposiciones del RNAT, en una contravención del artículo 16° de la Ley N° 27181.
76. Por estas consideraciones, corresponde declarar como barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una habilitación para prestar el servicio público de transporte terrestre, establecida en el numeral 55.3) del artículo 55° del RNAT y contenida en el procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio; y en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

D.4. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

43

El cual consta en el Portal de Servicios al Ciudadano y de Empresas (consultado el 6 de mayo de 2015 y cuyo contenido se considera oficial de acuerdo al artículo 38° de la Ley N° 27444) como Procedimiento N° 10.2.1.

44

Dicho Procedimiento se denomina “SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE ÁMBITO NACIONAL- Otorgamiento de autorización para prestar servicio de transporte regular personas de ámbito nacional con informe de certificadora” y se consigna como un requisito el siguiente: “Informe emitido por la entidad certificadora autorizada por el MTC, en formato aprobado por la DGTT, en el que debe constar que el transportista cumple con todo lo señalado en el artículo 55 del Reglamento, así como con los requisitos necesarios para cumplir con la autorización que solicita”.

45

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 36°.- Legalidad del procedimiento (...)

36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurrir en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.

46

Cabe destacar que en las Resoluciones N° 0209-2011/CEB-INDECOPI; N° 0235-2011/CEB-INDECOPI y N° 0204-2014/CEB-INDECOPI, entre otras; la Comisión consideró que la contravención a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT constituía una barrera burocrática ilegal.

77. Los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, establecen como requisito indispensable para obtener la autorización para prestar el servicio, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional⁴⁷.
78. Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, 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 como la que se analizará en este acápite. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5° de la referida ley.
79. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos⁴⁸ la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas, así como para solicitar la renovación de la misma, no constituye una modificación en la normativa de transportes; motivo por el cual la disposición cuestionada en el presente procedimiento no contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
80. Por tanto, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio para establecer requisitos en la prestación del servicio de transportes y al no haberse verificado

47

Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

Artículo 33°.- Consideraciones generales

33.2 Constituye requisito indispensable para que un transportista obtenga autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas y la mantenga vigente, acreditar ser titular o tener suscrito contrato vigente que le permite el uso y usufructo de infraestructura complementaria de transporte, la misma que consiste en: oficinas administrativas, terminales terrestres habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas, terminales terrestres o estaciones de ruta en las escalas comerciales y talleres de mantenimiento propios o de terceros.

(...)

Tratándose del servicio de transporte especial de personas bajo la modalidad de auto colectivo, es necesario acreditar ser titular o tener suscrito contrato vigente que le permite el uso y usufructo de una oficina administrativa, terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en origen y en destino y talleres de mantenimiento sean propios o contratados con terceros.

33.4 Los transportistas autorizados para prestar servicio de transporte regular deben acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas; así como estaciones de ruta en las escalas comerciales. Los transportistas autorizados están obligados a hacer uso de la infraestructura que hayan acreditado, para la prestación de sus servicios, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

Solo pueden hacer uso de un terminal terrestre o estación de ruta los transportistas autorizados y los vehículos habilitados.

48

Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

una transgresión al artículo 5º de la Ley N° 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

E. Evaluación de razonabilidad:

81. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las siguientes actuaciones cuestionadas por la denunciante constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto de estos 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 Piura – Trujillo y viceversa, materializado en el Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014.
 - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
 - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
 - (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada” para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y efectivizado en el Procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.
82. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como la exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

83. En el presente caso, la denunciante señaló que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad ya que:

- (i) La exigencia es desproporcional, dado que crea un grave costo social, donde los afectados son los pobladores de las ciudades al no poder trasladarse de un pueblo a otro; además de constituir un alto costo económico, toda vez que tendría que construir un terminal terrestre acorde con lo exigido por el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando la economía de los usuarios.
- (ii) Es un requisito imposible de cumplir, en la medida que existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados en el caso de las ciudades de Piura, Trujillo y alrededores, solo existen terminales de terceros, los cuales se encuentran arrendados.
- (iii) El Ministerio no ha evaluado otras opciones como por ejemplo serían los paraderos de ruta, por lo que no se observa que la exigencia impuesta sea la menos gravosa.

84. Sobre el particular, los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT disponen lo siguiente:

*“33.2 Constituye requisito indispensable para que un transportista obtenga autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas y la mantenga vigente, acreditar ser titular o tener suscrito contrato vigente que le permite el uso y usufructo de infraestructura complementaria de transporte, la misma que consiste en: oficinas administrativas, **terminales terrestres habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas, terminales terrestres o estaciones de ruta en las escalas comerciales y talleres de mantenimiento propios o de terceros.** (...)*

*33.4 Los transportistas autorizados para prestar servicio de transporte regular deben acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar **terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas; así como estaciones de ruta en las escalas comerciales.** Los transportistas autorizados están obligados a hacer uso de la infraestructura que hayan acreditado, para la prestación de sus servicios, salvo caso fortuito o fuerza mayor. Solo pueden hacer uso de un terminal terrestre o estación de ruta los transportistas autorizados y los vehículos habilitados.”*
(Énfasis añadido)

85. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta, para el acceso y permanencia en el servicio de transporte terrestre, ha sido establecida por el RNAT para rutas y escalas comerciales de modo general, vale decir, sin una distinción “*dependiendo del caso concreto*” respecto de las ciudades o centros poblados en los que operarían las empresas de transportes en el país.
86. Asimismo, la presente denuncia fue planteada en abstracto con relación a dicha medida, como una presunta barrera burocrática de alcance general contenida en una disposición administrativa **susceptible de ser impuesta** a la denunciante por su condición de agente económico en el sector de transportes.
87. De ahí que, de declararse fundada la denuncia en este punto, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, sería inaplicable a la empresa denunciante para solicitar nuevas autorizaciones de ruta así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas sin alguna precisión de las rutas.
88. En ese sentido, si bien los indicios de carencia de razonabilidad presentados por la denunciante versan sobre distritos o centros poblados con características particulares (falta de servicios básicos), los cuales no abarcan todas las ciudades del país, al estar incluidos, dichos lugares, en el ámbito de aplicación de la norma (debido a que esta no diferencia ciudades o centros poblados que presenten problemas de congestión vehicular o seguridad vial o, en los que no exista infraestructura habilitada), esta Comisión considera que los referidos indicios constituyen elementos suficientes para presumir la existencia de una presunta falta de razonabilidad de la medida cuestionada.
89. Por estas consideraciones, esta Comisión considera que los indicios incorporados por la denunciante de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada (de alcance general y aplicable a su caso) son suficientes, toda vez que se cuestiona una presunta desproporción de la medida adoptada⁴⁹.

⁴⁹

Cabe señalar que mediante las Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que los argumentos presentados por los diferentes denunciantes en dichos procedimientos, constituían indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, en la medida que se cuestionó la inexistencia de terminales terrestres instalados en todas las ciudades del país.

90. Adicionalmente, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión⁵⁰ y la Sala⁵¹, han declarado barreras burocráticas carentes de razonabilidad a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales; lo cual también constituyen indicios razonables⁵² para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.
91. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos⁵³:
- a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y que es idónea para solucionar el problema que lo afecta.
 - b) Que la exigencia es proporcional a los fines que quiere alcanzar. En otras palabras, que los beneficios obtenidos por la restricción son mayores que los costos impuestos por ella.
 - c) Que, en términos generales, la exigencia es la menos gravosa para los administrados en relación con otras opciones existentes.
92. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales.

E.1. Interés público:

⁵⁰ Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

⁵¹ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

⁵² En pronunciamientos anteriores, esta Comisión ha considerado que los antecedentes resolutivos que declaren barrera burocrática carente de razonabilidad determinada medida, constituyen indicios razonables que permiten a la Comisión requerir a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada (ver la Resolución N° 0315-2012/CEB-INDECOPI).

⁵³ A través de la Resolución N° 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:

“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. (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. (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.”

93. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala⁵⁴, al considerar que el transporte regular de personas constituye una materia de interés general en cuanto puede involucrar riesgos en contra del derecho a la vida, la integridad y la salud de las personas, derechos reconocidos en la Constitución⁵⁵.
94. Sin embargo, la Comisión considera que en esta etapa del análisis no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como esta exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, tiene por objeto solucionar un problema concreto que afecta a la población y cuya existencia ha sido debidamente acreditada por parte de la entidad denunciada.
95. Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales, tiene la finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios y el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.
96. Por lo que, a criterio de la Comisión, se ha cumplido con acreditar el interés público que justifica la medida adoptada. Sin embargo, resulta necesario determinar si dicha medida es proporcional al interés público invocado, lo que implica evaluar los beneficios y costos que la misma puede involucrar, por lo que se deberá continuar con el análisis de razonabilidad.

E.2. Proporcionalidad:

97. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado la resolución que admite a trámite la denuncia⁵⁶. Sin embargo, hasta el momento en que se emite la presente resolución no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación, evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la

54

Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

55

Constitución Política del Perú

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. (...)

Artículo 7º.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)

56

Al respecto, el Ministerio ha señalado que se encuentra facultado para imponer dicha obligación.

medida, así como los efectos que la misma podría ocasionar en los agentes económicos, en el servicio de transporte de pasajeros o en la población.

98. Si bien el Ministerio tiene facultades para imponer a los transportistas la obligación de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta habilitados en cada extremo de la ruta y en las escalas comerciales, ello no implica que la misma sea razonable para todos los casos en los que se aplica.
99. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala⁵⁷, a fin de que dicha obligación no sea arbitraria o desproporcionada, es necesario que la entidad acredite haber evaluado los costos que la misma generará en los agentes económicos, así como los efectos que podría ocasionar en el mercado. Ello, con la finalidad de determinar si existen supuestos en los que debería existir una excepción en los que la medida regulatoria que busca mitigar un riesgo termina causando otro de mayores consecuencias negativas.
100. En el presente caso, se evidencia que el Ministerio no tomó en cuenta el tamaño de las empresas, las rutas en las que operan ni el número de terminales terrestres y/o estaciones de ruta que existen y se encuentran autorizados en el país al momento de imponer la obligación. De acuerdo al Ministerio, lo que se protege es la seguridad y bienestar de las personas.
101. Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley N° 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos⁵⁸.

57

Ver Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

58

Artículo 3º.- Del objetivo de la acción estatal.- La acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

Artículo 4º.- De la libre competencia y rol del Estado.-

4.2 El Estado focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia. En particular dirige su atención a los mercados que se desarrollan en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos y a los existentes en áreas urbanas de alta densidad de actividades a fin de corregir las distorsiones generadas por la congestión vehicular y la contaminación.

102. En tal sentido, al imponer una obligación, el Ministerio necesariamente debe evaluar si la misma podría impactar negativamente en la empresa en atención a su tamaño y el tipo de ruta en la que operan, afectando el servicio de transporte terrestre en determinadas zonas del país o limitando la competitividad en los mismos.
103. De igual manera, se aprecia que dicha entidad no ha acreditado que hubiese evaluado la inversión y los costos en los que tendrían que incurrir la empresa de transporte para implementar la exigencia cuestionada, así como el impacto que ello podría tener en su competitividad y permanencia en el mercado, en caso de verse obligadas a construir un terminal terrestre y/o estación de ruta si es que no se encuentran en la posibilidad de arrendar dicha infraestructura.
104. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que pueda llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.
105. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala⁵⁹, las empresas pequeñas que operan o pretenden operar en el interior del país donde no existe este tipo de infraestructura o la misma no se encuentra autorizada, se verían obligadas a: (i) construir los terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de sus rutas y en cada escala comercial y trasladar dicha carga a los pasajeros a través del incremento del costo de los pasajes; o, (ii) no prestar sus servicios en dichas localidades, perjudicando a los usuarios que requieren de dicho servicio. Ello, pese a que no se ha acreditado que en dichas zonas exista efectivamente un problema de congestión vehicular o que exista una externalidad negativa que deba ser interiorizada.
106. En ambos supuestos, la medida regulatoria impuesta genera un impacto negativo en los pobladores de la zona, los cuales corren el riesgo de perder su único medio de transporte. Cabe indicar que la salida del mercado de las empresas que prestan sus servicios en zonas de baja demanda, podría generar la aparición de un mercado informal que trate de satisfacer las necesidades de los pobladores, causando más problemas de los que se solucionan.

59

Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

107. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada.

E.3. Opción menos gravosa:

108. Con relación a este aspecto, la Sala ha señalado que se debe tener en cuenta que si bien el RNAT del año 2004 también establecía que los transportistas debían contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta para prestar sus servicios, existía una excepción para el caso de servicios de transporte regular de personas que se realizaran en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.

109. Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta podía autorizar, excepcionalmente, el uso de paraderos para prestar dichos servicios, para lo cual debían contar con la opinión favorable de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio o de las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre. La norma establecía que dicha opinión favorable solo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente⁶⁰.

110. Posteriormente, dicho artículo fue modificado estableciéndose que de manera excepcional y tratándose del servicio de transporte regular de personas que se realice en ruta corta y/o zonas rurales donde no existieran terminales terrestres y/o estaciones de ruta, los gobiernos locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarían paraderos para dicho servicio, siempre que ello no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y el ambiente y siempre que éstos se encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que

60

Decreto Supremo 009-2004-MTC.

Artículo 154º.- Condiciones técnicas para estaciones de ruta y paraderos del servicio de transporte interprovincial de personas (versión original)

Las estaciones de ruta deberán cumplir con las mismas condiciones técnicas establecidas para los terminales terrestres en lo que fuera aplicable, debiendo contar como mínimo con áreas para la atención de los usuarios, embarque y desembarque de pasajeros y servicios higiénicos. Se autorizarán sólo en ciudades con menos de cincuenta mil (50 000) habitantes.

De manera excepcional, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres y estaciones de ruta, podrá autorizar la utilización de paraderos en el servicio de transporte interprovincial de personas, siempre que se trate de zonas rurales y no exista terminales terrestres o estaciones de ruta en el lugar. La Dirección General de Circulación Terrestre o las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre, según corresponda, deberán emitir, en forma previa a la autorización, opinión favorable para el establecimiento del paradero, sin cuyo requisito no se otorgará la licencia. Dicha opinión favorable se emitirá únicamente cuando el paradero no represente riesgo alguno para la seguridad de los usuarios y el ambiente.

(...)

corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales⁶¹.

111. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta⁶² no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir con la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte público regular de personas deben acreditar ser titulares o tener contratos vigentes para usar o usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta en el origen y destino de cada una de sus rutas, así como estaciones en las escalas comerciales.
112. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer las obligaciones contenidas en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154º del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias, y, los motivos por los que éstas fueron desechadas, esta Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT sea la medida menos gravosa.

61

Decreto Supremo 009-2004-MTC

Artículo 154º.- Condiciones técnicas para estaciones de ruta y paraderos del servicio de transporte interprovincial de personas. Las estaciones de ruta deberán cumplir con las mismas condiciones técnicas establecidas para los terminales terrestres en lo que fuera aplicable, debiendo contar como mínimo con áreas para la atención de los usuarios, embarque y desembarque de pasajeros y servicios higiénicos. Se autorizarán sólo en ciudades con menos de cincuenta mil (50 000) habitantes.

De manera excepcional, tratándose del servicio de transporte interprovincial regular de personas que se realiza en ruta corta y/o por zonas rurales donde no existan terminales terrestres o estaciones de ruta, los Gobiernos Locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarán paraderos para dicho servicio, siempre y cuando ello no represente riesgo alguno para la seguridad de los usuarios, calidad del servicio y el ambiente y que éstos se encuentren ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en que se desarrolla la ruta y preferentemente en las proximidades de los puentes peatonales. La distancia mínima entre paraderos será de dos (2) kilómetros en el mismo sentido del tráfico y de un (1) kilómetro en diferente sentido del tráfico. (...)

62

Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

Decreto Supremo 017-2009-MTC.

Artículo 3º.- Definiciones.- Para efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, se entiende por:

(...)

3.48 Paradero de Ruta: Infraestructura complementaria del servicio de transporte terrestre de ámbito nacional y regional, localizado en vías urbanas o en la red vial, dentro del derecho de vía, destinada a permitir el embarque y desembarque de usuarios.

También se considera como paradero de ruta al lugar localizado en el derecho de vía en el que es posible que se pueda detener un vehículo habilitado, por un corto lapso de tiempo, para permitir el embarque y/o desembarque de usuarios. La detención del vehículo no debe interrumpir ni obstaculizar la circulación y debe ser efectuada adoptando las medidas de seguridad previstas en la normatividad de tránsito.

113. La falta de información brindada por el Ministerio genera que esta Comisión tenga por no satisfecha la obligación de acreditar la razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, teniendo en cuenta el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC.
114. Por tanto, la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como la exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

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 y argumentos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como por Transportes Albean S.A.C., precisados en las cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transportes Albean 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 Piura – Trujillo y viceversa, materializado en el Oficio N° 5066-2014-MTC/15 del 22 de diciembre de 2014.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de trescientas (300) UIT, para los que prestan servicios entre dos o hasta tres regiones limítrofes, como

requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada” para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y efectivizado en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Tercero: declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transportes Albean S.A.C., en este extremo.

Cuarto: disponer que no se aplique a Transportes Albean S.A.C. las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad 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.

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

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**