

0255-2015/CEB-INDECOPI

30 de junio de 2015

**EXPEDIENTE N° 000122-2015/CEB**

**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DENUNCIANTE : TRANSPORTE WARI S.A.C.**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.***

***Se dispone que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 20 de abril de 2015, Transporte Wari S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad regulada en la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), 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, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del mencionado reglamento.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Pretende prestar servicio de transportes en las ciudades de Huaral, Huaraz y Barranca para lo cual necesita contar con el certificado de habilitación técnica de terminal terrestre de infraestructura complementaria de transporte terrestre de personas.
- (ii) El certificado de habilitación técnica no se puede obtener ya que la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT lo impide.
- (iii) La limitación del otorgamiento de nuevos certificados de habilitación técnica de terminal terrestre, conforma un impedimento para el ingreso de los agentes económicos al mercado del servicio de transportes.
- (iv) No existe ninguna ley o mandato judicial que faculte al Ministerio a disponer la suspensión del procedimiento administrativo del otorgamiento de certificado de habilitación técnica de terminal terrestre.
- (v) El RNAT en su Tercera Disposición Complementaria señala que aquello que requiera de una norma complementaria no será exigible en tanto esta no entre en vigencia.
- (vi) La Constitución Política del Perú y el Decreto Legislativo N° 757 garantizan el derecho a la libre iniciativa privada, sin embargo dicho derecho se ve restringido por la medida dispuesta por el Ministerio.
- (vii) El Ministerio contraviene el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que recoge el Principio de Legalidad, ya que dicha entidad no cuenta con una ley que lo faculte a disponer de la cuestionada suspensión.
- (viii) En anteriores pronunciamientos similares al presente, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), ha declarado barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de

certificado de habilitación técnica de terminal terrestre. Asimismo, dicha suspensión contraviene al artículo 2° del artículo 63° de la Ley N° 27444.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0304-2015/STCEB-INDECOPI del 15 de mayo 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, a la Procuraduría Pública del Ministerio y a la denunciante el 19 de mayo de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 21 de mayo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si las normas cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
  - (ii) En ningún momento ha impuesto una barrera burocrática al acceso del mercado de la empresa de transportes peticionante.
  - (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, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de la denunciante.

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 3446-2014/CEB (dirigido al Procurador del Ministerio), N° 3445-2014/CEB (dirigido al Ministerio) y N° 3444-2014/CEB (dirigido a la denunciante).

- (iv) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria no constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, toda vez que dicha regulación responde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto. Asimismo, el Ministerio se encuentra facultado para efectuar la exigencia de este requisito.
- (v) Se ha creado la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas (en adelante, SUTRAN), como entidad encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar actividades del transporte a nivel nacional e internacional.
- (vi) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no es discriminatoria ni carente de razonabilidad, toda vez que ha sido emitida en ejercicio de la facultad normativa del Ministerio establecida en el artículo 11º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, tiene competencia normativa en materia de transporte terrestre, consistente en la potestad de dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de organización administrativa nacional, siendo que aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria para todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

## II. ANÁLISIS:

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868<sup>2</sup> la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las

---

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

**Disposiciones Finales**

**Primera.-**

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

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26ºBIS, 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

entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>3</sup>.

7. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>4</sup>.
8. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional<sup>5</sup>.

## **B. Cuestión previa:**

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

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el

---

aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>3</sup> **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 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. (...)

<sup>4</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

<sup>5</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

mercado y la incidencia en éste. Asimismo, ha señalado que en ningún momento ha impuesto una barrera burocrática al acceso del mercado de la denunciante.

10. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
11. 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.
12. 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.
13. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la disposición cuestionada 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:

14. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.
15. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.

16. En ese sentido, de la revisión del argumento presentado por el Ministerio se aprecia que no sustenta la legalidad ni razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada por la denunciante sino de un tipo de actuación distinta.
17. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con la barrera burocrática que dio origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

**C. Cuestión controvertida:**

18. Determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del mencionado reglamento.

**D. Evaluación de legalidad:**

19. Conforme a los artículos 12º y 15º de la Ley Nº 27181, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte bajo el ámbito de su competencia. Entre ellas se incluye las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.
20. Pese a que el certificado de habilitación técnica constituye uno de los requisitos necesarios para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas a nivel nacional<sup>6</sup>, el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Requisitos consignados en el numeral 55.1) del artículo 55 del RNAT.

<sup>7</sup> **Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

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

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

21. El artículo 63º de la Ley N° 27444 prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.
22. Al respecto, el Ministerio ha argumentado que la decisión de no otorgar habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no constituye una barrera burocrática ya que dicha regulación corresponde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional y a la facultad normativa que posee.
23. Sin embargo, el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transportes que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 63º de la Ley N° 27444.
24. Lo señalado guarda concordancia con el derecho de petición administrativa reconocido en los artículos 106º y 107º de la misma ley comentada previamente en la presente resolución.
25. Por lo tanto, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto<sup>8</sup>.
26. Además, las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad en materia de procedimientos administrativos previsto en el artículo IVº de la Ley N° 27444 concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas.

---

<sup>8</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPi del 16 de junio de 2011.  
M-CEB-02/1E



27. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una prohibición genérica en el otorgamiento de autorizaciones, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT. Por tanto, la exigencia objeto de análisis en el presente acápite, también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que el Ministerio no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la referida prohibición<sup>9</sup>.
28. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757<sup>10</sup>, que garantizan la libre iniciativa privada, entendida como el derecho que tiene toda persona a dedicarse y desarrollar la actividad económica de su preferencia, bajo las limitaciones que establezcan las leyes. Esto último debido a que no existe una ley o norma con el mismo rango que haya habilitado al Ministerio a establecer la prohibición cuestionada<sup>11</sup>.
29. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, debido a que contraviene 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 los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia.

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

30. Habiéndose determinado que la medida cuestionada constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

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

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

<sup>11</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.

razonabilidad, de conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución N° 182-97-TDC.

**POR LO EXPUESTO:**

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

**RESUELVE:**

**Primero:** desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el presente procedimiento, consignados en las cuestiones previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transporte Wari S.A.C.

**Tercero:** disponer que no se aplique a Transporte Wari S.A.C. la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, y así como los actos que la efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

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

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ***  
***PRESIDENTE***