

0137-2015/CEB-INDECOPI

10 de abril de 2015

EXPEDIENTE N° 000479-2014/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : EMPRESA DE TRANSPORTES Y TURISMO R&C S.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la medida impuesta por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Empresa de Transportes y Turismo R&C S.R.L., consistente en el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre público regular de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5011-2014-MTC/15.*

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 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito del 24 de diciembre de 2014, Empresa de Transportes y Turismo R&C S.R.L. (en adelante, la denunciante)¹ 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 medidas²:

¹ En virtud al principio de verdad material establecido en el numeral 1.11) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se han verificado los poderes de representación del señor José Alfonso Ramos Giribaldi, gerente general de la denunciante, según la documentación que obra en el expediente N° 000225-2014/CEB.

² Los cuestionamientos referidos a la exigencia de contar con un patrimonio mínimo (segunda barrera burocrática denunciada), a la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado (tercera barrera burocrática denunciada), a la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas (cuarta barrera burocrática denunciada) y a la exigencia de acreditar la titularidad o tener contratos suscritos con terminales terrestres (quinta barrera burocrática denunciada) fueron declarados

- (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre público regular de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5011-2014-MTC/15.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenido en el numeral 1.5.1) del artículo 38° y en el numeral 1.12.1) del artículo 55° del Reglamento Nacional de Administración del Transporte (en adelante, el RNAT).
- (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o la provincia constitucional del Callao, establecida en el artículo 39° del RNAT.
- (iv) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.
- (v) La exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y destino de la ruta, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Con fecha 27 de noviembre de 2014, la denunciante presentó al Ministerio una solicitud para el otorgamiento de autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, en la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa; sin embargo, el Ministerio denegó dicha solicitud alegando que actualmente se encuentra suspendido el otorgamiento de dichas autorizaciones.

improcedentes mediante Resolución N° 0016-2015/CEB-INDECOPI, toda vez que la denunciante ya cuenta con un pronunciamiento emitido por esta Comisión sobre dichas medidas.

- (ii) La Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT no señala que la suspensión esté sujeta a que el Ministerio cuente con los informes emitidos por el Observatorio del Transporte Terrestre (en adelante, OTT), sino únicamente a que se culmine la transferencia de funciones a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran), la cual ya se produjo conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 021-2010-MTC.
- (iii) La suspensión impuesta por el Ministerio vulnera lo dispuesto en el la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT que establece que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto no se encuentre vigente.
- (iv) La medida adoptada por el Ministerio contraviene los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Estado que garantizan la libre iniciativa privada, la libertad de trabajo y comercio, la libre competencia y la lucha contra el abuso de posiciones dominantes y monopólicas. De este modo, se ha vulnerado el derecho constitucional de toda persona jurídica de concurrir al mercado para realizar actividades económicas que se encuentren permitidas.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0016-2015/CEB-INDECOPI del 16 de enero 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. Asimismo, se declaró improcedente la denuncia en los siguientes extremos:
 - (i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenido en el numeral 1.5.1) del artículo 38° y en el numeral 1.12.1) del artículo 55° del RNAT.
 - (ii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o la provincia constitucional del Callao, establecida en el artículo 39° del RNAT.

- (iii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, materializada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.
 - (iv) La exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y destino de la ruta, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.
4. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 22 de enero de 2015 y a la denunciante el 26 de enero del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

5. El 28 de enero 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, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
 - (ii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de la denunciante.
 - (iii) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en la red vial nacional, tiene como finalidad garantizar la seguridad vial en el país y buscar

³ Cédulas de Notificación N° 177-2015/CEB (dirigido al Ministerio), N° 178-2015/CEB (dirigido al Procurador Público del Ministerio) y N° 176-2015/CEB (dirigido a la denunciante),

la mejora del transporte terrestre a nivel nacional, conforme a lo establecido en el RNAT y sus modificatorias, por lo que resulta plenamente razonable y no constituye ninguna ilegalidad ni menos inconstitucionalidad.

- (iv) La razonabilidad y legalidad de las medidas adoptadas por el Estado han quedado plenamente demostradas, las cuales tienen como finalidad primordial garantizar la seguridad vial en el país e impedir que vehículos sin las condiciones necesarias presten el servicio; garantizándose así la seguridad y la vida de las personas, así como modernizar las unidades destinadas a la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas a nivel nacional.
- (v) 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.
- (vi) 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.
- (vii) El artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UITs, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática que limita la competitividad empresarial en el mercado de la denunciante.
- (viii) La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta debidamente autorizados en cada uno de sus extremos y escalas comerciales, como requisito para prestar el servicio de transporte de personas en el ámbito nacional, está orientada a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad en su conjunto.

- (ix) 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.
- (x) La medida cuestionada no constituye una modificación de las condiciones, en tanto que era exigida con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT para prestar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional.
- (xi) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad, financiero y de gestión no constituye una medida discriminatoria, toda vez que el RNAT establece las condiciones legales específicas adicionales que deben cumplir las empresas para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas en rutas que tengan como origen y/o destino la provincia de Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao, con la finalidad de regular el transporte público de personas en el ámbito nacional.
- (xii) 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.

II. ANÁLISIS:

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° de Decreto Ley N° 25868⁴ la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u

⁴ 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.

obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁵.

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 competencia⁶.
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 irracional⁷.

B. Cuestiones previas:

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

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, la disposición cuestionada no debería considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocidas por esta Comisión.

⁵ **Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del Indecopi**
Artículo 26BIS°.- 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. (...).

⁶ **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.

⁷ 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.

10. 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.
11. 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 su imposición califica como barreras burocráticas, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.

B.2. Sobre los argumentos del Ministerio referidos a la negativa de recibir solicitudes y a las barreras burocráticas declaradas improcedentes

13. 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 reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente.
14. Asimismo, el Ministerio ha presentado argumentos de legalidad y razonabilidad respecto de los cuestionamientos declarados improcedentes mediante Resolución N° 016-2015/CEB-INDECOPI⁸.
15. Al respecto, debe mencionarse que según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, el Ministerio tiene la obligación de presentar los argumentos de defensa por medio de los cuales sustente la legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas admitidas a trámite.

⁸ Los argumentos a los que se hace referencia son los relacionados con (i) la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, (ii) la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, (iii) la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas; y, (iv) la exigencia de acreditar la titularidad o tener contratos suscritos con terminales terrestres que fueron declarados improcedentes mediante Resolución N° 0016-2015/CEB-INDECOPI.

16. De la revisión de los argumentos antes señalados se aprecia que los mismos no sustentan la legalidad ni razonabilidad de la exigencia que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación (en el caso de la negativa de recibir solicitudes) y de cuestionamientos que no han sido admitidos a trámite en el presente procedimiento.
17. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dichos argumentos, toda vez que los mismos no guardan relación con las medidas denunciadas en el presente procedimiento.

B.3. Sobre los argumentos de constitucionalidad:

18. La denunciante ha señalado que la suspensión dispuesta por el Ministerio, vulnera los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Estado que garantizan el derecho a la libre iniciativa privada.
19. Por su parte, el Ministerio argumenta que la suspensión del otorgamiento de autorizaciones fue impuesta con la finalidad de garantizar la seguridad vial en el país, atendiendo a las funciones normativas del transporte terrestre a nivel nacional; por tanto, dicha medida resulta plenamente razonable y no representa ninguna inconstitucionalidad.
20. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
21. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
22. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por la denunciante y el Ministerio no serán tomados en cuenta para el presente análisis, toda vez que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

23. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante y el Ministerio en los extremos indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

C. Cuestión controvertida:

24. Determinar si el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre público regular de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5011-2014-MTC/15, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

D. Evaluación de legalidad:

25. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT⁹, 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 Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (Sutran). Asimismo, dispuso que dichas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre (OTT), previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
26. El Ministerio ha señalado en sus descargos que si bien la transferencia de funciones a la Sutran ya culminó, para el caso del servicio de transporte *de mercancías* (sic.) en el ámbito nacional, las autorizaciones serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT.
27. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a la denunciante a través del Oficio N° 5011-2014-MTC/15, mediante el cual el

⁹ **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 4° 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.

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, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa.

28. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N° 27181¹⁰, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.
29. De acuerdo a lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444, se prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo¹¹.
30. Sobre el particular, resulta necesario precisar que el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en el citado artículo.

¹⁰ **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:

- 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. (...).

¹¹ **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.

31. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley N° 27444, que reconocen el derecho de petición administrativa, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, las cuales se encuentran en la obligación a dar una respuesta por escrito a los interesados respecto de dicho petitorio dentro de los plazos establecidos¹².
32. En ese sentido, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias o actos administrativos, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto.
33. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas¹³. 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 61º de la Ley N° 27444¹⁴.

12

Ley N° 27444

Artículo 106º.- Derecho de petición administrativa

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

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

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

Artículo 107º.- 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.

13

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo IVº.- (...)

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.

14

Ley N° 27444

Artículo 61º.- 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.

34. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una 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.
35. Debe precisarse que el RNAT tampoco faculta al Ministerio a suspender el otorgamiento de autorizaciones en tanto no se cuente con los informes elaborados por el OTT, debido a lo siguiente:
- (i) Tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos¹⁵, 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 vigente¹⁶.

¹⁵ Resoluciones N° 000121-2011/CEB-INDECOPI; N° 0248-2010/CEB-INDECOPI; N° 0047-2014/CEB-INDECOPI; N° 0096-2014/CEB-INDECOPI, N° 0143-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

¹⁶ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Tercera Disposición Complementaria Final.- Cumplimiento de requisitos:

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

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

- (iii) La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT¹⁷ establece que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT. Sin embargo, hasta la fecha dicha resolución ministerial no ha sido aprobada, por lo que no se ha emitido la norma complementaria requerida para la implementación del OTT.
36. Por tanto, el mantenimiento de la suspensión dispuesta por el Ministerio no sólo resulta ilegal por contravenir las disposiciones legales mencionadas, sino que carece de sustento normativo por lo señalado expresamente en el propio RNAT, el cual no permite condicionar o sujetar el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transportes a la presentación de un requisito aún no implementado por el Estado.
37. 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 transporte¹⁸, ello no implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.
38. 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 Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5011-2014-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.

17

Decreto Supremo N° 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.

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.

18

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.

E. Evaluación de razonabilidad:

39. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la medida cuestionada, constituye la imposición de barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS° 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 las partes, respecto de las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, a los argumentos que no forman parte de la materia controvertida en el presente procedimiento y a la constitucionalidad de las medidas, los mismos que se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática ilegal el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre público regular de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima (Región Lima Metropolitana) – Ica (Región Ica) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 5011-2014-MTC/15, dispuesto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Empresa de Transportes y Turismo R&C S.R.L.

Tercero: disponer que no se aplique a Empresa de Transportes y Turismo R&C S.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, y así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE