

0150-2015/CEB-INDECOPI

24 de abril de 2015

**EXPEDIENTE N° 000001-2015/CEB**

**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DENUNCIANTE : EMPRESA DE TRANSPORTES Y COMERCIALIZACIÓN YOLA S.R.L.**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.***

***Se dispone que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, 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 presentado el 7 de enero de 2015, Empresa de Transportes y Comercialización Yola S.R.L. (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 originada en la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del

numeral 33.4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante RNAT)<sup>1</sup>.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentra debidamente autorizada por el Ministerio<sup>2</sup> para prestar el servicio de transporte terrestre en distintas rutas a nivel nacional.
- (ii) Pretende ampliar sus rutas en la ciudad de Huamachuco (La Libertad). No obstante, de acuerdo con la exigencia contenida en el numeral 4) del artículo 33° del RNAT, debe cumplir con acreditar ser titular o tener suscrito un contrato vigente que permita el uso de terminales terrestres en dicha ciudad.
- (iii) La mencionada exigencia le impide prestar el servicio de transporte en esa zona debido a que:
  - No en todas las ciudades del Perú existen terminales terrestres habilitados por el Ministerio, como es el caso de la ciudad de Huamachuco (La Libertad).
  - Al no existir algún terminal, no es posible que suscriba un contrato para el uso de instalación de ese tipo.
  - El construir un terminal en dicha zona le resultaría sumamente oneroso.
- (iv) Dicha exigencia afecta su derecho a la libre iniciativa privada reconocido en la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) y en el Decreto Legislativo N° 757; asimismo, afecta el interés público de las poblaciones en las que no existe una infraestructura de ese tipo, las cuales se verían impedidas de acceder al servicio de transporte que ofrece.

---

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

<sup>2</sup> Cuenta con código de transportista N° 000326PNR.

- (v) A través de la medida impuesta, el Ministerio desconoce el derecho al transporte regular de personas reconocido en la Constitución, el cual involucra el derecho a la vida, a la integridad y a la salud de las personas.
- (vi) La emisión de dicha exigencia debió considerar mecanismos excepcionales como establecía el RNAT anterior<sup>3</sup>, el cual indicaba que dicha exigencia no era aplicable a zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.
- (vii) En anteriores pronunciamientos se ha considerado que la exigencia cuestionada constituye barrera burocrática carente de razonabilidad<sup>4</sup>.

#### **B. Admisión a trámite:**

- 3. Mediante Resolución N° 0108-2015/STCEB-INDECOPI del 30 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. Dicha resolución fue notificada a la denunciante el 6 de febrero de 2015, al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 9 de febrero del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>5</sup>.

#### **C. Contestación de la denuncia:**

- 4. El 12 de febrero de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si la exigencia cuestionada constituye o no una barrera burocrática, 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

---

<sup>3</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2004-MTC.

<sup>4</sup> Cita la Resolución N° 118-2011/SC1-INDECOPI.

<sup>5</sup> Cédulas de Notificación N° 452-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 453-2014/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 454-2014/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio).

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 solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición de los administrados, siempre que reúna los requisitos establecidos en su TUPA.
- (iii) La exigencia cuestionada ha sido prevista debido a la necesidad del uso de infraestructura de transporte, por razones de seguridad.
- (iv) 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 no constituye una modificación de las condiciones, en tanto ya existía en normativas anteriores.
- (v) Mediante 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. Asimismo, dicha resolución tiene autoridad de cosa decidida por lo que la Comisión no resulta competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.
- (vi) Se encuentra facultado para regular los requisitos técnicos de idoneidad para la prestación del servicio del transporte, dentro de los cuales se encuentra prevista expresamente la infraestructura de la empresa prestadora del servicio como pueden ser los terminales terrestres.

**D. Otros:**

- 5. El 2 de marzo de 2015 el Ministerio remitió el Informe N° 191-2015-MTC/15.01, el cual será tomado en cuenta en el análisis de la presente resolución.

6. Asimismo, se considerará en el presente análisis el escrito presentado por la denunciante el 3 de marzo de 2015, a través del cual responde a los descargos del Ministerio, reiterando los argumentos de su denuncia.

## II. ANÁLISIS:

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

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>6</sup> de Decreto Ley N° 25868<sup>6</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>7</sup>.

---

<sup>6</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 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.

<sup>7</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. (...).

8. 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>8</sup>.
9. 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>9</sup>.

## **B. Cuestiones previas:**

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

10. 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 conocida 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

---

<sup>8</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
**Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI**  
(...)

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

<sup>9</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.

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 la cuestionada disposición califica como barrera burocrática, 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 medida cuestionada por la denunciante.

B.2. Cuestionamiento del Ministerio por la existencia de un pronunciamiento previo:

14. El Ministerio ha señalado que mediante 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. Según el Ministerio, dicha resolución 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.
15. No obstante, en el presente caso se ha cuestionado el numeral 4) del artículo 33° del RNAT y no el numeral 2) del artículo 33° del RNAT al que hace referencia el Ministerio; en consecuencia, corresponde desestimar dicho argumento.

B.3. Argumento del Ministerio sobre la negativa de recepción de solicitudes:

16. 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.

17. 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 argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
18. De la revisión de dicho argumento se aprecia que el mismo no sustenta la legalidad ni razonabilidad de la exigencia que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación.
19. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con la materia controvertida del presente procedimiento.

B.4. Sobre el argumento de constitucionalidad de la denunciante:

20. La denunciante ha señalado que la medida impuesta por el Ministerio vulnera los derechos a la libre iniciativa privada y al transporte regular de personas reconocidos en la Constitución.
21. Con relación a ello debe mencionarse que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>o</sup> 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.
22. 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.
23. De ese modo, el argumento constitucional presentado por la denunciante no será tomado 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.

24. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante en el extremo indicado. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

**C. Cuestión controvertida:**

25. Determinar si la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33º del RNAT, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

**D. Evaluación de legalidad:**

D.1. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181:

26. Conforme al artículo 5º de la Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, 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 transporte<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>

**Ley Nº 27181**

**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. (...).

27. 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 justificadas<sup>11</sup>, es decir, deben estar precedidas de la presentación de un sustento claro de las razones que justificarían la necesidad de un cambio en la normativa vigente.
28. 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.
29. Además debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>12</sup> la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino con

---

<sup>11</sup> **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](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR) (Consultado el 24 de abril de 2015).  
**Justificación** (Del lat. *iustificatio, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. 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=JUSTIFICACIÓN](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN) (Consultado el 24 de abril de 2015).

<sup>12</sup> Ver Resoluciones N° 0139-2011/SC1-INDECOPI, N° 0414-2011/SC1-INDECOPI, N° 0796-2011/SC1-INDECOPI, N° 0797-2011/SC1, N° 0921-2011/SC1-INDECOPI, N° 1177-2011/SC1-INDECOPI, N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, N° 0168-2012/SC1-INDECOPI, N° 0661-2012/SC1-INDECOPI, N° 0865-2012/SC1-INDECOPI, N° 0983-2012/SC1-INDECOPI, N° 2925-2012/SC1-INDECOPI, N° 3411-2012/SDC-INDECOPI, N° 0045-2013/SDC-INDECOPI, N° 0120-2013/SDC-INDECOPI, N° 0377-2013/SDC-INDECOPI, N° 0433-2013/SDC-INDECOPI, N° 0592-2013/SDC-INDECOPI, N° 0627-2013/SDC-INDECOPI, N° 1104-2013/SDC-INDECOPI, N° 1245-2013/SDC-INDECOPI, N° 0002-2014/SDC-INDECOPI, N° 0178-2014/SDC-INDECOPI, N° 0243-2014/SDC-INDECOPI, N° 0361-2014/SDC-INDECOPI, N° 0608-2014/SDC-INDECOPI, N° 0782-2014/SDC-INDECOPI, N° 0016-2015/SDC-INDECOPI.

que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo<sup>13</sup>.

30. En ese sentido, si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte<sup>14</sup>, como el cuestionado en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5° de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan.

D.2. La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta:

31. El numeral 4) del artículo 33° del RNAT, que ha sido cuestionado en el presente procedimiento, establece lo siguiente:

**“Artículo 33°.- Consideraciones generales**

(...)

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

---

13 Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181: “La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...) En efecto, la norma busca que 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”.

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

*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.”*

32. Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, 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 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 5º de la referida ley.
33. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos<sup>15</sup>, la Comisión ha declarado que la obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta, 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 5º de la Ley Nº 27181.
34. Por tanto, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio para establecer requisitos en la prestación del servicio de transportes y al no haberse verificado una trasgresión al artículo 5º de la Ley Nº 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

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

35. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución Nº 182-97-TDC, habiéndose determinado que la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo el numeral

---

<sup>15</sup> Ver Resoluciones Nº 0355-2014/CEB-INDECOPI, Nº 0338-2014/CEB-INDECOPI, Nº 0335-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

33.4) del artículo 33º del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, correspondería proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

36. En el presente caso, la denunciante ha señalado que:

- No en todas las ciudades del Perú existen terminales terrestres habilitados por el Ministerio, como es el caso de la ciudad de Huamachuco.
- Al no existir algún terminal, no es posible que suscriba un contrato para el uso de instalación de ese tipo.
- El construir un terminal en dicha zona le resultaría sumamente oneroso.
- La exigencia cuestionada afecta su derecho a la libre iniciativa privada, así como el interés público de las poblaciones en las que no existe una infraestructura de ese tipo, las cuales se verían impedidas de acceder al servicio de transportes que ofrece.

37. A criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, al verificar una presunta desproporción y carencia de fundamento de la medida adoptada con base en las características de la ruta en la que pretende operar la denunciante. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33º del RNAT.

#### E.1 Interés público:

38. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala<sup>16</sup>, 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 Constitución<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI, entre otras.

<sup>17</sup> **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. (...)

39. 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 obligación de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33º del RNAT, 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.
40. En casos anteriores, el Ministerio ha alegado que la exigencia de contar con terminales terrestres tiene por finalidad que el embarque y desembarque de pasajeros se realice de manera segura, en lugares apropiados y debidamente autorizados y no en la vía pública.
41. Al respecto, esta Comisión considera que la obligación de contar o tener suscritos contratos vigentes para operar terminales terrestres y/o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), es una medida que resulta eficaz para que el embarque y desembarque de pasajeros se realice de manera segura en lugares apropiados y no en la vía pública, a diferencia de lo que podría suceder por ejemplo, con el uso de paraderos.
42. Por tanto, a criterio de la Comisión, en el presente procedimiento el Ministerio 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:

---

**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. (...)

43. El Ministerio tuvo la oportunidad de probar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se admitió a trámite la denuncia. Sin embargo, hasta la fecha no ha presentado documentación alguna que acredite que al momento de imponer dicha obligación, evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la 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 de la ciudad de Huamachuco (La Libertad)<sup>18</sup>.
44. Si bien el Ministerio tiene facultades para imponer a los transportistas la obligación de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta habilitados, ello no implica que la misma sea razonable para todos los casos en los que se aplica.
45. Por tanto, como ha sido indicado por la Sala<sup>19</sup>, 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.
46. En el presente caso, se evidencia que el Ministerio no tomó en cuenta el tamaño de la empresa y las rutas que opera ni el número de terminales terrestres y/o estaciones de ruta que existen y se encuentran autorizados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad) al momento de imponer la obligación, lo cual no se condice con el bien que de acuerdo al propio Ministerio se busca proteger: la seguridad y bienestar de las personas.
47. 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

---

<sup>18</sup> Al respecto, el Ministerio ha señalado únicamente que se encuentra facultado para imponer dicha obligación.

<sup>19</sup> Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, entre otras.

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 mismos<sup>20</sup>.

48. 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 al tipo de rutas en las que opera, afectando el servicio de transporte terrestre en determinadas zonas del país o limitando su competitividad.
49. De igual manera, se aprecia que la entidad no ha acreditado que hubiese evaluado la inversión y los costos en los que tendrían que incurrir las empresas de transporte para implementar la exigencia cuestionada y 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.
50. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala, 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 como es el caso de la ciudad de Huamachuco (La Libertad), toda vez que no se ha acreditado la existencia de un establecimiento autorizado en esta ciudad, 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.

---

<sup>20</sup> **Ley Nº 27181.**

**Artículo 3°.-** 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 4°.-** 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.



(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.

51. 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.
52. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no ha acreditado la proporcionalidad de la exigencia de la obligación de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo el numeral 33.4) del artículo 33º del RNAT, y por tanto no supera el segundo análisis de razonabilidad.

### E.3 Opción menos gravosa:

53. 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.
54. Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente podía otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta, de manera excepcional, al uso de paraderos para prestar dichos servicios. Para ello, debía 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 ambiente<sup>21</sup>.

55. Posteriormente dicho artículo fue modificado, estableciendo 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, calidad del servicio y el ambiente, y siempre que éstos se encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales<sup>22</sup>.
56. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta<sup>23</sup> no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir con la

21

**Decreto Supremo 009-2004-MTC.**

**Artículo 154°.-** 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. (...)

22

**Decreto Supremo 009-2004-MTC**

**Artículo 154°.-** 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. (...)

23

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

**Decreto Supremo 017-2009-MTC.**

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

obligación establecida en el numeral 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, destino o en las escalas comerciales.

57. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer la obligación contenida en el numeral 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 descartadas, esta Comisión considera que no se habría evidenciado que la medida impuesta en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT sea la menos gravosa.
58. La falta de información del Ministerio genera que esta Comisión tenga por no satisfecha la obligación de acreditar la razonabilidad y proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada, teniendo en cuenta el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución N° 182-97-TDC.
59. Por tanto, corresponde declarar fundada la denuncia, dado que la obligación de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33º del RNAT constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos señalados en la presente resolución.

## **POR LO EXPUESTO:**

---

3.48 Paradero de Ruta: Infraestructura complementaria del servicio de transporte terrestre de ámbito nacional y regional, localizado e 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.

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 referidos a la falta de competencia, existencia de pronunciamiento previo, negativa de recibir solicitud y de constitucionalidad de la medida, los mismos que se encuentran en la Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en la ciudad de Huamachuco (La Libertad), al amparo del numeral 33.4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Empresa de Transportes y Comercialización Yola S.R.L.

**Tercero:** disponer que no se aplique a Empresa de Transportes y Comercialización Yola S.R.L. la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad 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 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; y con la abstención del señor Cristian Ubía Alzamora.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ**

***PRESIDENTE***