

0036-2015/CEB-INDECOPI

23 de enero de 2015

**EXPEDIENTE Nº 000416-2014/CEB**  
**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**  
**DENUNCIANTES : CORPORACIÓN KAYAL S.A.C. Y OTRAS**  
**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Corporación Kayal S.A.C. y Otras :***

- (i) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.***
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC.***
- (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, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.***
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y en el procedimiento Nº 21 del TUPA del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.***

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

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escritos del 27 de octubre de 2014, 4, 10 y 11 de noviembre del mismo año, Corporación Kayal S.A.C. y otras<sup>1</sup> (en adelante, las denunciadas) interponen denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en las siguientes medidas:
  - (i) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre (en adelante, OTT), establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de

---

<sup>1</sup> El listado completo de los denunciados se encuentra en el anexo de la presente resolución.

transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del 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, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) del Ministerio.
- (v) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

2 Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Las barreras burocráticas denunciadas permiten mantener una situación de abuso de posición de dominio por lo que vulneran los artículos 58º y 61º de la Constitución Política del Perú que establecen la libre iniciativa privada y la libre competencia.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT es un requisito que contraviene el Principio de Legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, ello en tanto la entidad no se encuentra facultada para imponer dicho requisito.
- (iii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre

interprovincial de personas en la red vial nacional, es un requisito imposible de cumplir, pues existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados, que únicamente tiene terminales de terceros, los mismos que ya se encuentran alquilados, impidiendo su ingreso a dicho mercado.

- (iv) Esta exigencia crea un grave costo social, en donde principalmente son afectados los pobladores de las ciudades alejadas al no poder trasladarse de un pueblo a otro, además constituye un alto costo económico pues tendría que construirse un terminal terrestre acorde a lo que establezca el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando además la economía de los usuarios de este servicio.
- (v) 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 vulnera lo establecido por el artículo 5° de la Ley N° 27181. Además traslada al administrado la tarea de demostrar que probablemente la vía no se encuentre en óptimas condiciones para prestar el servicio de transporte.
- (vi) Dicha exigencia además constituye un trato diferenciado y discriminatorio en tanto deben cumplir con la mencionada obligación únicamente aquellas empresas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.
- (vii) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, no es de posible cumplimiento, debido a que, a la fecha, no se ha implementado la mencionada entidad.
- (viii) La mencionada exigencia obstaculiza el crecimiento, el desarrollo empresarial y la participación de las pequeñas empresas en un mercado de libre competencia. Así, la exigencia sólo favorecería a las grandes empresas que actualmente tienen una posición dominante en el mercado respecto de determinadas rutas de la red vial nacional.
- (ix) Por otro lado, el TUPA del Ministerio establece el trámite para obtener una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, en el Procedimiento N° 21, en el cual no se contempla la participación del OTT. Este requisito carece de razonabilidad dentro de una economía de libre mercado.

- (x) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre es ilegal, pues el Ministerio estaría delegando sus facultades y funciones a un ente que no fue nombrado por ley para tales fines; además, es un requisito que no resulta materializable y es irracional pues a la fecha no existe entidad certificadora alguna que emita dicho informe.
- (xi) Dicho requisito al ser exigido por el Ministerio debió haber sido incluido en el TUPA de dicha entidad, por tanto, creado mediante decreto supremo del sector, y no a través de una resolución ministerial, conforme lo establece el artículo 38° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (xii) El artículo 63° de la Ley N° 27444, prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones que por ley se le han conferido, salvo por mandato judicial o por ley; sin embargo, el Ministerio no cuenta con ninguna de estas salvedades, por lo que estaría contraviniendo la mencionada ley. Además, vulnera lo dispuesto en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, que garantizan el derecho a la libre iniciativa privada.

**B. Admisión a trámite:**

- 3 Mediante Resolución N° 0745-2014/STCEB-INDECOPI del 25 de noviembre de 2014, 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 las denunciantes, al Ministerio y la Procuraduría Pública del Ministerio el 4 de diciembre de 2014, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

- 4 El 11 de diciembre de 2014, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 3237-2014/CEB (dirigido a las denunciantes), N° 3238-2014/CEB (dirigido al Ministerio) y N° 3239-2014/CEB (dirigido al Procurador Público del Ministerio).

- (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 Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA correspondiente, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de las denunciantes.
- (iii) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen a través de informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre no resulta ilegal toda vez que se ha emitido conforme a las facultades legales que posee el Ministerio al amparo del artículo 16º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el artículo 9º del RNAT.
- (iv) Dicha obligación responde a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre en el ámbito nacional que refleje datos técnicos provenientes de un estudio de razonabilidad de rutas, estudio de formalización, incremento del parque automotor, congestión y saturación de las vías en horas punta e incremento de la contaminación ambiental por carretera, entre otros aspectos.
- (v) Dicha medida responde a la función normativa del transporte terrestre que le compete al Ministerio, de acuerdo al artículo 11º y 16º de la Ley N° 27181 y al artículo 9º del RNAT, que le otorgan la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.
- (vi) 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 38º del RNAT.

- (vii) 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.
- (viii) Así también, la norma citada se refiere a los demás supuestos que se presta el servicio, estableciendo escalas claramente diferenciadas y excepcionales.
- (ix) Dentro de este contexto, se puede señalar que el artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros, para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo, de 100, 600, 300, 150 y 50 UITs, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática ni limitan la competitividad empresarial en el mercado de las empresas de transportes denunciantes.
- (x) 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.
- (xi) 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.
- (xii) La medida cuestionada no constituye una modificación de las condiciones, en tanto ya existía en la normativa anterior, pues en el marco normativo anterior al RNAT ya existía la exigencia mencionada

como requisito para prestar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional.

(xiii) 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.

(xiv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, no es discriminatoria y responde al objetivo de mejorar la calidad del servicio de transporte a favor de los usuarios. Asimismo, dicha exigencia se ha dado para dar mayor seguridad y confianza a los usuarios del transporte terrestre.

#### **D. Otros:**

5 Con fecha 30 de diciembre de 2014 el Ministerio presentó, ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), el Informe N° 667-2014-MTC/15, el mismo que nuevamente un escrito de descargos, el mismo que se tomará en cuenta al momento de resolver el presente procedimiento.

## **II. ANÁLISIS:**

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

6 De acuerdo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868<sup>3</sup> la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las

---

<sup>3</sup> Artículo vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

#### **Disposiciones Finales**

##### **Primera.-**

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

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



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>4</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>5</sup>.
- 8 Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales<sup>6</sup>.

## B. Cuestiones previas:

### B.1 Cuestionamientos del Ministerio

#### a) Sobre la competencia de la Comisión

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una

---

reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>4</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>5</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>6</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.

regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podría ser conocidas por esta Comisión.

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 desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen condiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.

12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.

b) Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados

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. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.

15. De la revisión de dicho argumento se aprecia que el mismo no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación.

16. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con las materias controvertidas del presente procedimiento.

#### B.2 Del argumento constitucional del Ministerio:

17. El Ministerio ha indicado en sus descargos que no existen derechos fundamentales absolutos sino que los mismos deben ir en concordancia con el artículo 59° de la Constitución Política del Perú que señala que las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no pueden ser lesivas a la moral, seguridad y a la salud. Además que el artículo 58° señala que la iniciativa privada es libre, sin embargo, el Estado debe corregir las distorsiones que se presentan en el mercado, por tanto, el Ministerio estaría actuando conforme a lo establecido en dicho artículo.

18. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.

19. 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.

20. Por tanto, corresponde desestimar el argumento planteado por el Ministerio y, en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

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

21 El Ministerio señala 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.

- 22 Al respecto, cabe indicar que el artículo 48º de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar *al caso concreto* aquellas barreras que hayan sido establecidas por decreto supremo<sup>7</sup>. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, no teniendo alcance general.
- 23 La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, invocada por el Ministerio, se originó por denuncias interpuestas por las siguientes personas jurídicas:
- (i) Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.
  - (ii) Turismo Erick El Rojo S.A.
  - (iii) Empresa de Transportes Turismo Tres Estrellas S.A.C.
  - (iv) Empresa de Transportes Andia S.A.C.
  - (v) Empresa de Transportes Warivilca S.A.
  - (vi) Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.
- 24 En ese sentido, como se puede apreciar las denunciadas no formaron parte de la denuncia que originó el pronunciamiento referido por el Ministerio, por lo que no corresponde vincular sus efectos al presente caso.
- 25 Por tanto, corresponde desestimar el argumento efectuado por el Ministerio sobre las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada.

**B.4 Con relación al argumento de la denunciante respecto de que las barreras denunciadas no promueven la libre competencia:**

26. De la revisión de las disposiciones cuestionadas por las denunciadas no se evidencia la imposición de un régimen monopólico o de

---

<sup>7</sup> **Ley N° 27444**

**Artículo 48º.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo**

(...)

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

exclusividad en favor de algún agente económico en el mercado de transporte terrestre, por lo que debe desestimarse dicha alegación.

27. Asimismo, por definición legal, la imposición de barreras burocráticas impide u obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, ya que son condiciones que impone la Administración Pública para el ejercicio de una actividad económica o la tramitación de procedimientos administrativos. De ahí que por su propia naturaleza, las barreras burocráticas siempre pueden representar una restricción a la competencia en un mercado determinado.

28. Sin embargo, lo indicado no implica que las restricciones administrativas que establecen las entidades resulten ilegales, pues su imposición al cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha encomendado tutelar y son la manifestación de la función administrativa del Estado.

29. Teniendo en cuenta el efecto que puede tener una regulación o actuación administrativa en la competencia, es que el marco legal vigente ha asignado a esta Comisión la función de identificar y disponer la inaplicación de aquellas barreras que sean consideradas ilegales (que se encuentren fuera del ámbito de competencias de la entidad, que no hayan respetado las formalidades para su emisión o que infrinjan una disposición legal) o carentes de razonabilidad (aquellas que no están justificadas en un interés público, son desproporcionadas o no son la opción menos costosa).

30. Precisamente el análisis que efectuará la Comisión en el presente caso se circunscribe a determinar si las barreras cuestionadas son legales y razonables, en atención al marco legal en materia de transportes y las normas de simplificación administrativa, además, de ser el caso, evaluar la razonabilidad de las regulaciones adoptadas por el Ministerio.

31. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento planteado por las denunciantes en este extremo.

### **C. Cuestión controvertida:**

- 32 Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:

- (i) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del 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, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y en el procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.
- (v) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

#### **D. Evaluación de legalidad:**

##### **D.1. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:**

- 33 Conforme al artículo 5º de la Ley N° 27181, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación. Con ello se busca resguardar la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
Artículo 5º.- De la promoción de la inversión privada

- 34 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>9</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.
- 35 Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que esta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
- 36 Además, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>10</sup> la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi (hoy denominada Sala Especializada de Defensa de la Competencia) ha señalado que el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo<sup>11</sup>.

---

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

5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. (...).

<sup>9</sup> **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos (...). Ver primera acepción de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificar> (consultado el 23 de enero de 2015).

**Justificación** (Del lat. *iustificatio*, *-ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. (...). Ver las primeras cinco acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificaci%C3%B3n> (consultado el 23 de enero de 2015).

<sup>10</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.

<sup>11</sup> Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181:

*"La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...)"*

37 En ese sentido, si bien los artículos 11º y 16º de la Ley N° 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte<sup>12</sup>, como son las cuestionadas en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

D.2. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

38 El numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT, dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional las empresas tienen que contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT<sup>13</sup>.

39 La Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer los requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte, los cuales pueden estar

---

*En efecto, la norma busca que sólo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión”.*

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> **Ley N° 27181**

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

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

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

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



vinculados a aspectos organizacionales de las empresas<sup>14</sup>. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido dicha competencia conforme a las normas que garantizan la estabilidad de las inversiones en materia de transporte.

- 40 Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos<sup>15</sup>, la exigencia cuestionada constituye una modificación en la normativa aplicable en materia de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación correspondiente a efectos de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.
- 41 En el presente caso, el Ministerio únicamente ha señalado que actualmente existen condiciones legales específicas que se deben cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto entre los cuales se encuentra la exigencia de un patrimonio neto mínimo que en unos casos es de 1 000 UIT, en otros de 300 UIT, etc.
- 42 Cabe señalar que en anteriores procedimientos<sup>16</sup>, considerados en el presente caso en virtud al principio de verdad material contenido en el numeral 1.11) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el Ministerio ha señalado cuáles son las definiciones del servicio de transporte con la finalidad de precisar la proporcionalidad de la medida, argumentando que ello es proporcional en cuanto al servicio de transporte regular de personas por sus características propias (regularidad, continuidad, obligatoriedad y uniformidad) que involucran un riesgo mayor. De ahí que, el patrimonio neto mínimo al ser una figura contable y jurídica permite identificar la situación económica de la empresa y con ello su solvencia al momento de responder ante obligaciones (indemnizaciones y reparaciones civiles) derivadas de accidentes de tránsito. Sin embargo, no se sustenta cómo se relacionaría que las denunciadas cuenten con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.

---

<sup>14</sup> Conforme ha sido señalado en anteriores pronunciamientos, el término organización se entiende como la articulación de los aspectos internos de las empresas para lograr un fin específico, por lo que una exigencia financiera o de orden patrimonial no es incompatible con dicho concepto.

<sup>15</sup> Ver Resoluciones N° 0068-2012/CEB-INDECOPI, N° 0071-2012/CEB-INDECOPI, N° 0156-2012/CEB-INDECOPI, N° 0252-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

<sup>16</sup> Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

- 43 A entender de esta Comisión, la justificación de una modificación normativa involucra la identificación de un problema o un interés público a alcanzarse así como la respectiva sustentación que explique de qué manera la nueva disposición adoptada constituye una medida necesaria e idónea para cumplir con la finalidad propuesta. Por tanto, si bien puede entenderse que existe un problema determinado, como es el índice de accidentes de tránsito, ello no se disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo dado que para lo que se alega podría servir es para garantizar que se puede afrontar una reparación civil o una indemnización, en caso ocurriera un accidente.
- 44 Pese a la obligación que le corresponde al Ministerio como autoridad de transportes de justificar en el presente procedimiento la exigencia cuestionada, no ha logrado esclarecer de qué manera la existencia de un mínimo patrimonial puede beneficiar directamente a las personas que, por ejemplo, se vean afectadas por un accidente de tránsito atribuible a una empresa de transporte.
- 45 En esta línea, debe tenerse en cuenta que el hecho de que exista dicho patrimonio no asegura el cumplimiento de una potencial obligación derivada de un accidente de tránsito. Por otro lado, no se ha acreditado cómo es que la exigencia cuestionada podría evitar o reducir la existencia de empresas que incumplan con la normativa de transporte vigente u otras obligaciones<sup>17</sup>.
- 46 En el presente procedimiento, no se ha demostrado que las denunciantes registren índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte. No obstante, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando que las denunciantes puedan salir del mercado o eventualmente obligársele a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
- 47 Por lo expuesto, en el presente caso el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el RNAT referida a la exigencia de un mínimo patrimonial conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB y 000177-2011/CEB, el Ministerio ha señalado los problemas que se buscaría evitar con la aplicación de la exigencia cuestionada son los accidentes de tránsito, incumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc.

48 Por tanto, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181<sup>18</sup>; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.3. El requisito de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada”:

49 El artículo 55° del RNAT establece que en el caso del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, para acceder a una autorización, los requisitos previstos en las condiciones de acceso y permanencia deberán ser previamente verificados por una entidad certificadora autorizada<sup>19</sup>.

50 El numeral 3) del artículo 12° de la Ley N° 27181<sup>20</sup> establece que las autoridades titulares de la competencia de gestión, entre ellas el Ministerio,

---

<sup>18</sup> Este criterio es compartido por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del Poder Judicial, quien mediante Resolución N° 11 del 11 de enero de 2013 (emitida en el Proceso de Acción Popular seguido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tramitado en el Expediente N° 548-2012-0-1801-SP-CI-04) declaró ilegal (y nula) la exigencia contenida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del RNAT.

<sup>19</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

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

(...)

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

En el supuesto contemplado en el artículo 39, además de lo señalado en el párrafo anterior, el informe de la certificadora autorizada debe pronunciarse sobre el contenido del estudio de mercado, financiero y de gestión y su razonabilidad.

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

<sup>20</sup> **Ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 12°.- 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.

pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. Siendo que una de las facultades de gestión que tiene el Ministerio es el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece dicha ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones, se entiende que dicha entidad puede delegar sus facultades de gestión según lo indicado en la mencionada Ley.

- 51 En el presente caso, el Ministerio ha delegado parcialmente sus facultades de gestión para realizar la evaluación previa de aspectos técnicos, toda vez que dispone que una entidad certificadora autorizada podrá realizar la evaluación los requisitos de acceso y permanencia contemplados en el RNAT a fin de que emita un informe, el cual posteriormente será analizado por el Ministerio, quien finalmente decidirá si se otorga o no la autorización.
- 52 En tal sentido, el Ministerio se encuentra facultado a disponer que una entidad certificadora autorizada realice la verificación de los requisitos de acceso y permanencia que deberán cumplir las empresas de transportes a fin de obtener una autorización, de conformidad con lo establecido en el numeral 3) del artículo 12º de la Ley N° 27181. Sin embargo, conforme se ha señalado en la presente resolución, es necesario determinar si es que este tipo de disposición contraviene lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181, el cual prohíbe que el Estado altere o modifique injustificadamente las condiciones del mercado de transportes.
- 53 De la revisión del marco normativo se aprecia que con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT, ya existía la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de autorización<sup>21</sup>, por lo que la exigencia materia de análisis no constituye una

---

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

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

<sup>21</sup> **Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, Reglamento de Administración de Transporte (DEROGADO)**

**Artículo 33º.- Cumplimiento de requisitos**

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

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

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

- 54 Por otro lado, la Quinta Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante decreto supremo que se dictará en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la promulgación del referido reglamento, el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas en las que se podrá delegar la evaluación de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para otorgar una autorización<sup>22</sup>.
- 55 Pese a lo mencionado, hasta la fecha no ha sido aprobado el decreto supremo que reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas que menciona la disposición referida, por lo que, en tanto no sea aprobada dicha disposición reglamentaria, no es posible cumplir con dicho requisito.
- 56 Con relación a ello, la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT establece que a partir de la fecha de entrada en vigencia del mencionado reglamento sólo se podrá acceder a una autorización si se acredita cumplir con todos los requisitos de acceso o permanencia establecidos en él. Sin embargo, en dicha disposición se establece que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente<sup>23</sup>.

---

establecerán los requisitos y condiciones necesarios para la autorización y funcionamiento aplicables a estas entidades certificadoras.

<sup>22</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

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

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

<sup>23</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

**Tercera disposición complementaria final.-** Cumplimiento de requisitos:

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

- 57 En virtud de lo anterior, el Ministerio no puede exigir que el administrado cumpla con acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de autorización, hasta que se reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas.
- 58 En el presente caso el Ministerio ha asegurado que la obligación de acudir a una entidad certificadora no se ha implementado, debido a que aún no se ha autorizado ninguna entidad certificadora que pueda evaluar las condiciones de acceso y permanencia para otorgar su autorización. De acuerdo a ello, el Ministerio sugeriría que dicha exigencia no vendría siendo requerida aún.
- 59 Asimismo, esta Comisión ha tomado conocimiento que mediante Decreto Supremo 011-2013-MTC<sup>24</sup>, el MTC suspendió la exigencia de adjuntar el informe emitido por una entidad certificadora para obtener una autorización a fin de prestar el servicio de transporte público de personas en el ámbito nacional, hasta que transcurran treinta (30) días desde la publicación, en la página web del Ministerio, de la relación de entidades certificadoras autorizadas, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

---

transportistas que se encuentren autorizados a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, en lo que resulte pertinente.

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

<sup>24</sup> Decreto Supremo publicado en el diario oficial "El Peruano" el 1 de septiembre de 2013.

Decreto Supremo 011-2013-MTC que modifica e incorpora disposiciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC

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

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

(...)

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

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

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

- 60 No obstante, se ha verificado que el requisito de “contar con un informe por parte de una certificadora autorizada” se encuentra contemplado actualmente en el TUPA de dicha entidad, dentro del Procedimiento N° 21<sup>25</sup>, con lo cual toda empresa que pretenda solicitar una autorización para prestar el servicio de transporte de ámbito nacional se verá obligada a cumplir con dicha exigencia<sup>26</sup>.
- 61 Lo indicado implica que en la actualidad el Ministerio viene exigiendo cumplir con la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada, lo cual, tal como ha sido considerado en anteriores pronunciamientos<sup>27</sup>, configura como una barrera burocrática ilegal, en la medida que el propio RNAT impide exigir requisitos que no hayan sido implementados o que requieran de una norma complementaria.
- 62 Por lo expuesto, corresponde declarar como barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT y en el procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio; y en consecuencia fundada la denuncia en este extremo.
- D.4. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión:
- 63 El artículo 39° del RNAT establece como requisito para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o la Provincia Constitucional del Callao<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> El cual consta en el Portal de Servicios al Ciudadano y a Empresas (consultado el 23 de enero de 2015 y cuyo contenido se considera oficial de acuerdo al artículo 38° de la Ley N° 27444) como Procedimiento N° 10.2.1.

<sup>26</sup> Dicho Procedimiento se denomina “SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE ÁMBITO NACIONAL- Otorgamiento de autorización para prestar servicio de transporte regular personas de ámbito nacional con informe de *certificadora*” y se consigna como un requisito el siguiente: “*Informe emitido por la entidad certificadora autorizada por el MTC, en formato aprobado por la DGTT, en el que debe constar que el transportista cumple con todo lo señalado en el artículo 55 del Reglamento, así como con los requisitos necesarios para cumplir con la autorización que solicita*”.

<sup>27</sup> Ver Resoluciones N° 0209-2011/CEB-INDECOPI; N° 0235-2011/CEB-INDECOPI y N° 0204-2014/CEB-INDECOPI; entre otros.

<sup>28</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

- 64 Como se ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>29</sup>, la Comisión ha declarado que esta exigencia constituye una modificación en la normativa aplicable, por lo que corresponde verificar si el Ministerio ha presentado argumentos que justifiquen la referida modificación, en cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.

---

Artículo 39º.- Condiciones legales específicas adicionales que se debe cumplir para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional con origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y a la provincia constitucional del Callao.

39.1 Además de lo señalado en los numerales anteriores, la presentación de un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión constituye condición legal específica adicional, que se debe cumplir para acceder a prestar servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la provincia constitucional del Callao, empleando total o parcialmente el Eje Longitudinal PE-1, incluyendo sus variantes y ramales, y/o el Eje Transversal PE-22, incluyendo sus variantes y ramales.

El estudio señalado en el párrafo precedente debe demostrar la viabilidad de la operación y, por tanto, el informe que lo represente debe contener como mínimo lo siguiente:

39.1.1 Resumen ejecutivo, señalando los principales aspectos del estudio de mercado, financiero y de gestión.

39.1.2 Análisis del mercado:

39.1.2.1 Panorama general del sector transporte de personas y un análisis socio-económico general de los centros poblados a los que se pretende servir

39.1.2.2 Perfil del mercado actual en la ruta, demanda de viaje versus oferta de servicios, público objetivo al que se proyecta orientar el servicio y porcentaje que se estima captar de la demanda de viaje.

39.1.2.3 Identificación de los transportistas que actualmente operan en la ruta y un análisis comparativo de los tipos de servicios y condiciones (tarifas, horarios, seguridad, atención, comodidades adicionales etc.) que ofrecería el transportista en relación a lo que ellos ofrecen.

39.1.2.4 Análisis del mercado futuro, estimación del mismo y proyección de la participación de la empresa.

39.1.3 Análisis de gestión:

39.1.3.1 Planeamiento estratégico, presentando los antecedentes de la empresa y de sus socios o accionistas, la filosofía corporativa. La visión y misión del transportista, los objetivos y la estrategia general de comercialización y ventas.

39.1.3.2 Organización interna, que comprenda el sistema de gobierno corporativo, la estructura organizativa y administrativa y los sistemas de seguimiento y control interno en las áreas de operaciones, mantenimiento y prevención de riesgos.

39.1.3.3 Política de administración de riesgos expresados en el Manual General de Operaciones, relevando los aspectos relacionados con la seguridad en el servicio y las políticas y procedimientos generales respecto a las operaciones y servicios que se prestarán.

39.1.4 Análisis Financiero.

39.1.4.1 Patrimonio mínimo exigido por este Reglamento y su composición.

39.1.4.2 Presupuesto de inversión y estructura de financiamiento.

39.1.4.3 Información sobre las fuentes de financiamiento (características, condiciones y nivel de endeudamiento), y de ser el caso vinculación con la empresa de dichas fuentes.

39.1.4.4 Proyecciones financieras, del balance general, estado de ganancias y pérdidas y del flujo de caja.

39.1.4.5 Criterios para la evaluación de la rentabilidad del servicio a prestar y del retorno de la inversión.

39.1.4.6 Análisis de sensibilidad considerando por lo menos tres escenarios.

39.1.4.7 Análisis de punto de equilibrio.

39.2 La descripción del Eje Longitudinal PE-1 y del Eje Transversal PE-22 de la Red Vial es el que aparece en el Clasificador Vial del Sistema Nacional de Carreteras y el RNJV.

39.3 Por Resolución Ministerial, se podrán incluir otros Ejes Transversales que empalmen con el Eje Longitudinal PE-1 y con el eje transversal PE-22 de la Red Vial.

<sup>29</sup> Ver Resoluciones N° 0252-2012/CEB-INDECOPI y N° 0332-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.



- 65 El Ministerio tampoco ha explicado de qué manera coadyuvaría, eficientemente, la existencia de un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, a resguardar y prevenir el crecimiento explosivo de oferta.
- 66 Así, el Ministerio no ha cumplido con justificar legalmente las razones por las cuales ha considerado necesario efectuar un cambio en la normativa aplicable en materia de transportes y requerir el cumplimiento de una nueva exigencia no contemplada en el reglamento anterior, contraviniendo así el artículo 5º de la Ley N° 27181.
- 67 Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal 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 a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.
- 68 Finalmente, habiéndose detectado la ilegalidad de esta medida, carece de objeto pronunciarse acerca del argumento planteado por las denunciantes en el sentido que la exigencia señala en el presente punto implicaría un trato diferenciado y discriminatorio en tanto únicamente deben cumplir con la mencionada obligación únicamente aquellas empresas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.
- D.5. La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre:
55. Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos<sup>30</sup>, la exigencia cuestionada constituye una modificación en la normativa aplicable en materia de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación correspondiente a efectos de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.
56. Pese a que la referida exigencia implica un cambio en la normativa, el Ministerio no ha cumplido con presentar la justificación establecida en el artículo 5º de la Ley N° 27181, en tanto que no ha presentado algún

---

<sup>30</sup> Ver Resoluciones N° 0015-2012/CEB-INDECOPI y N° 0049-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

documento alguno de fecha anterior a su incorporación en el RNAT<sup>31</sup>, que dé cuenta de la necesidad de su implementación<sup>32</sup> o de la realización de un análisis costo-beneficio de la medida.

57. Cabe indicar que en pronunciamientos anteriores<sup>33</sup> la Comisión señaló que el requisito de que las autorizaciones sean otorgadas conforme a los informes emitidos por el OTT, no era exigible a los administrados, toda vez que no existía evidencia que acreditara la negativa por parte del Ministerio para tramitar el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros con base en la exigencia cuestionada.
58. Sin embargo, mediante Resolución N° 1363-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que dicha exigencia sí es oponible a los administrados, en la medida que el propio Ministerio ha señalado que el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional se encuentra suspendido hasta que se implemente el OTT y éste pueda emitir los informes a los que hace referencia la Vigésima Primera Disposición Final y Transitoria del RNAT.
59. Esta Comisión considera que si bien en el presente caso no obra documentación que acredite que el Ministerio haya requerido de manera concreta a las denunciantes la exigencia cuestionada, se advierte que este tipo de condicionamiento se encuentra previsto en la Vigésima Primera Disposición Complementaria del RNAT, en la que se establece que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte se otorgarán conforme a los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> El Ministerio ha señalado que los informes elaborados por el OTT responden a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre que refleje datos técnicos provenientes, entre otros aspectos, de un estudio de la congestión y saturación de las vías en horas punta, así como del incremento de la contaminación ambiental por carretera. Sin embargo, no ha presentado documentación que evidencia que las razones antes mencionadas fueran tomadas en cuenta de manera previa a la implementación de la exigencia cuestionada.

<sup>32</sup> De la revisión de la exposición de motivos del RNAT no se aprecia una justificación de la necesidad de que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre. En dicho texto solo se indicó que se aprobaba un nuevo reglamento de administración de transporte –que incluía otras variaciones – dado que la normativa anterior habría quedado desfasada y presentaba vacíos.

<sup>33</sup> Resoluciones N° 0248-2010/CEB-INDECOPI, N° 0249-2010/CEB-INDECOPI y N° 0253-2010/CEB-INDECOPI, entre otras.

<sup>34</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Vigésima primera disposición complementaria transitoria

Suspéndase el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional hasta la culminación de la transferencia

60. Así, de acuerdo a lo establecido en la citada norma, a efectos de poder obtener una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de pasajeros de ámbito nacional, las denunciantes deberán contar con los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre. Ello, independientemente a que se haya implementado o no el OTT a la fecha de la presente resolución.
61. Al respecto, cabe señalar que la Segunda y Tercera Disposición Complementaria y Final del RNAT prescriben que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente, y que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT<sup>35</sup>.
62. De la revisión de las normas antes señaladas, se aprecia que no es posible exigir condiciones o requisitos que tengan un plazo de entrada en vigencia o requieran de una norma complementaria para su implementación en tanto no se encuentren vigentes; y que mediante Resolución Ministerial se debía aprobar la organización y funciones del OTT.
63. En tal sentido, la decisión del Ministerio de condicionar el otorgamiento de nuevas autorizaciones a la existencia de dichos informes contraviene lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria final del RNAT.
64. Por lo tanto, la exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de

---

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. (El subrayado es nuestro)

<sup>35</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT

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. (...) No será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente (...)”.

Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT

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. (...)

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

(El subrayado es nuestro).

transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal que contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181, así como la Tercera Disposición Complementaria Final del propio RNAT. En consecuencia, corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

D.6. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

- 65 Los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, establecen como requisito indispensable para obtener la autorización para prestar el servicio, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional<sup>36</sup>.
- 66 Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, los artículos 11º y 16º de la Ley N° 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte como la que se analizará en este acápite. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley.

---

<sup>36</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 33.- Consideraciones generales

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

(...)

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

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

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

- 67 Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos<sup>37</sup> la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas, así como para solicitar la renovación de la misma, no constituye una modificación en la normativa de transportes; motivo por el cual la disposición cuestionada en el presente procedimiento no contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Nº 27181.
- 68 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 transgresión al artículo 5º de la Ley Nº 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

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

- 69 De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución Nº 182-97-TDC, habiendo identificado que las siguientes actuaciones cuestionadas por las denunciantes constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto de estos extremos:
- (i) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del 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, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.

---

<sup>37</sup> Ver Resoluciones Nº 0073-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0406-2013/CEB-INDECOPI, Nº 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y en el procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.
- 70 Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.
- 71 En el presente caso, las denunciantes señalaron que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad debido a que:
- (i) El Ministerio establece una medida que crea un grave costo social, en donde principalmente son afectados los pobladores de las ciudades alejadas al no poder trasladarse de un pueblo a otro, además constituye un alto costo económico pues tendría que construirse un terminal terrestre acorde a lo que establezca el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando además la economía de los usuarios de este servicio.
  - (ii) El Ministerio establece un trato diferenciado y discriminatorio en tanto únicamente deben cumplir con la mencionada obligación únicamente aquellas empresas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.
- 72 A criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por las denunciantes constituyen indicios suficientes de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, al cuestionar una presunta desproporción de la medida adoptada<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Cabe señalar que mediante las Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que los argumentos presentados por los diferentes denunciantes en dichos procedimientos, constituían indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, en la medida que se cuestionó la inexistencia de terminales terrestres autorizados en todas las ciudades del país, conforme ha sido indicado en el presente caso.

- 73 Sin perjuicio de ello, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión<sup>39</sup> y la Sala<sup>40</sup>, han declarado barreras burocráticas carentes de razonabilidad a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales; lo cual también constituyen indicios razonables<sup>41</sup> para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.
- 74 Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos<sup>42</sup>:
- a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y que es idónea para solucionar el problema que lo afecta.
  - b) Que la exigencia es proporcional a los fines que quiere alcanzar. En otras palabras, que los beneficios obtenidos por la restricción son mayores que los costos impuestos por ella.
  - c) Que, en términos generales, la exigencia es la menos gravosa para los administrados en relación con otras opciones existentes.

---

<sup>39</sup> Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

<sup>40</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

<sup>41</sup> En pronunciamientos anteriores, esta Comisión ha considerado que los antecedentes resolutivos que declaren barrera burocrática carente de razonabilidad determinada medida, constituyen indicios razonables que permiten a la Comisión requerir a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada (ver la Resolución N° 0315-2012/CEB-INDECOPI).

<sup>42</sup> A través de la Resolución N° 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:

*"En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. Por ejemplo, indicando en qué forma y en qué medida se había previsto que la exigencia impuesta contribuiría con el fin propuesto. (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar; lo que significa haber evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos que los agentes económicos deberían soportar, así como los efectos que tales cargas tendrían sobre las actividades productivas. (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto. Ello implica demostrar que se analizó otras alternativas que permitieran alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas."*

75 Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales.

#### E.1. Interés público:

76 La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala<sup>43</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>44</sup>.

77 Sin embargo, la Comisión considera que en esta etapa del análisis, no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas en el ámbito nacional, 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.

78 Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales, tiene la finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.

79 Por lo que, a criterio de la Comisión, se ha cumplido con acreditar el interés público que justifica la medida adoptada. Sin embargo, resulta necesario determinar si dicha medida es proporcional al interés público invocado, lo que implica evaluar los beneficios y costos que la misma puede involucrar, por lo que se deberá continuar con el análisis de razonabilidad.

#### E.2. Proporcionalidad:

80 El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado la resolución que

---

<sup>43</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

<sup>44</sup> **Constitución Política del Perú**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

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

Artículo 7°.- 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. (...)



admite a trámite la denuncia<sup>45</sup>. Sin embargo, hasta el momento en que se emite la presente resolución no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación, evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la 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.

- 81 Si bien el Ministerio tiene facultades para imponer a los transportistas la obligación de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta habilitados en cada extremo de la ruta y en las escalas comerciales, ello no implica que la misma sea razonable para todos los casos en los que se aplica.
- 82 Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala<sup>46</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.
- 83 En el presente caso, se evidencia que el Ministerio no tomó en cuenta el tamaño de las empresas, las rutas en las que operan ni el número de terminales terrestres y/o estaciones de ruta que existen y se encuentran autorizados en el país al momento de imponer la obligación. De acuerdo al Ministerio, lo que se protege es la seguridad y bienestar de las personas.
- 84 Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley N° 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención

---

<sup>45</sup> En efecto, mediante Resolución N° 0720-2014/STCEB-INDECOPI, a través de la cual se admite a trámite la denuncia, la Comisión resolvió lo siguiente:

(...)

*Tercero: al formular sus descargos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberá presentar información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, tomando como referencia lo establecido en el precedente de observancia obligatoria sancionado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi mediante la Resolución N° 0182-97/TDC-INDECOPI del 20 de agosto de 1997.*

<sup>46</sup> Ver Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos<sup>47</sup>.

- 85 En tal sentido, al imponer una obligación, el Ministerio necesariamente debe evaluar si la misma podría impactar negativamente en las empresas en atención a su tamaño y el tipo de ruta en la que operan, afectando el servicio de transporte terrestre en determinadas zonas del país o limitando la competitividad en los mismos.
- 86 De igual manera, se aprecia que dicha entidad no ha acreditado que hubiese evaluado la inversión y los costos en los que tendrían que incurrir las empresas de transporte para implementar la exigencia cuestionada, así como el impacto que ello podría tener en su competitividad y permanencia en el mercado, en caso de verse obligadas a construir un terminal terrestre y/o estación de ruta si es que no se encuentran en la posibilidad de arrendar dicha infraestructura.
- 87 En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que puede llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.
- 88 En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala<sup>48</sup>, las empresas pequeñas que operan o pretenden operar en el interior del país donde no existe este tipo de infraestructura o la misma no se encuentra autorizada se verían obligadas a: (i) construir los terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de sus rutas y en cada escala comercial y trasladar dicha carga a los pasajeros a través del incremento del costo de los pasajes; o, (ii) no prestar sus servicios en dichas localidades, perjudicando a los usuarios que requieren

---

<sup>47</sup>

**Ley Nº 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

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

<sup>48</sup> Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

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.

- 89 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.
- 90 En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada.

### E.3. Opción menos gravosa:

- 91 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 realizarán en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.
- 92 Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta podía autorizar, excepcionalmente, el uso de paraderos para prestar dichos servicios, para lo cual debían contar con la opinión favorable de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio o de las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre. La norma establecía que dicha opinión favorable sólo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> **Decreto Supremo 009-2004-MTC.**

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

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

De manera excepcional, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres y estaciones de ruta, podrá autorizar la utilización de paraderos en el servicio de transporte

- 93 Posteriormente, dicho artículo fue modificado estableciéndose que de manera excepcional y tratándose del servicio de transporte regular de personas que se realice en ruta corta y/o zonas rurales donde no existieran terminales terrestres y/o estaciones de ruta, los gobiernos locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarían paraderos para dicho servicio, siempre que ello no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y el ambiente y siempre que éstos se encontrarán 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>50</sup>.
- 94 Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta<sup>51</sup> no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir

---

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.  
(...)

<sup>50</sup> **Decreto Supremo 009-2004-MTC**

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

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

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

<sup>51</sup> Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

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

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

(...)

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

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

con la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte público regular de personas deben acreditar ser titulares o tener contratos vigentes para usar o usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta en el origen y destino de cada una de sus rutas, así como estaciones en las escalas comerciales.

- 95 Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer las obligaciones contenidas en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154º del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias, y, los motivos por los que éstas fueron desechadas, esta Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT sea la medida menos gravosa.
- 96 La falta de información brindada por el Ministerio genera que esta Comisión tenga por no satisfecha la obligación de acreditar la razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, teniendo en cuenta el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC.
- 97 Por tanto, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

#### **POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48º 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, los cuales se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Corporación Kayal S.A.C. y otras, en los siguientes extremos:

- (i) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (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, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio.

**Tercero:** declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Corporación Kayal S.A.C. y las empresas consignadas en el anexo de la presente resolución, en este extremo.

**Cuarto:** disponer que no se aplique a Corporación Kayal S.A.C. y otras las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, y así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**

**ANEXO**

	<b>RUC</b>	<b>EMPRESA</b>
<b>1</b>	20531863276	CORPORACIÓN KAYAL S.A.C.
<b>2</b>	20486277905	TRANSPORTES EDATUR S.R.L.
<b>3</b>	20551283918	EMPRESA DE TRANSPORTES TOUR PERÚ VIP S.A.C.
<b>4</b>	20492650936	INVERSIONES SAIRA HUAYANAY S.A.C.
<b>5</b>	20131494450	EMPRESA DE TRANSPORTE Y TURISMO CHAVIT S.A.
<b>6</b>	20220809898	TRANSPORTES ANDINO E.I.R.L.
<b>7</b>	20566136253	EMPRESA DE TRANSPORTES SERVICIOS EXPRESS SANTA MARÍA S.A.C.
<b>8</b>	20566136253	SERVICIOS Y TRANSPORTES EXPRESS DE PASAJEROS S.A.C.