

0102-2015/CEB-INDECOPI

6 de marzo de 2015

**EXPEDIENTE N° 000481-2014/CEB**  
**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**  
**DENUNCIANTE : MOVIL TOURS S.A.**  
**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, impuesta por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Movil Tours S.A.***

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 29 de diciembre de 2014, Movil Tours S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad que tiene origen en la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del mencionado reglamento.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) El RNAT establece como requisito para obtener una concesión para la prestación del servicio de transporte terrestre de personas contar con terminales terrestres habilitados en las ciudades de origen y destino. Por tanto, desea obtener el Certificado de Habilitación Técnica de Terminal Terrestre sobre infraestructura complementaria de transporte terrestre de personas, respecto de inmuebles en distintas ciudades del territorio nacional para que sean utilizados como terminales de las rutas en las que presta el servicio de transporte.
- (ii) La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT dispone la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria hasta que no se aprueben las normas complementarias a dicho dispositivo.
- (iii) La suspensión señalada constituye una barrera burocrática ilegal, dado que no se ha verificado la existencia de una ley o mandato judicial que disponga la suspensión del procedimiento administrativo del otorgamiento de autorizaciones, por lo que contraviene el numeral 2) del artículo 63º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iv) Dicha medida contraviene lo dispuesto en los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, los cuales garantizan la libre iniciativa privada, ya que se limita de manera genérica el acceso a rutas terrestres a los operadores del servicio.
- (v) El Ministerio carece de facultades legales para disponer la suspensión genérica en el otorgamiento de las autorizaciones, lo cual contraviene el Principio de Legalidad contemplado en la Ley N° 27444.
- (vi) En anteriores pronunciamientos<sup>1</sup> la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha señalado que la mencionada disposición resulta ser una barrera burocrática ilegal.

## **B. Admisión a trámite:**

---

<sup>1</sup> La denunciante ha mencionado las Resoluciones N° 0965-2008/TDC-INDECOPI y N° 1713-2008/SC1-INDECOPI

3. Mediante Resolución N° 0046-2015/STCEB-INDECOPI del 12 de enero de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y la Procuraduría Pública del Ministerio el 21 de enero de 2015, y a la denunciante el 27 de enero del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 28 de enero de 2015, el Ministerio presentó sus descargos señalando los siguientes argumentos:
  - (i) La Comisión deberá evaluar las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permite a los agentes del mercado actuar libremente o en función a sus propias capacidades.
  - (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 la denunciante.
  - (iii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no es discriminatoria ni carente de razonabilidad, toda vez que ha sido emitida en ejercicio de la facultad normativa del Ministerio establecida en el artículo 11° de la Ley N° 27181<sup>3</sup> y responde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad.
  - (iv) La disposición cuestionada no constituye una traba burocrática toda vez que dicha regulación responde a la mejora del transporte terrestre de

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 132-2015/CEB (dirigido al Procurador del Ministerio), N° 131-2015/CEB (dirigido al Ministerio) y N° 130-2015/CEB (dirigido a la denunciante).

<sup>3</sup> **Ley N° 27181. Ley General de Transporte**

**Artículo 11.- De la competencia normativa**

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

(...)

personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto, así como la facultad normativa del Ministerio.

- (v) La medida adoptada por el Ministerio tiene como finalidad primordial garantizar la seguridad vial en el país e impedir que los vehículos presten el servicio sin las condiciones necesarias. De este modo, garantiza la seguridad y vida de las personas.

#### D. OTRO:

5. El 13 de febrero de 2015, el Ministerio presentó un escrito adjuntando el Informe N° 140-2015-MTC/15.01, el mismo que ha sido considerado en el análisis de la presente resolución.

## II. ANÁLISIS:

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

- 6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS de Decreto Ley N° 25868<sup>4</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>5</sup>.

---

<sup>4</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 reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>5</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. (...).

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>6</sup>.
8. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional<sup>7</sup>.

#### **B. Cuestión previa:**

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
10. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996<sup>8</sup>, Ley de Eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de

---

<sup>6</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>7</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.

<sup>8</sup> **Ley N° 28996. Ley de Eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión**

**Artículo 2.- Definición de barreras burocráticas**

Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.

11. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que la cuestionada disposición califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la disposición cuestionada en el presente procedimiento por la denunciante.

**C. Cuestión controvertida:**

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

**D. Evaluación de legalidad:**

14. Conforme a los artículos 12º y 15º de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte bajo el ámbito de su competencia. Entre ellas se incluye las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.
15. Pese a que el certificado de habilitación técnica constituye uno de los requisitos necesarios para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas a nivel nacional<sup>9</sup>, el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura

---

<sup>9</sup> Requisitos consignados en el numeral 55.1) del artículo 55 del RNAT

complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento<sup>10</sup>.

16. El artículo 63° de la Ley N° 27444<sup>11</sup> prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.
17. Al respecto, el Ministerio ha argumentado que la decisión de no otorgar habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no constituye una barrera burocrática ya que dicha regulación corresponde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional y a la facultad normativa que posee.
18. Sin embargo, el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transportes que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 63° de la Ley N° 27444.
19. Lo señalado guarda concordancia con el derecho de petición administrativa reconocido en los artículos 106° y 107° de la misma ley, ya comentado previamente en la presente resolución.
20. Por lo tanto, las entidades de la administración no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación

---

<sup>10</sup>

**Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

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

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

<sup>11</sup>

**Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.**

**Artículo 63.- Carácter inalienable de la competencia administrativa**

63.1 Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.

63.2 Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.

63.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.

de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable para el administrado), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto<sup>12</sup>.

21. Además, las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad en materia de procedimientos administrativos, previsto en el artículo IV° de la Ley N° 27444, concordado con el artículo 61° del mismo cuerpo normativo, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas.
22. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el mencionado servicio a través de una prohibición genérica en el otorgamiento de autorizaciones, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT. Por tanto, la exigencia objeto de análisis en el presente acápite, también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que el Ministerio no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la cuestionada prohibición<sup>13</sup>.
23. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757<sup>14</sup>, que garantizan la libre iniciativa privada, entendida esta como el derecho que tiene toda persona a dedicarse y desarrollar la actividad económica de su preferencia, bajo las limitaciones que establezcan las leyes. Esto último debido a que no existe una ley o norma con el mismo rango que haya habilitado al Ministerio a establecer la prohibición cuestionada<sup>15</sup>.
24. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, debido a que contraviene lo

---

<sup>12</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> **Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

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

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

<sup>15</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.



dispuesto en el artículo 63º de la Ley 27444, el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo y los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

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

25. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del mencionado reglamento, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

#### **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 el cuestionamiento efectuado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el presente procedimiento, referido a las competencias de la Comisión.

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

**Tercero:** disponer que no se aplique a Movil Tours S.A. la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, 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.

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