0075-2015/CEB-INDECOPI

17 de febrero de 2015

EXPEDIENTE Nº 000482-2014/CEB
DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
DENUNCIANTE : TRANSPORTES EDIRS BUS S.A.C.
RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Se dispone que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 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 Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito del 30 de diciembre de 2014, Transportes Edirs Bus S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad originada en la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en el numeral 4) del artículo 33º

del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT)[1].

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

(i) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, 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 en la ruta donde pretenden dirigirse (Mirgas – Chingas) no existen terminales terrestres habilitados por el Ministerio.

(ii) Construir un terminal terrestre en la ruta donde pretende prestar su servicio resultaría sumamente oneroso y afectaría su competitividad y permanencia en el mercado.

(iii) Una medida de este tipo afecta el interés público de las poblaciones en las que no exista infraestructura de este tipo habilitada por el Ministerio, desconociendo el derecho al transporte regular de personas reconocido en la Constitución Política del Perú.

(iv) La obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT es desproporcionada y carente de fundamento; toda vez que, no todas las ciudades del Perú cuentan con terminales terrestres o estaciones de rutas autorizados, lo cual conlleva que en muchas ciudades importantes del Perú no se preste dicho servicio.

(v) No es posible suscribir contratos para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas, puesto que no existe terminal terrestre alguno en las ciudades donde requiere prestar sus servicios (Mirgas-Chingas).

[1] Aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC, modificado por Decreto Supremo Nº 023-2009-MTC y precisado mediante Decreto Supremo Nº 006-2010-MTC.

(vi) El Ministerio debería evaluar si la imposición de una obligación para acceder al servicio de transporte podría impactar negativamente en las empresas del mercado, en atención al 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.

(vii) El Ministerio podría considerar otros mecanismos como los previstos en el RNAT anterior, aprobado mediante D.S. Nº 099-2004-MTC, el cual si bien establecía una exigencia similar a la cuestionada, también preveía una excepción para el caso de servicios de transporte regular de personas que se realicen en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.

(viii) La presente exigencia afecta el derecho a la libre iniciativa privada reconocido por la Constitución Política del Perú y por el Decreto Legislativo Nº 757.

(ix) En anteriores pronunciamientos[2] la comisión ha declarado barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta habilitadas en cada uno de los extremos de ruta y escalas comerciales, contenida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución Nº 0006-2015/STCEB-INDECOPI de 5 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 los descargos que considere pertinentes. Dicha resolución fue notificada a la Procuraduría Pública del Ministerio el 9 de enero de 2015, a la denunciante el 12 de

[2] La denunciante cita la resolución Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI (Exp: 000014-2010/CEB).

enero del 2015, y al Ministerio el 13 de enero del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas[3].

C. Contestación de la denuncia:

4. El 14 de enero de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

   (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.

   (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya establecido alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que haya limitado su competitividad empresarial en el mercado, por ello no existen barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que le estén siendo impuestas.

   (iii) 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.

   (iv) La exigencia de contar con un terminal terrestre, estación de ruta y/o taller de mantenimiento no es una innovación pues esto ya se encontraba regulado en el RNAT aprobado por el Decreto Supremo Nº 009-2004-MTC (actualmente derogado).

[3] Cédulas de Notificación Nº 18-2015/CEB (dirigido a la Procuraduría); Nº 16-2015/CEB (dirigido a la denunciante) y Nº 17-2015/CEB (dirigido al Ministerio).

II. ANÁLISIS:

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868[4] 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[5].

6. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley Nº 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[6].

---

4 Artículo vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo Nº 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 Nº 25868.-
Deróguese el Decreto Ley Nº 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.

5 **Decreto Ley N° 25868**
Artículo 26ºBIS.- 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 Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (…).

6 **Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 20º.- 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.

7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución Nº 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[7].

B. Cuestiones previas:

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

8. 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.

9. 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 Nº 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.

11. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas

[7] Resolución Nº 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.

en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables 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 las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.

B.2. Del argumento constitucional de la denunciante:

13. La denunciante ha señalado que, a través de la exigencia impuesta, el Ministerio vulnera el derecho a la libre iniciativa privada reconocida por la Constitución Política del Perú.

14. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 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.
15. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente Nº 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.

16. De ese modo, el argumento constitucional presentado por la denunciante no será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

17. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante en el extremo indicado. Asimismo, se precisa que la

evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

C. Cuestión controvertida:

18. Determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

D. Evaluación de legalidad:

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

19. Conforme al artículo 5º de la Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación, en resguardo de la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte[8].

20. 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[9],

---

[8] **Ley Nº 27181**
Artículo 5º.- De la promoción de la inversión privada
5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.
5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. (…).

[9] **Justificar**. justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. 2. tr. Rectificar o hacer justo algo. 3. tr. Probar la inocencia de alguien en lo que se le imputa o se presume de él. U. t. c. prnl. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la

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.

21. Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que ésta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.

22. Además debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos[10] la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 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[11].

Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR (Consultado el 17 de febrero de 2015).

Justificación (Del lat. *iustificatĭo, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN (Consultado el 17 de febrero de 2015).

[10] Ver Resoluciones Nº 0139-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0414-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0796-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0797-2011/SC1, Nº 0921-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1177-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI, entre otras.

[11] Mediante Resolución Nº 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia Nº 1 del Tribunal del Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181: *"La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (…) En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de*

23. En ese sentido, si bien la Ley Nº 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte[12], como el cuestionado en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan.

D.2. <u>La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta</u>:

24. El numeral 4) del artículo 33º del RNAT, establece 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 permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional[13].
25. Los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte como la que se analizará en este acápite. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley.

---

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".

[12] Los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 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.

[13] **Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

Artículo 33.- Consideraciones generales

33.4 Los transportistas autorizados para prestar servicio de transporte regular deben acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas; así como 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.

26. Conforme al artículo 5º de la Ley Nº 27181[14], toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación, en resguardo de la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte[15].

27. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos[16] la Comisión ha declarado que la obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, 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.

28. 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:

29. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución Nº 182-97-TDC, habiéndose determinado que la exigencia de contar con terminales

---

[14] **Ley Nº 27181**
Artículo 5º.- De la promoción de la inversión privada
5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.
5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. (…).

[15] **Ley Nº 27181**
Artículo 5º.- De la promoción de la inversión privada
5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.
5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte. (…).

[16] Ver Resoluciones Nº 0073-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0406-2013/CEB-INDECOPI, Nº 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en el numeral 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.

30. En el presente caso, la denunciante señaló que:

a) La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es desproporcionada y carente de fundamento; toda vez que, no todas las ciudades del Perú cuentan con terminales terrestres o estaciones de rutas autorizados, lo cual conlleva que en muchas ciudades importantes del Perú no se preste dicho servicio.

b) El Ministerio debería evaluar si la imposición de una obligación para acceder al servicio de transporte podría impactar negativamente en las empresas del mercado, en atención al 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.

c) El Ministerio podría considerar otros mecanismos como los previstos en el RNAT anterior, aprobado mediante D.S. Nº 099-2004-MTC, el cual si bien establecía una exigencia similar a la cuestionada, también preveía una excepción para el caso de servicios de transporte regular de personas que se realicen en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.

31. A criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios de carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada[17].

[17] Cabe señalar que mediante las Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 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

32. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión[18] y la Sala[19], ha declarado barrera burocrática carente 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[20] para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.

33. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos[21]:

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.

---

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.

18 Ver Resoluciones Nº 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; Nº 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

19 Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

20 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 Nº 0315-2012/CEB-INDECOPI).

21 A través de la Resolución Nº 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.*"

c) Que, en términos generales, la exigencia es la menos gravosa para los administrados en relación con otras opciones existentes.

34. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

E.1. Interés público:

35. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala[22], 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[23].

36. 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.

37. 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

---

[22] Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

[23] **Constitución Política del Perú**
Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:
1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. (...)
Artículo 7º.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)

comerciales, tiene la finalidad de satisfacer las necesidades de los usuarios y el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.

38. 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:

39. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado la resolución que admite a trámite la denuncia[24]. 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.

40. 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.

41. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala[25], a fin de que dicha obligación no sea arbitraria o desproporcionada, es necesario que la

---

[24] En efecto, mediante Resolución Nº 0006-2015/STCEB-INDECOPI que admite a trámite la denuncia, la Secretaría Técnica de 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 Nº 0182-97/TDC-INDECOPI del 20 de agosto de 1997.

[25] Ver Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

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.

42. 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.

43. 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 Nº 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 en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos[26].

44. 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,

---

[26] **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.

afectando el servicio de transporte terrestre en determinadas zonas del país o limitando la competitividad en los mismos.

45. 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.

46. 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.

47. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala[27], 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 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.

48. 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

[27] Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

que trate de satisfacer las necesidades de los pobladores, causando más problemas de los que se solucionan.

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

E.3. Opción menos gravosa:

50. Con relación a este aspecto, la Sala ha señalado que se debe tener en cuenta que si bien el RNAT del año 2004 también establecía que los transportistas debían contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta para prestar sus servicios, existía una excepción para el caso de servicios de transporte regular de personas que se realizaran en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran terminales terrestres o estaciones de ruta.

51. 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 solo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente[28].

---

[28] **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 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.
(…)

52. 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 encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferenemente cerca de puentes peatonales[29].

53. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta[30] no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir con la obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte público regular de personas deben acreditar ser titulares o tener contratos vigentes para usar o usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta en el origen y destino de cada una de sus rutas, así como estaciones en las escalas comerciales.

---

[29] **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. (…)

[30] 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.

54. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer la obligación contenida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154º del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias, y, los motivos por los que éstas fueron desechadas, esta Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT sea la medida menos gravosa.

55. 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 Nº 182-97-TDC.

56. 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 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 presentada.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley Nº 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley Nº 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 y por la denunciante en el presente

procedimiento, los cuales se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transportes Edirs Bus S.A.C.

Tercero: disponer que no se aplique a Transportes Edirs Bus S.A.C. la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, y así como los actos que la efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley Nº 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 Nº 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