

0283-2015/CEB-INDECOPI

17 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000056-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : EXPRESO LA FLORIDA S.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Expreso La Florida S.R.L.:*

- (i) *El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en la red vial nacional, para la ruta Chiclayo (Lambayeque) – El Limoncito (Cajamarca) y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 962-2015-MTC/15.*
- (ii) *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 de dicho reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.*
- (iii) *La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*
- (iv) *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 Callao, establecida en el numeral 1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*
- (v) *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, materializada en la*

***Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.***

***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 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 la denunciante 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 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 presentado el 9 de marzo de 2015, Expreso La Florida S.R.L. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en las siguientes medidas:
  - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas del ámbito nacional, en las rutas Chiclayo (Lambayeque) – El Limoncito (Cajamarca) y viceversa; materializado en el Oficio Nº 962-2015-MTC/15.
  - (ii) 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 solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

- (iii) 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; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (iv) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (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, en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o el Callao; establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (vi) 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; establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

2. Fundamentó su denuncia sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) Las exigencias denunciadas atentan contra la inversión privada, libre iniciativa privada, libre competencia, impidiendo el crecimiento y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, trasgrediéndose los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Perú.
- (ii) La transferencia de funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran), dispuesta en la Vigésima Primera Disposición Complementaria y Final del RNAT, ha concluido con la entrada en vigencia de su Reglamento de Organización y Funciones, por lo que el Ministerio no puede mantener la suspensión de dicho procedimiento debido a la mencionada medida.

- (iii) Mediante Oficio N° 962-2015-MTC/15, el Ministerio denegó su solicitud de autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas en ámbito nacional, señalando que no se habría levantado la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte.
- (iv) La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT establece que no es exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de norma complementaria.
- (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, es un requisito ilógico e imposible de cumplir, pues existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados.
- (vi) Celebrar contratos de arrendamiento con los terminales terrestres, además de resultar onerosos, resultan inejecutables puesto que aun no se cuenta con autorización para operar.
- (vii) Mediante la Resolución N° 0921-2011/SCC1-INDECOPI se estableció que dicha exigencia constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad.
- (viii) La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT establece que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias a dicho reglamento siendo este mismo el que establece que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria.
- (ix) Esta medida implica que no se puedan solicitar autorizaciones para nuevas concesiones por cuanto contar con infraestructura complementaria constituye un requisito indispensable para acceder a la mencionada autorización.
- (x) La exigencia de contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT restringe el acceso al mercado a empresas que deseen prestar el servicio de transporte, motivando a crear un monopolio ya que solo algunas podrán cumplir con dicha exigencia.

- (xi) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado financiero y de gestión resulta discriminatoria, en la medida que el RNAT considera que ello solo es aplicable para acceder a prestar servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, en rutas que tengan como origen y/o destino a Lima y/o Callao.
- (xii) 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 Observatorio de Transporte Terrestre (en adelante, OTT), constituye una barrera burocrática, debido a que, a la fecha, no se ha implementado la mencionada entidad, por lo cual no es posible su cumplimiento.

**B. Admisión a trámite:**

- 3. Mediante Resolución N° 0216-2015/STCEB-INDECOPI del 30 de marzo 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 a la Procuraduría Pública del Ministerio el 1 de abril de 2015, mientras que a la denunciante fue notificado el 20 de abril del mismo año conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

- 4. El 10 de abril 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, deberán 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.

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 945-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 946-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 944-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

- (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
- (iii) 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.
- (iv) Sobre la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, es necesario mencionar que dicha condición es requerida para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional; sin embargo, luego se establecen excepciones de acuerdo al tipo de prestación y ámbito geográfico del servicio, conforme lo señala el artículo 38° del RNAT.
- (v) 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.
- (vi) La norma citada se refiere a los demás supuestos en que se presta el servicio, estableciendo escalas claramente diferenciadas y excepcionales.
- (vii) El artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros, para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo, de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UIT, según sea el caso.
- (viii) La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta debidamente autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, como requisito para prestar el servicio de transporte de personas en el ámbito nacional, está orientada a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad en su conjunto.

- (ix) La apreciación de la denunciante es subjetiva y carente de sustento al señalar que la referida exigencia podría implicar una inversión que podría llevar a las empresas a salir del mercado o que debido al escaso flujo de demanda del transporte terrestre en las zonas rurales la inversión les sería difícil de recuperar, dado que es el mercado quien da dicho incentivo.
- (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 no constituye una modificación de las condiciones, en tanto ya existía en normativas anteriores.
- (xi) Se encuentra facultado para regular los requisitos técnicos de idoneidad para la prestación del servicio del transporte, dentro de los cuales se encuentra prevista expresamente la infraestructura de la empresa prestadora del servicio como pueden ser los terminales terrestres.
- (xii) 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.
- (xiii) El otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional quedó temporalmente suspendido mientras duró la transferencia de funciones del Ministerio a la Sutran. Dicha suspensión ha sido levantada en el caso de las autorizaciones para prestar el servicio de transportes de mercancías, mientras que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT, conforme a lo establecido en la Vigésimo Primera Disposición del RNAT.
- (xiv) Dicha medida responde a la función normativa del transporte terrestre que le compete al Ministerio, de acuerdo al artículo 11° y 16° de la Ley N° 27181 y al artículo 9° del RNAT, que le otorgan la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.

- (xv) La finalidad de esta medida es proteger la seguridad vial en el país, con el propósito de mejorar el transporte terrestre a nivel nacional, garantizando la seguridad y vida de las personas.
- (xvi) Dicha medida responde a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre en el ámbito nacional que refleje datos técnicos mediante un estudio de razonabilidad de rutas, de formalización e incremento del parque automotor así como de la antigüedad del mismo, congestión con saturación de las vías y la contaminación ambiental por carretera.
- (xvii) 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.
- (xviii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria no constituye una barrera burocrática, toda vez que dicha regulación responde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto. Asimismo, el Ministerio se encuentra facultado para efectuar la exigencia de este requisito.
- (xix) El último párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, sobre incumplimiento de requisitos señala que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto se aprueben las normas complementarias al presente reglamento.
- (xx) Dicha disposición no constituye ninguna traba burocrática, como lo ha entendido la denunciante, ya que dicha regulación responde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional, en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto.
- (xxi) Se ha creado la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas (Sutran), como entidad encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar actividades de transporte a nivel nacional e internacional.



- (xxii) En cuanto a 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, su otorgamiento fue suspendido de modo temporal hasta el mes de diciembre de 2010. Dicha suspensión ha sido levantada en el caso de las autorizaciones para prestar el servicio de transportes de mercancías, mientras que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT, conforme a lo establecido en la Vigésima Primera Disposición Complementaria del RNAT.
- (xxiii) La finalidad de esta medida es garantizar la seguridad vial en el país, con el propósito de mejorar el transporte terrestre a nivel nacional, garantizando la seguridad y vida de las personas.
- (xxiv) Conforme al principio de necesidad, no debe existir una medida alternativa que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Asimismo, respecto al principio de proporcionalidad, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental.
- (xxv) 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 OTT 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 y el artículo 9º del RNAT.
- (xxvi) La razonabilidad de la medida establecida en la RNAT 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 y antigüedad del parque automotor, congestión y saturación de las vías en horas punta e incremento de la contaminación ambiental por carretera.

## **II. ANÁLISIS:**

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública<sup>2</sup> que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>3</sup>.
6. 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>4</sup>.
7. 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 de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales<sup>5</sup>.

## B. Cuestiones previas:

### B.1. Cuestionamiento del Ministerio sobre la competencia de la Comisión:

<sup>2</sup> Artículo vigente en virtud de la primera disposición final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales

Primera.-

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

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

<sup>3</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>4</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>5</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.

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 impida 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. Asimismo, indicó que la denunciante no ha acreditado que se le haya impuesto a su caso particular alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
  10. 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.
  11. 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.
  12. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que la cuestionada disposición califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
  13. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.
- B.2. Cuestionamiento del Ministerio respecto de la existencia de un pronunciamiento previo:
14. El Ministerio argumenta que con anterioridad, mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, este cuerpo colegiado ha declarado que la exigencia establecida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

Según la entidad denunciada, dicho pronunciamiento tiene autoridad de cosa decidida y en tal sentido, la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, al quedar como única vía acudir al Poder Judicial.

15. Al respecto, cabe destacar que el artículo 48° de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar **al caso concreto** aquellas barreras que conoce y hayan sido establecidas por decreto supremo<sup>6</sup>. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el (los) denunciante(s) de cada caso en particular, sin tener alcance general.
16. De ese modo, los efectos de la autoridad de cosa decidida de una determinada decisión emitida por este órgano, resultan oponibles solo hacia las partes que intervinieron en el correspondiente procedimiento, lo que guarda relación con el artículo 123° del Código Procesal Civil<sup>7</sup>, de aplicación supletoria<sup>8</sup>.
17. La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI, incorporada por el Ministerio, se originó por denuncias interpuestas por las siguientes personas jurídicas:
  - (i) Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.

6

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

**Artículo 48°.- 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. (...)

7

**Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, promulgado mediante Decreto Legislativo N° 768**

**Artículo 123°.- Cosa Juzgada.-**

Una resolución adquiere la autoridad de cosa juzgada cuando:

1. No proceden contra ella otros medios impugnatorios que los ya resueltos; o

2. Las partes renuncian expresamente a interponer medios impugnatorios o dejan transcurrir los plazos sin formularlos.

La cosa juzgada sólo alcanza a las partes y a quienes de ellas deriven sus derechos. Sin embargo, se puede extender a los terceros cuyos derechos dependen de los de las partes o a los terceros de cuyos derechos dependen los de las partes, si hubieran sido citados con la demanda. (...)

8

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

**Título Preliminar**

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

**Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes**

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

- (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.

18. En ese sentido, como se puede apreciar, la denunciante no formó parte de la denuncia que originó la Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI por lo que no se presenta una conexidad con el presente procedimiento.
19. Por consiguiente, se debe desestimar el argumento del Ministerio referido a la competencia de la Comisión para conocer alguna de las exigencias cuestionadas.

**B.3 Del argumento de la denunciante referido a que las barreras burocráticas cuestionadas son contrarias a la libre competencia:**

20. De acuerdo a lo manifestado por la denunciante, el Ministerio favorece a las empresas que poseen un monopolio en el mercado, lo que impide una libre competencia y limita la iniciativa privada que el Estado debe tutelar en virtud de los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Perú. Empero, de la revisión de las medidas contenidas en el RNAT objeto de denuncia, no se evidencia que se generen tales efectos a favor o en perjuicio de algún agente económico en el mercado de transporte terrestre, razón por la cual se debe desestimar esta alegación.
21. Adicionalmente, por definición legal, la imposición de una barrera burocrática impide u obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, toda vez que son limitaciones 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, estas siempre pueden representar una restricción a la competencia en un mercado determinado.
22. Sin embargo, lo antes indicado no implica que tales restricciones administrativas resulten ilegales, pues su imposición se debe al cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha encomendado tutelar y son consecuencia de la manifestación de la función administrativa del Estado.
23. Teniendo en cuenta el efecto que puede tener una regulación o actuación administrativa en el proceso competitivo, 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).

24. Precisamente, el análisis que efectuará la Comisión en el presente caso se circunscribe a determinar si las barreras burocráticas denunciadas 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 dichas disposiciones emitidas por el Ministerio.

#### B.4. Del argumento constitucional presentado por la denunciante

25. La denunciante ha señalado que la medida adoptada por el Ministerio vulnera las normas constitucionales que protegen la inversión privada y la libre iniciativa privada, impidiendo el crecimiento y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas del país.
26. Al respecto, 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 la barrera burocrática cuestionada, y no para evaluar su constitucionalidad.
27. 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.
28. Por tanto, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante, referido a que la medida adoptada por el Ministerio vulneraría los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Perú, y, en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realizará en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

#### B.5. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

29. 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 se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.

30. Al respecto, debe mencionarse que según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi, el Ministerio tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
31. En ese sentido, de la revisión del argumento presentado por el Ministerio se aprecia que no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias cuestionadas por las denunciadas sino de un tipo de actuación distinta.
32. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con las barreras burocráticas que dieron origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

**C. Cuestión controvertida:**

33. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:
  - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas del ámbito nacional, en las rutas Chiclayo (Lambayeque) – El Limoncito (Cajamarca) y viceversa; materializado en el Oficio N° 962-2015-MTC/15.
  - (ii) 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 solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
  - (iii) 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; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
  - (iv) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), como condición para acceder y

permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

- (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, en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o el Callao; establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (vi) 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; establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

#### **D. Evaluación de legalidad:**

##### **D.1. El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones:**

- 34. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT<sup>9</sup>, el Ministerio dispuso la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones a la Sutran. Asimismo, dispuso que dichas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
- 35. El Ministerio ha señalado en sus descargos que si bien la transferencia de funciones a la Sutran ya culminó, para el caso del servicio de transporte *de mercancías* (sic.) en el ámbito nacional, las autorizaciones para el servicio de transporte regular de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte Vigésima Primera.- Suspensión de autorizaciones**

Suspéndase el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones establecida en la primera disposición complementaria de la Ley N° 29380 Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN.

Las referidas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.

Cabe añadir que, de conformidad con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2010-MTC, la suspensión del otorgamiento de autorizaciones establecida en la citada disposición, sólo será aplicable a las autorizaciones para el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional.

<sup>10</sup> En su escrito de descargo de fecha 8 de abril de 2015, el MTC señaló textualmente lo siguiente: "(...) MÁXIME, CUANDO YA SE



36. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a la denunciante a través del Oficio N° 962-2015-MTC/15, mediante el cual el Ministerio se negó a atender su solicitud destinada a obtener la respectiva autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional en la ruta Chiclayo, (Lambayeque) - El Limoncito (Cajamarca) y viceversa.
37. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N°27181<sup>11</sup>, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.
38. De acuerdo a lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444, se prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo<sup>12</sup>.
39. Sobre el particular, resulta necesario precisar que el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el

---

*HA LEVANTADO DICHA SUSPENSIÓN PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS EN EL ÁMBITO NACIONAL Y UNA VEZ IMPLEMENTADO EL OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE DE PERSONAS, EN ESTOS DÍAS SE EMPEZARÁ A OTORGAR LAS AUTORIZACIONES EN LA RED VIAL NACIONAL PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS DE ÁMBITO NACIONAL (...)*.

11

**Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 12º.- De la competencia de gestión**

12.1 La competencia de gestión consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios rectores y la disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la presente Ley y en los reglamentos nacionales.

12.2 Comprende las siguientes facultades:

- a) Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.
- b) Registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.
- c) Otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece la presente Ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones.

**Artículo 15º.- De las autoridades competentes**

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda:

- a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; (...).

**Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones (...) es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:(...)

Competencias de gestión: (...)

- e) Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia. (...).

12

**Ley N° 27444**

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

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

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

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

otorgamiento de las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de un acto administrativo, contraviniendo lo dispuesto en el citado artículo.

40. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley Nº 27444, que reconocen el derecho de petición administrativa, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, las cuales se encuentran en la obligación de dar una respuesta por escrito a los interesados respecto a dicho petitorio dentro de los plazos establecidos<sup>13</sup>.
41. En ese sentido, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias o actos administrativos, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley Nº 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto.
42. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas<sup>14</sup>. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecido debe estar sustentado en facultades expresas o implícitas del Ministerio, sin poder considerarse para ello

---

<sup>13</sup> **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 106º.- Derecho de petición administrativa**

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

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

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

**Artículo 107º.- Solicitud en interés particular del administrado**

Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

<sup>14</sup> **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General Título Preliminar**

**Artículo IVº.- (...)**

**1.1. principio de legalidad:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. “

facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley N° 27444<sup>15</sup>.

43. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una prohibición genérica en el otorgamiento de autorizaciones, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT o la implantación de órganos de diagnóstico como el OTT. Por tanto, el Ministerio también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la referida prohibición.
44. Debe precisarse que el RNAT tampoco faculta al Ministerio a suspender el otorgamiento de autorizaciones en tanto no se cuente con los informes elaborados por el OTT, debido a lo siguiente:
  - i. Tal como se ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>16</sup>, la Vigésima Primera Disposición Complementaria transitoria del RNAT no establece que el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional esté suspendido, en tanto no se cuente con los informes del OTT. Por el contrario, lo que dicha norma señala es que las autorizaciones se otorgarán de conformidad con los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
  - ii. La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT señala que no serán exigibles aquellos requisitos que tengan plazo de entrada en vigencia o requieran de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 61º.- Fuente de competencia administrativa**

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

<sup>16</sup> Resoluciones N° 000121-2011/CEB-INDECOPI; N° 0248-2010/CEB-INDECOPI; N° 0249-2010/CEB-INDECOPI; N° 0253-2010/CEB-INDECOPI; N° 0003-2011/CEB-INDECOPI; N° 0064-2011/CEB-INDECOPI; N° 0116-2011/CEB-INDECOPI; N° 0235-2011/CEB-INDECOPI; N° 0267-2011/CEB-INDECOPI; N° 0067-2012/CEB-INDECOPI; entre otros.

<sup>17</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 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

- iii. La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante resolución ministerial se establecerá la Organización y Funciones del OTT<sup>18</sup>. Sin embargo, hasta la fecha dicha resolución ministerial no ha sido aprobada, por lo que no se ha emitido la norma complementaria requerida para la implementación del OTT.
45. Por tanto, el mantenimiento de la suspensión dispuesto por el Ministerio no sólo resulta ilegal por contravenir las disposiciones legales mencionadas, sino que carece de sustento normativo por lo señalado expresamente en el propio RNAT, el cual no permite condicionar o sujetar el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transportes a la presentación de un requisito aún no implementado por el Estado.
46. Por otro lado, el Ministerio ha manifestado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados. Al respecto, cabe dejar constancia que las normas de simplificación administrativa no sólo se vulneran con la negativa de las entidades del Estado de recibir la documentación que intentan presentar los administrados, sino también -entre otros- con la suspensión de los procedimientos administrativos que impide su tramitación y resolución definitiva, tal como ha sucedido en el presente caso.
47. Si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte<sup>19</sup>, ello no implica que dicha

---

y renovación de la habilitación de vehículos, habilitación de conductores e infraestructura complementaria de transporte, que se presenten a partir de la fecha de entrada en vigencia del reglamento. No será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia ó requiera de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente.

El cumplimiento del requisito de contar con un Manual General de Operaciones y el de tener áreas especializadas de prevención de riesgos y operaciones será exigible a los transportistas autorizados a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, luego de vencidos noventa (90) días calendario posteriores a dicha fecha.

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

18

**Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

**Segunda.- Creación del Observatorio del Transporte Terrestre**

Créase el Observatorio del Transporte Terrestre, adscrito al Viceministerio de Transportes y Comunicaciones, como órgano de diagnóstico, análisis e investigación de la evolución del transporte terrestre, siendo su misión la de conocer e interpretar la situación y evolución del Sistema de Transporte, para contribuir a su desarrollo, empleando herramientas de prospectiva, investigación, desarrollo e innovación como instrumentos básicos de su actividad.

El Observatorio del Transporte trabajará en cooperación con los diferentes órganos de las autoridades competentes, con el resto de autoridades, con los transportistas, con las diversas asociaciones e instituciones públicas y privadas implicadas y comprometidas en el desarrollo del transporte y con la actividad privada en general.

El Observatorio del Transporte emitirá informes periódicos sobre temas relacionados con la realidad del transporte en sus diversos aspectos y ámbitos, a los que dará difusión.

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

19

Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los

entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.

48. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal al mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional, efectivizado en el Oficio N° 962-2015-MTC/15 para la ruta Chiclayo (Lambayeque) - El Limoncito (Cajamarca) y viceversa, por contravenir lo dispuesto en los artículos 63º, 106º y 107º de la Ley N° 27444, el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo y la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT; y, en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.
49. Sin perjuicio de lo señalado, esta Comisión considera importante mencionar que la declaración de barrera burocrática ilegal no implica que el Ministerio deba otorgar las autorizaciones solicitadas, sino que debe evaluar las mismas conforme a la normativa técnica correspondiente.

#### D.2. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

50. 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>20</sup>.

---

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.

20

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

Artículo 33º.- 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.

51. 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.

52. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos<sup>21</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 acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar 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 N° 27181.

53. 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 N° 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

D.3. La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria:

54. 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 a las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.

55. 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>22</sup>, el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se

---

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

<sup>21</sup> Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

<sup>22</sup> Requisitos consignados en el numeral 55.1) del artículo 55 del RNAT.

otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento<sup>23</sup>.

56. Como se ha expuesto, el artículo 63º de la Ley N° 27444 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.
57. 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.
58. 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 lo dispuesto en el artículo 63º de la Ley N° 27444.
59. Lo señalado guarda concordancia con el derecho de petición administrativa reconocido en los artículos 106º y 107º de la misma ley, comentada previamente en la presente resolución.
60. Por lo tanto, las entidades 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 de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

**Disposiciones Complementarias Finales**  
**Tercera.- 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>24</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.

61. Además, como ha sido desarrollado previamente, 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.
62. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una 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 referida prohibición<sup>25</sup>.
63. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757<sup>26</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>27</sup>.
64. 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, establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, debido a que contraviene lo dispuesto en el artículo 63° de la Ley 27444, el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61° del mismo cuerpo normativo y los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

---

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</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>27</sup> Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.



#### D.4. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:

65. El artículo 5º de la Ley N° 27181, establece que 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>28</sup>.
66. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transporte en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas<sup>29</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.
67. 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.
68. Además debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>30</sup> la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181 no se

28

##### **Ley N° 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. (...).

29

**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. prml. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR) (Consultado el 17 de julio de 2015).

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

30

Ver Resoluciones N° 0139-2011/SC1-INDECOPI, N° 0414-2011/SC1-INDECOPI, N° 0796-2011/SC1-INDECOPI, N° 0797-2011/SC1, N° 0921-2011/SC1-INDECOPI, N° 1177-2011/SC1-INDECOPI, N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, N° 0168-2012/SC1-INDECOPI, N° 0661-2012/SC1-INDECOPI, N° 0865-2012/SC1-INDECOPI, N° 0983-2012/SC1-INDECOPI, N° 2925-2012/SC1-INDECOPI, N° 3411-2012/SDC-INDECOPI, N° 0045-2013/SDC-INDECOPI, N° 0120-2013/SDC-INDECOPI, N° 0377-2013/SDC-INDECOPI, N° 0433-2013/SDC-INDECOPI, N° 0592-2013/SDC-

satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino que además será necesario acreditar 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>31</sup>.

69. En ese sentido, si bien 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<sup>32</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.5. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

70. 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>33</sup>.

---

INDECOPI, N° 0627-2013/SDC-INDECOPI, N° 1104-2013/SDC-INDECOPI, N° 1245-2013/SDC-INDECOPI, N° 0002-2014/SDC-INDECOPI, N° 0178-2014/SDC-INDECOPI, N° 0243-2014/SDC-INDECOPI, N° 0361-2014/SDC-INDECOPI, N° 0608-2014/SDC-INDECOPI, N° 0782-2014/SDC-INDECOPI, N° 0016-2015/SDC-INDECOPI.

31 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 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".*

32 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.

33 **Ley Nº 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 (1000) Unidades Impositivas Tributarias.

71. De acuerdo a lo señalado, la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer los requisitos necesarios para la prestación del servicio de transporte, los cuales pueden estar vinculados a aspectos organizacionales de las empresas<sup>34</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.
72. Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos<sup>35</sup>, la exigencia cuestionada constituye una modificación en la normativa aplicable en materia de transporte, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación correspondiente a efectos de verificar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181.
73. En el presente caso, el Ministerio 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 600, 300, 150 y 50 UIT.
74. Cabe señalar que en anteriores procedimientos<sup>36</sup>, considerados en el presente caso en virtud al Principio de Verdad Material contenido en el numeral 1.11) del artículo IV° 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.

---

- 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.

<sup>34</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>35</sup> Ver Resoluciones N° 0068-2012/CEB-INDECOPI, N° 0071-2012/CEB-INDECOPI, N° 0233-2014/CEB-INDECOPI, N° 0235-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

<sup>36</sup> Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

75. 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 la denunciante cuente con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.
76. 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 podría servir es para garantizar que se puede afrontar una reparación civil o una indemnización en caso ocurriera un accidente.
77. 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.
78. 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>37</sup>.
79. En el presente procedimiento, no se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte. No obstante, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando que la denunciante pueda salir del mercado o eventualmente obligárseles a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.

---

<sup>37</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 material laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc

80. 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.
81. Por tanto, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, materializada en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181<sup>38</sup>, y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.6. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión:

82. El artículo 39º 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>39</sup>.

---

38 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 38º del RNAT.

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

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, o 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.

83. Como se ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>40</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.
84. En su defensa, el Ministerio ha indicado que la presente medida responde a la necesidad de conocer el impacto de la demanda que generará el autorizar una empresa de transportes adicional en Lima Metropolitana y/o en el Callao. Según la entidad, con su exigencia se resguarda la transitabilidad vehicular y se evita el incremento explosivo de la oferta, lo que conlleva a una distorsión grave que impide el funcionamiento del servicio de transporte terrestre, en tanto estos espacios territoriales albergan una gran cantidad de unidades vehiculares.
85. De conformidad con lo indicado en el presente pronunciamiento, no resulta suficiente identificar de la problemática que afectaría el interés público, sino que además se debe **evaluar y sustentar** la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que resulte claro que esta última constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
86. Sobre el particular, el Ministerio no ha explicado de qué manera coadyuvaría, eficientemente, la existencia de dicho estudio para resguardar y prevenir el crecimiento explosivo de la oferta. Por otra parte, tampoco se ha sustentado cuál sería la razón de trasladar dicha carga adicional al administrado cuando podría, como entidad competente en materia de transporte, realizar un estudio con los datos necesarios para conocer la demanda de autorizaciones.

---

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>40</sup> Ver Resoluciones N° 0252-2012/CEB-INDECOPI y N° 0332-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

87. De ahí que, la entidad denunciada 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, razón por la cual se contraviene el artículo 5º de la Ley N° 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.
88. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión dispuesta en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.
89. Finalmente, habiéndose detectado la ilegalidad de esta medida, carece de objeto pronunciarse acerca del argumento planteado por la denunciante en el sentido que la exigencia señalada en el presente punto implicaría un trato discriminatorio en tanto solo deben cumplir con la mencionada obligación únicamente aquellas empresas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional de Callao.

D.7. 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:

90. En pronunciamientos precedentes<sup>41</sup> se ha determinado que la presente exigencia 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.
91. El Ministerio ha comunicado que la medida en análisis fue suspendida de modo temporal hasta el mes de diciembre del año 2010 (mientras se efectuó la transferencia de funciones a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - Sutran), por lo que no se presentaría una contravención legal. Sin embargo, la exigencia cuestionada por la denunciante tiene origen en el hecho que las autorizaciones en la red vial nacional (luego de

---

<sup>41</sup> Ver Resoluciones N° 0015-2012/CEB-INDECOPI y N° 0049-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

la transferencia de funciones antes citada), sean otorgadas de acuerdo a los informes elaborados por el OTT<sup>42</sup>. Por ende, se debe desestimar este argumento al no encontrarse vinculado con la barrera burocrática objeto de denuncia.

92. De ese modo, pese a que esta medida implica un cambio en las normas vinculadas al subsector transportes, el Ministerio no ha cumplido con presentar la justificación establecida en el artículo 5º de la Ley N° 27181, en tanto no ha adjuntado documento alguno (de fecha anterior a su incorporación en el RNAT)<sup>43</sup> que demuestre la necesidad de su implementación<sup>44</sup> o de la realización de un análisis costo-beneficio de la medida.
93. Cabe indicar que en pronunciamientos anteriores<sup>45</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.
94. Sin embargo, mediante Resolución N° 1363-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que dicha exigencia sí es oponible a los administrados, en tanto 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.
95. Asimismo, si bien en el presente caso no obra documentación que acredite que el Ministerio haya requerido de manera concreta a la denunciante la exigencia cuestionada, se advierte que este tipo de condicionamiento se encuentra previsto en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT, en la

---

<sup>42</sup> Segundo párrafo de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.

<sup>43</sup> En el Informe N° 040-2015-MTC/15.01 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 evidencie que las razones antes mencionadas fueran tomadas en cuenta de manera previa a la implementación de la exigencia cuestionada.

<sup>44</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>45</sup> Resoluciones N° 0248-2010/CEB-INDECOPI, N° 0249-2010/CEB-INDECOPI y N° 0253-2010/CEB-INDECOPI, entre otras.



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>46</sup>.

96. Así, de acuerdo a lo establecido en la citada disposición complementaria transitoria, a efectos de poder obtener una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de pasajeros de ámbito nacional, la denunciante 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.
97. Al respecto, cabe señalar que la Segunda y Tercera Disposición Complementaria y Final del RNAT prescriben que (i) no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en la medida que esta última no se encuentre vigente; y que (ii) mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT<sup>47</sup>.
98. De la revisión de las mencionadas normas, 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.

---

<sup>46</sup> **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

**Vigésima primera disposición complementaria final**

Suspéndase el otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones establecida en la primera disposición complementaria de la Ley N° 29380 Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías- SUTRAN.

Las referidas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre. (El subrayado es nuestro)

<sup>47</sup> **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

**Tercera Disposición Complementaria Final**

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**

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).

99. Por consiguiente, 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.
100. Por lo tanto, 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, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal por contravenir 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.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

101. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las siguientes actuaciones cuestionadas por la denunciante constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto de estos extremos:
  - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas del ámbito nacional, en las rutas Chiclayo (Lambayeque) – El Limoncito (Cajamarca) y viceversa; materializado en el Oficio N° 962-2015-MTC/15.
  - (ii) 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; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
  - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
  - (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, en rutas que tengan como origen

y/o destino Lima Metropolitana y/o el Callao; establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

- (v) 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; establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

102. 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 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 33° del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

103. En el presente caso, la denunciante señaló que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad ya que:

- (i) El Ministerio establece una medida que resulta onerosa e imposible de cumplir, en tanto que existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados.
- (ii) En anteriores pronunciamientos, el Indecopi declaró que la presente exigencia constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad.

104. Sobre el particular, los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT disponen lo siguiente:

*“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.***

*(...)*

*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.”  
(Énfasis añadido)

105. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta, para el acceso y permanencia en el servicio de transporte terrestre, ha sido establecida por el RNAT para rutas y escalas comerciales de modo general, vale decir, sin una distinción “*dependiendo del caso concreto*” respecto de las ciudades o centros poblados en los que operarían las empresas de transportes en el país.
106. Asimismo, la presente denuncia fue planteada en abstracto con relación a dicha medida, como una presunta barrera burocrática de alcance general contenida en una disposición administrativa **susceptible de ser impuesta** a la denunciante por su condición de agente económico en el sector de transportes.
107. De ahí que, de declararse fundada la denuncia en este punto, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, sería inaplicable a la empresa denunciante para solicitar nuevas autorizaciones de ruta así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas sin alguna precisión de las rutas.
108. En ese sentido, si bien los indicios de carencia de razonabilidad presentados por la denunciante versa sobre distritos o centros poblados con características particulares (falta de servicios básicos), los cuales no abarcan todas las ciudades del país, al estar incluidos, dichos lugares, en el ámbito de aplicación de la norma (debido a que esta no diferencia ciudades o centros poblados que presenten problemas de congestión vehicular o seguridad vial o, en los que no exista infraestructura habilitada), esta Comisión considera que los referidos indicios constituyen elementos suficientes para presumir la existencia de una presunta falta de razonabilidad de la medida cuestionada.
109. Por estas consideraciones, esta Comisión considera que los indicios incorporados por la denunciante de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada (de alcance general y aplicable a su caso) son

suficientes, toda vez que se cuestiona una presunta desproporción de la medida adoptada<sup>48</sup>.

110. Adicionalmente, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión<sup>49</sup> y la Sala<sup>50</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>51</sup> para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.
111. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos<sup>52</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.
112. 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.

---

48 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 instalados en todas las ciudades del país.

49 Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

50 Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

51 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).

52 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.”*

### E.1. Interés público:

113. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala<sup>53</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>54</sup>.
114. 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 acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como esta exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, 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.
115. 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 el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.
116. 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:

117. 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<sup>55</sup>. Sin embargo, hasta el momento en que se emite la presente resolución no ha presentado documentación alguna que acredite que

---

<sup>53</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

<sup>54</sup> **Constitución Política del Perú**

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

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

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. (...)

<sup>55</sup> Al respecto, el Ministerio ha señalado que se encuentra facultado para imponer dicha obligación.

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.

118. 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.
119. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala<sup>56</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.
120. 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.
121. 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 en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos<sup>57</sup>.

---

<sup>56</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.

<sup>57</sup> 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.

122. 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.
123. 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.
124. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que pueda 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.
125. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala<sup>58</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 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.
126. 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.

---

<sup>58</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.



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

### E.3. Opción menos gravosa:

128. 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.

129. 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<sup>59</sup>.

130. 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

---

59

#### **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.

(...)

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 preferentemente cerca de puentes peatonales<sup>60</sup>.

131. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta<sup>61</sup> no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir 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.
132. 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.

---

60

**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 el 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. (...)

61

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 e vías urbanas o en la red vial, dentro del derecho de vía, destinada a permitir el embarque y desembarque de usuarios.

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

133. 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.
134. Por tanto, 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 la exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, 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 y argumentos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como por Expreso La Florida S.R.L., precisados 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 Expreso La Florida S.R.L., en los siguientes extremos:

(i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre regular de personas del ámbito nacional, en las rutas Chiclayo (Lambayeque) – El Limoncito (Cajamarca) y viceversa; materializado en el Oficio N° 962-2015-MTC/15.

(ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 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 en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(iv) 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 Observatorio de Transporte Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(v) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre, establecida en el numeral 3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte y efectivizada 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 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 Expreso La Florida S.R.L., en este extremo.

**Cuarto:** disponer que no se aplique a Expreso La Florida S.R.L. 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 Ubía Alzamora.**

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ***  
***PRESIDENTE***