

0290-2015/CEB-INDECOPI

17 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000090-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTES : EXPRESO PAREDES ESTRELLA S.A.C.

SEÑOR DE LOS MILAGROS DE TINGO MARÍA S.A.C

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Expreso Paredes Estrella S.A.C. y Señor de los Milagros de Tingo María S.A.C.:*

- (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 las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15.*
- (ii) *La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° y el numeral 1.12.1) del artículo 55° 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 Metropolitana y/o Callao, establecida en el artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*

**Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales; así como para solicitar**

**nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT.**

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escritos del 1 de abril y 19 de mayo de 2015, Expreso Paredes Estrella S.A.C. y Señor de los Milagros de Tingo María S.A.C. (en adelante, las denunciantes) interpusieron 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 público regular de personas en la red vial nacional, en las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 UIT, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) y el numeral 1.12.1) del artículo 55° del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración del Transporte (en adelante, RNAT).

- (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o Callao, establecida en el artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales; así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33º RNAT.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Las denunciantes son empresas de personería jurídica de derecho privado, que tienen el derecho de acudir al Ministerio y solicitar se les autorice la prestación del servicio de transporte de pasajeros a nivel nacional y que esta solicitud sea admitida a trámite a fin que en su oportunidad, previa calificación, se otorguen las autorizaciones de ruta solicitadas.
- (ii) Mediante los Oficios N° 2278-2014-MTC/15 y N° 2279-2014-MTC/15, el Ministerio denegó sus solicitudes 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.
- (iii) A través del Decreto Supremo N° 023-2009-MTC, que modificó el RNAT, el Ministerio ha impuesto ciertas obligaciones que resultan inviables y que atentan contra la actividad económica de su empresa, puesto que de incumplir con dicha obligación no se les otorgará sus solicitudes para operar en el mercado de transportes.
- (iv) La medida impuesta por el Ministerio no incentiva la libre competencia, por el contrario ha generado la creación de un régimen monopólico o de exclusividad en favor de algunos agentes económicos en el mercado de transporte terrestre.
- (v) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional es una medida injustificada que resulta contraria a la Constitución

Política del Estado y que debe ser sancionada drásticamente, ello, teniendo en cuenta lo señalado por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) en sus diferentes resoluciones, sobre la misma materia. Por tanto, dicho requerimiento resulta ilegal.

- (vi) El artículo 63° de la Ley N° 27444, prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones que por ley se le han conferido, salvo por mandato judicial o por ley; sin embargo, el Ministerio no cuenta con ninguna de estas salvedades, por lo que estaría contraviniendo la mencionada ley. Además, vulnera lo dispuesto en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, que garantizan el derecho a la libre iniciativa privada.
- (vii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT desincentiva la libertad de empresa y restringe el acceso al mercado de transportes, motivando la creación de monopolios. Adicionalmente, con dicha exigencia, el Ministerio, demuestra un trato desigual en comparación con las empresas aéreas, puesto que a estas no se les solicita este requisito.
- (viii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como requisito para permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional contraviene a lo establecido por el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, alterando las condiciones del mercado de manera injustificada; lo cual ha sido también señalado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) en la Resolución N° 0921-2011/SC1-INDECOPI.
- (ix) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado financiero y de gestión como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional vulnera lo establecido por el artículo 5° de la Ley N° 27181. Además traslada al administrado la tarea de demostrar que probablemente la vía no se encuentre en óptimas condiciones para prestar el servicio de transporte.
- (x) Dicha exigencia además constituye un trato diferenciado y discriminatorio en tanto únicamente deben cumplir con la mencionada obligación aquellas

empresas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional de Callao.

- (xi) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, es un requisito imposible de cumplir, pues existen ciudades en el país que no cuentan con terminales autorizados, incluso existiendo la necesidad de la creación de estos.
- (xii) Esta exigencia crea un grave costo social, en donde principalmente son afectados los pobladores de las ciudades alejadas al no poder trasladarse de un pueblo a otro, además constituye un alto costo económico pues tendría que construirse un terminal terrestre acorde a lo que establezca el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando además la economía de los usuarios de este servicio.

#### **B. Admisión a trámite:**

- 3. Mediante Resolución N° 0354-2015/STCEB-INDECOPI del 9 de junio de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a las denunciadas, al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 16 de junio de 2015, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>1</sup>.

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

- 4. El 22 de junio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 1619-2015/CEB (dirigido a la denunciante), N° 1620-2015/CEB (dirigido al Ministerio) y N° 1621-2015/CEB (dirigido al Procurador Público del Ministerio).  
M-CEB-02/1E

capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.

- (ii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA correspondiente, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de la denunciante.
- (iii) El otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional quedó temporalmente suspendido mientras duró la transferencia de funciones del Ministerio a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, 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 Observatorio de Transporte Terrestre (en adelante, OTT), conforme a lo establecido en la Vigésimo Primera Disposición del RNAT.
- (iv) Dicha medida responde a la función normativa del transporte terrestre que le compete al Ministerio, de acuerdo al artículo 11º y 16º de la Ley Nº 27181<sup>2</sup>, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y al artículo 9º del RNAT, que le otorgan la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.
- (v) 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.
- (vi) 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,

---

<sup>2</sup> 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.

congestión y saturación de las vías y la contaminación ambiental por carretera.

- (vii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT no constituye una barrera burocrática ni limita la competitividad empresarial en el mercado de las empresas de transporte, toda vez que el Ministerio ha regulado diferentes supuestos y exigencias de conformidad con su competencia normativa.
- (viii) Se han establecido escalas claramente diferenciadas y excepcionales con supuestos específicos para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de todos los ámbitos y para el transporte mixto como la exigencia de un patrimonio neto mínimo que puede ser en unos casos de mil (1 000), seiscientos (600), trescientos (300), ciento cincuenta (150) y cincuenta (50) UIT.
- (ix) 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 Lima y Callao, con la finalidad de regular el transporte público de personas en el ámbito nacional.
- (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) Mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituía una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Asimismo, dicha resolución tiene autoridad de cosa decidida

por lo que la Comisión no resulta competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.

## II. ANÁLISIS:

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26<sup>o</sup>BIS de Decreto Ley N° 25868<sup>3</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>4</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>5</sup>.

---

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

**Disposiciones Finales**

**Primera.-**

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

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

<sup>4</sup> **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26<sup>o</sup>BIS.-** La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

<sup>5</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 20<sup>o</sup>.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI**

(...)

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



7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del 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>6</sup>.

**B. Cuestiones previas:**

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

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
9. 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.
10. 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 las cuestionadas disposiciones califican como barreras burocráticas, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
11. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse

---

<sup>6</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

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:

12. El Ministerio señala que mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituía una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Según el Ministerio, dicha resolución tiene autoridad de cosa decidida, por lo que la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.
13. Al respecto, cabe indicar que el artículo 48° de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar *al caso concreto* aquellas barreras que hayan sido establecidas por decreto supremo<sup>7</sup>. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, no teniendo alcance general.
14. La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, invocada por el Ministerio, se originó por denuncias interpuestas por las siguientes personas jurídicas:
  - (i) Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.
  - (ii) Turismo Erick El Rojo S.A.
  - (iii) Empresa de Transportes Turismo Tres Estrellas S.A.C.
  - (iv) Empresa de Transportes Andia S.A.C.
  - (v) Empresa de Transportes Warivilca S.A.
  - (vi) Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.
15. En ese sentido, como se puede apreciar la denunciante no formó parte de la denuncia que originó el pronunciamiento referido por el Ministerio, por lo que no corresponde vincular sus efectos al presente caso.

<sup>7</sup>

Ley N° 27444

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. (...)

M-CEB-02/1E

16. Por tanto, corresponde desestimar el argumento efectuado por el Ministerio sobre las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada.

**B.3 Del argumento constitucional de las denunciantes:**

17. Las denunciantes han manifestado que las medidas impuestas por el Ministerio resultan ser contrarias a las disposiciones constitucionales.
18. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
19. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC.
20. Por tanto, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante y, en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

**C. Cuestión controvertida:**

21. 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 público regular de personas en la red vial nacional, en las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 UIT, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular

de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º y el numeral 1.12.1) del artículo 55º del RNAT.

- (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o Callao, establecida en el artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales; así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33º RNAT.

#### **D. Evaluación de legalidad:**

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

- 22. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT<sup>8</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 Observatorio de Transporte Terrestre (en adelante OTT), previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
- 23. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a las denunciadas a través de los Oficios N° 2278-2014-MTC/15 y N° 2279-2014-MTC/15, mediante los cuales el Ministerio se negó a atender su solicitud destinada a obtener las respectivas autorizaciones para prestar el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional en las rutas: Lima - Cusco y viceversa, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las

---

<sup>8</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 4º 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.

ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia.

24. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N°27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre<sup>9</sup>, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.
25. De acuerdo a lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 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>10</sup>.
26. 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 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.

---

<sup>9</sup> **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. (...).

<sup>10</sup> **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.

27. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley N° 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>11</sup>.
28. 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 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.
29. 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 N° 27444, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas<sup>12</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 facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley N° 27444<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> **Ley N° 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>12</sup> **Ley N° 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. "

<sup>13</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.

30. 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.
31. 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>14</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>15</sup>.

---

<sup>14</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>15</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 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 M-CEB-02/1E

- iii. La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante resolución ministerial se establecerá la Organización y Funciones del OTT<sup>16</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.
32. 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.
33. 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.
34. 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>17</sup>, ello no implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación

---

normas complementarias al presente reglamento.

16

**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.

17

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

M-CEB-02/1E



administrativa.

35. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal al mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional, en las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15, 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.
36. 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. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:

37. Conforme al artículo 5º de la Ley N° 27181, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación, en resguardo de la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte<sup>18</sup>.
38. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transportes en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones

---

<sup>18</sup>

**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. (...).

deben estar debidamente justificadas<sup>19</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.

39. 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.
40. Además debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>20</sup> la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. 2. tr. Rectificar o hacer justo algo. 3. tr. Probar la inocencia de alguien en lo que se le imputa o se presume de él. U. t. c. prnl. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR](http://buscon.rae.es/drae/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/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACION](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACION) (Consultado el 17 de julio de 2015).

<sup>20</sup> Ver Resoluciones N° 0139-2011/SC1-INDECOPI, N° 0414-2011/SC1-INDECOPI, N° 0796-2011/SC1-INDECOPI, N° 0797-2011/SC1, N° 0921-2011/SC1-INDECOPI, N° 1177-2011/SC1-INDECOPI, N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, N° 0168-2012/SC1-INDECOPI, N° 0661-2012/SC1-INDECOPI, N° 0865-2012/SC1-INDECOPI, N° 0983-2012/SC1-INDECOPI, N° 2925-2012/SC1-INDECOPI, N° 3411-2012/SDC-INDECOPI, N° 0045-2013/SDC-INDECOPI, N° 0120-2013/SDC-INDECOPI, N° 0377-2013/SDC-INDECOPI, N° 0433-2013/SDC-INDECOPI, N° 0592-2013/SDC-INDECOPI, N° 0627-2013/SDC-INDECOPI, N° 1104-2013/SDC-INDECOPI, N° 1245-2013/SDC-INDECOPI, N° 0002-2014/SDC-INDECOPI, N° 0178-2014/SDC-INDECOPI, N° 0243-2014/SDC-INDECOPI, N° 0361-2014/SDC-INDECOPI, N° 0608-2014/SDC-INDECOPI, N° 0782-2014/SDC-INDECOPI, N° 0016-2015/SDC-INDECOPI.

<sup>21</sup> Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181: *"La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...) En efecto, la norma busca que sólo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión"*.

41. En ese sentido, si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte<sup>22</sup>, como los cuestionados en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5° de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

D.3 La exigencia de contar con un patrimonio neto ascendente a mil (1 000) UIT:

42. Si bien 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>23</sup>, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido su competencia conforme a las normas que garantizan la estabilidad de las inversiones en materia de transporte.
43. De la revisión del marco normativo en materia de transportes, aprobado con anterioridad a la vigencia del RNAT, se aprecia que no existía la obligación de contar con un patrimonio mínimo neto de mil (1 000) UIT como requisito de acceso y permanencia en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional. Por tanto, dicha exigencia constituye una modificación de la normativa, debiéndose verificar si la misma se encuentra o no justificada, conforme a lo que establece el numeral 5.2) del artículo 5° de la Ley N° 27181.
44. El Ministerio señala 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 UIT, 150 UIT y 50 UIT.

---

<sup>22</sup> Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23° de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.

<sup>23</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.

45. Cabe señalar que en anteriores procedimientos<sup>24</sup>, considerados en el presente caso en virtud al principio de verdad material contenido en el numeral 1.11) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el Ministerio ha señalado cuáles son las definiciones del servicio de transporte con la finalidad de precisar la proporcionalidad de la medida, argumentando que ello es proporcional en cuanto al servicio de transporte regular de personas por sus características propias (regularidad, continuidad, obligatoriedad y uniformidad) que involucran un riesgo mayor.
46. De ahí que, el patrimonio neto mínimo al ser una figura contable y jurídica permite identificar la situación económica de la empresa y con ello su solvencia al momento de responder ante obligaciones (indemnizaciones y reparaciones civiles) derivadas de accidentes de tránsito. Sin embargo, no se sustenta cómo se relacionaría que las denunciadas cuenten con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.
47. A entender de esta Comisión, la justificación de una modificación normativa involucra la identificación de un problema o un interés público a alcanzarse así como la respectiva sustentación que explique de qué manera la nueva disposición adoptada constituye una medida necesaria e idónea para cumplir con la finalidad propuesta. Por tanto, si bien puede entenderse que existe un problema determinado, como es el índice de accidentes de tránsito, ello no se disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, dado que para lo que se alega podría servir es para garantizar que se pueda afrontar una reparación civil o una indemnización, en caso ocurriera un accidente.
48. 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.
49. 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>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

<sup>25</sup> Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-M-CEB-02/1E

50. En el presente procedimiento, no se ha demostrado que las denunciante registran índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte. No obstante, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando que las denunciante puedan salir del mercado o eventualmente obligársele a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
51. 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 5° de la Ley N° 27181.
52. En consecuencia, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 38.1.5.1 del artículo 38° y el numeral 1.12.1) del artículo 55° del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.
53. Habiéndose detectado la ilegalidad de esta medida, carece de objeto pronunciarse acerca del argumento planteado por las denunciante en el sentido que dicha exigencia implicaría un trato diferenciado ya que es requerida únicamente para el servicio regular de transporte de personas en la red vial nacional, no siendo exigible a las empresas aéreas.
- D.4. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión:
54. El numeral 1) del artículo 39° del RNAT establece como requisito para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao<sup>26</sup>.

---

2011/CEB y 000177-2011/CEB, el Ministerio ha señalado los problemas que se buscaría evitar con la aplicación de la exigencia cuestionada son los accidentes de tránsito, incumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc.

<sup>26</sup>

**Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 39°.- Condiciones legales específicas adicionales que se debe cumplir para acceder y permanecer en el servicio de M-CEB-02/1E

55. Teniendo en cuenta que la exigencia de un estudio de factibilidad no existía con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT y que se habría producido una modificación en la normativa aplicable, corresponde verificar si el Ministerio ha presentado argumentos que justifiquen la referida modificación, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
56. En el presente caso, el Ministerio ha manifestado que dicha exigencia se sustenta en la necesidad de conocer el impacto de demanda de las autorizaciones para el servicio de transporte en Lima y Callao mediante un análisis socio-económico que evite un crecimiento explosivo de oferta en el servicio de transporte de personas, lo que podría generar un impedimento a su buen funcionamiento.

---

transporte público regular de personas de ámbito nacional con origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y a la provincia constitucional del Callao.

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

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

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

39.1.2 Análisis del mercado:

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

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

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

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

39.1.3 Análisis de gestión:

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

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

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

39.1.4 Análisis Financiero.

39.1.4.1 Patrimonio mínimo exigido por este Reglamento y su composición.

39.1.4.2 Presupuesto de inversión y estructura de financiamiento.

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

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

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

39.1.4.6 Análisis de sensibilidad considerando por lo menos tres escenarios.

39.1.4.7 Análisis de punto de equilibrio.

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

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

57. Sin embargo, el Ministerio no ha explicado de qué manera coadyuvaría, eficientemente, la existencia de dicho estudio para resguardar y prevenir el crecimiento explosivo de oferta. Por otra parte, el Ministerio tampoco 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.
58. De ahí que, el Ministerio no ha cumplido con justificar legalmente las razones por las cuales ha considerado necesario efectuar un cambio en la normativa aplicable en materia de transportes y requerir el cumplimiento de una nueva exigencia no contemplada en el reglamento anterior, contraviniendo así el artículo 5º de la Ley N° 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.
59. 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 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 a la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.
60. Finalmente, cabe indicar que la denunciante cuestiona que el Ministerio sólo exija el referido estudio a aquellas empresas que prestan el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o la Provincia Constitucional del Callao y no a aquellas empresas que brindan el mismo tipo de servicio y que tienen como origen y/o destino otras provincias del Perú.
61. Al respecto, esta Comisión considera que habiéndose determinado la ilegalidad de la exigencia cuestionada, carece de objeto emitir un pronunciamiento con relación a este último argumento planteado por la denunciante.

D.5. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

62. 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>27</sup>.

63. Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, los artículos 11° y 16° 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 5° de la referida ley.
64. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos<sup>28</sup> la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas, así como para solicitar la renovación de la misma, no constituye una modificación en la normativa de transportes; motivo por el cual la disposición cuestionada en el presente procedimiento no contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
65. 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 5° de la Ley N° 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

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

---

<sup>27</sup> **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 33°.- Consideraciones generales

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

(...)

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

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

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

<sup>28</sup> Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.



66. 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 público regular de personas en la red vial nacional, en las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 UIT, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° y el numeral 1.12.1) del artículo 55° del RNAT.
  - (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o Callao, establecida en el artículo 39° del RNAT.
67. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales; así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista 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.
68. En el presente caso, las denunciantes señalaron que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad ya que:
- (i) El Ministerio establece una medida que crea un grave costo social, en donde principalmente son afectados los pobladores de las ciudades alejadas al no poder trasladarse de un pueblo a otro, además constituye un alto costo

económico pues tendría que construirse un terminal terrestre acorde a lo que establezca el Ministerio, debiendo incrementar los pasajes, afectando además la economía de los usuarios de este servicio.

- (ii) El Ministerio no considerado la inversión que deben realizar las empresas para cumplir que la exigencia solicitada, pues el tener que construir terminales o celebrar contratos de uso y/o usufructo implica una inversión que no todas las empresas pueden realizar.

69. Según las denunciadas, ello conlleva a la eventual salida del mercado de las empresas que prestan el servicio de transportes en zonas de baja demanda, es decir, zonas rurales o al interior del país. Así, las empresas de transportes se verían obligadas a construir los terminales terrestres y estaciones de rutas y trasladar la carga a los pasajeros o, no prestar el servicio en dichas localidades. En ambos casos se generaría la aparición de un mercado informal que trate de satisfacer las necesidades de los pobladores y así, se causarían mayores problemas al sector formal.

70. 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)

71. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta, para la 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.

72. 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 las denunciantes por su condición de agentes económicos en el sector de transportes.
73. 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 las empresas denunciantes para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas sin alguna precisión de las rutas.
74. En ese sentido, si bien los indicios de carencia de razonabilidad presentados por las denunciantes versan sobre zonas rurales o al interior del país con características particulares (baja demanda), 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.
75. Adicionalmente, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión<sup>29</sup> y la Sala<sup>30</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>31</sup> para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.
76. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos<sup>32</sup>:

---

<sup>29</sup> Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

<sup>30</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

<sup>31</sup> En pronunciamientos anteriores, esta Comisión ha considerado que los antecedentes resolutivos que declaren barrera burocrática carente de razonabilidad determinada medida, constituyen indicios razonables que permiten a la Comisión requerir a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada (ver la Resolución N° 0315-2012/CEB-INDECOPI).

<sup>32</sup> A través de la Resolución N° 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:

*“En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. Por ejemplo, indicando en qué forma y en qué*

M-CEB-02/1E

- 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.

77. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de 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.

#### E.1. Interés público:

78. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala<sup>33</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>34</sup>.
79. Sin embargo, la Comisión considera que en esta etapa del análisis, no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas en el ámbito nacional, tiene por objeto solucionar un problema

---

*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 permitirían alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas."*

<sup>33</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

<sup>34</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. (...)

concreto que afecta a la población y cuya existencia ha sido debidamente acreditada por parte de la entidad denunciada.

80. Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales, tiene la finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.
81. 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:

82. 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>35</sup>. Sin embargo, hasta el momento en que se emite la presente resolución no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación, evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la medida, así como los efectos que la misma podría ocasionar en los agentes económicos, en el servicio de transporte de pasajeros o en la población.
83. 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.
84. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala<sup>36</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.

---

<sup>35</sup> Al respecto, el Ministerio ha señalado únicamente que se encuentra facultado para imponer dicha obligación.

<sup>36</sup> Ver Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.  
M-CEB-02/1E

85. 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.
86. 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>37</sup>.
87. 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.
88. 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.
89. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que puede llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la

---

<sup>37</sup>

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

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

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

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

demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.

90. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala<sup>38</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.
91. 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.
92. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada.

### E.3. Opción menos gravosa:

93. 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.
94. 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

---

<sup>38</sup> Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras. M-CEB-02/1E

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>39</sup>.

95. Posteriormente, dicho artículo fue modificado estableciéndose que de manera excepcional y tratándose del servicio de transporte regular de personas que se realice en ruta corta y/o zonas rurales donde no existieran terminales terrestres y/o estaciones de ruta, los gobiernos locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarían paraderos para dicho servicio, siempre que ello no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y el ambiente y siempre que éstos se encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> **Decreto Supremo 009-2004-MTC.**

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

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

De manera excepcional, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres y estaciones de ruta, podrá autorizar la utilización de paraderos en el servicio de transporte interprovincial de personas, siempre que se trate de zonas rurales y no exista terminales terrestres o estaciones de ruta en el lugar. La Dirección General de Circulación Terrestre o las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre, según corresponda, deberán emitir, en forma previa a la autorización, opinión favorable para el establecimiento del paradero, sin cuyo requisito no se otorgará la licencia. Dicha opinión favorable se emitirá únicamente cuando el paradero no represente riesgo alguno para la seguridad de los usuarios y el ambiente.  
(...)

<sup>40</sup> **Decreto Supremo 009-2004-MTC**

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

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

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



96. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta<sup>41</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.
97. 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.
98. 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.
99. 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

---

<sup>41</sup> Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

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

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

(...)

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

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 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

#### **RESUELVE:**

**Primero:** desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y las denunciantes, los mismos que se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Expreso Paredes Estrella S.A.C. y Señor de los Milagros de Tingo María S.A.C, en los siguientes extremos:

- (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular personas en la red vial nacional, en las rutas Lima - Cusco y viceversa; efectivizado en el Oficio N° 1117-2015-MTC/15, Lima – Tocache y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María, Aucayacu y Progreso; efectivizado en el Oficio N° 2278-2012-MTC/15 y Lima – Pucallpa y viceversa, con escalas comerciales en las ciudades de Huánuco, Tingo María y Aguaitia; efectivizado en el Oficio N° 2279-2012-MTC/15.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 UIT, como requisito para acceder al mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° y el numeral 1.12.1) del artículo 55° 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 Metropolitana y/o Callao, establecida en el artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

**Tercero:** declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales; así como para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, prevista en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Expreso Paredes Estrella S.A.C. y Señor de los Milagros de Tingo María S.A.C.

**Cuarto:** disponer que no se aplique a Expreso Paredes Estrella S.A.C. y Señor de los Milagros de Tingo María S.A.C 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 48° 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 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**