

0326-2015/CEB-INDECOPI

7 de agosto de 2015

EXPEDIENTES N° 000107-2015/CEB y N° 000108-2015/CEB
DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
DENUNCIANTE : TRANSPORTES VICUÑITAS TOURS E.I.R.L.
RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Transportes Vicuñitas Tours E.I.R.L.:*

(i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas en la red vial nacional en la ruta Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, así como en la ruta Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa; materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.

(ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en el numeral 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

Se dispone la inaplicación, al caso concreto de Transportes Vicuñitas Tours E.I.R.L., de las barreras burocráticas declaradas ilegales y de la barrera

burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. Las denuncias:

1. Mediante escritos del 14 de abril de 2015, Transportes Vicuñitas Tours E.I.R.L. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncias contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad originadas en las siguientes medidas:
 - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas en la red vial nacional en la ruta Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, así como en la ruta Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa; materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.
 - (ii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, establecida en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, el RNAT).
 - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.

2. Fundamenta sus denuncias en los siguientes argumentos:
- (i) La suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional es transitoria y sería dejada sin efecto al entrar en funciones el Observatorio de Tránsito Terrestre (en adelante, el OTT). Sin embargo la medida en cuestión contraviene el marco legal por lo que es irrelevante su temporalidad, sin perjuicio que a la fecha se mantenga impuesta a las empresas de transporte.
 - (ii) La suspensión objeto de denuncia no habría sido dispuesta por una ley o mandato judicial expreso que la justifique, en una contravención del artículo 64° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Además, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, no faculta al Ministerio a impedir la obtención de las correspondientes autorizaciones vía suspensión.
 - (iii) Según la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, no resulta exigible aquello que requiere de una norma complementaria no vigente (tenga un plazo de entrada en vigencia), lo que se presenta frente a la situación del OTT.
 - (iv) La función administrativa que ejerce el Ministerio no puede ser limitada por condicionamientos impuestos por la propia entidad, lo que ocasiona el impedimento de los agentes de desarrollar su actividad económica. De ahí que, el mantenimiento de la suspensión cuestionado sea arbitrario por cuanto la autoridad podría abstenerse de ejercer sus atribuciones por razones de mérito u oportunidad.
 - (v) En una inobservancia de la Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT, el Ministerio no ha cumplido con emitir la resolución ministerial que implemente el OTT.
 - (vi) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizados, en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, es una medida carente de razonabilidad, pues circunscribe su aplicación a zonas en donde no se ha detectado la existencia de un

problema de congestión vehicular, en las que no exista infraestructura o en donde es muy onerosa.

- (vii) Del Registro Nacional de Terminales Terrestres y Estaciones de Ruta de Transporte de Personas, no existen estos espacios en el extremos de la ruta de Juliaca y para los casos de los extremos de las rutas Arequipa y Cusco, no se le permite ser usuarios de los terminales o estaciones de ruta existentes por resultar oneroso o por no contar con una autorización.
- (viii) La exigencia del numeral 4) del artículo 33° del RNAT es arbitraria por cuanto depende de la regulación que emita el Ministerio, la que puede ser expedida por razones de mérito u oportunidad.
- (ix) El Ministerio no brinda alternativas para el cumplimiento de la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta. Los paraderos de ruta no han sido señalados de modo expreso como opción para cumplir con el numeral 4) del artículo 33° del RNAT, lo que antes sí se encontraba previsto en el artículo 154° del reglamento anterior.
- (x) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT constituye una modificación a la normativa aplicable en materia de transportes, por lo que corresponde a la autoridad sectorial justificar a fin verificar la observancia de lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
- (xi) El Ministerio considera que existen condiciones legales específicas que se deben cumplir para permanecer en el mercado de transportes como contar con un patrimonio de mil (1 000) UIT y en otros casos de trescientos (300) UIT.
- (xii) La justificación para la exigencia del numeral 1.5.1) del artículo 38° del RNAT por el Ministerio no solo debe involucrar la identificación de un problema o interés público a alcanzar, sino el desarrollo de cómo lo propuesto es una medida necesaria e idónea para su solución.
- (xiii) Se han presentado pronunciamientos emitidos por la Comisión y por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del

Indecopi (en adelante, la Sala) en los que se han declarado barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las medidas materia de denuncia.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0177-2015/CEB-INDECOPI del 8 de mayo de 2015 se admitió a trámite las denuncias y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.
4. De igual modo, en el mencionado acto se dispuso la acumulación del procedimiento tramitado en el Expediente N° 000107-2015/CEB al tramitado en el Expediente N° 000108-2015/CEB.
5. Dicha resolución fue notificada al Ministerio, así como a su Procuraduría Pública, el 14 de mayo de 2015 y a la denunciante el 24 de junio de 2015; conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas¹.

C. Contestación de la denuncia:

6. El 21 de mayo 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 las variables y los indicadores tomados para calificar una regulación pública como una limitación que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de los medios probatorios aportados a fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
 - (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que afecte su competitividad empresarial en el mercado.

¹ Cédulas de Notificación N° 1254-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 1255-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio) y N° 1253-2015/CEB (dirigida a la denunciante).
M-CEB-02/1E

- (iii) No existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, el TUPA) correspondiente.
- (iv) Con relación a la medida de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, los criterios técnicos para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional, con la finalidad de regular el servicio de transporte terrestre a nivel nacional, de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley N° 27181 y con el numeral 8 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.
- (v) La Ley N° 27181 se refiere a los supuestos en que se presta el servicio, al establecer escalas claramente diferenciadas y excepcionales como ocurre cuando se brinda el servicio de transporte mixto en ámbito nacional, el servicio de transporte público regular de personas de ámbito regional, provincial, especial, turístico, entre otros.
- (vi) El artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UIT, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática que limita la competitividad empresarial de la denunciante.
- (vii) El artículo 3° de la Ley N° 27181 reconoce que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se encuentra orientado a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y a la comunidad en su conjunto.
- (viii) El Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre con competencia normativa, fiscalizadora y sancionadora, de conformidad con el artículo 16° de la Ley N° 27181.

- (ix) Sobre el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en la red vial nacional, tiene como finalidad tutelar la vida y garantizar la seguridad vial en el país en búsqueda de la mejora del transporte terrestre a nivel nacional, conforme a lo establecido en el RNAT y sus modificatorias. Por ende, la medida resulta razonable.
- (x) La disposición que suspende el otorgamiento de autorizaciones hasta la transferencia de funciones a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, la Sutran), ha dictada sobre la base de la competencia de gestión y normativa del Ministerio.
- (xi) El mantenimiento de la suspensión denunciado responde a un diagnóstico actual de transporte que refleja diversos aspectos tal como la accidentabilidad en la vías del país. Asimismo, es una medida progresiva aprobado de acuerdo a lineamientos dictados por la Comisión.
- (xii) La finalidad del mantenimiento de la suspensión denunciada garantiza la seguridad y la vida de las personas, así como moderniza las unidades destinadas a la prestación del servicio de transporte a nivel nacional.
- (xiii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales responde a la formalización y seguridad en la prestación del servicio de transporte. Con ello se garantiza el embarque y desembarque de pasajeros en lugares autorizados y la seguridad del servicio.
- (xiv) La obligación del numeral 4) del artículo 33° del RNAT fue antes regulada por el Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, en ese sentido, el Estado ha regulado de modo uniforme, permanente y constante dicha medida .
- (xv) El RNAT no exige que los terminales de ruta y estaciones de ruta sean de propiedad de las empresas prestadoras del servicio de transporte, en tanto se ha previsto que se pueda contar con un contrato de arrendamiento de dichos espacios.

II. ANÁLISIS:

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

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26^oBIS del Decreto Ley N° 25868 la Comisión es competente para conocer 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 mercado².
8. 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 competencia³.
9. 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) razonables o carentes de razonabilidad⁴.

B. Cuestiones previas:

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

² **Decreto Ley N° 25868**
Artículo 26^oBIS.- 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. (...).

³ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 20^o.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi
(...)
20.2. Asimismo el INDECOPÍ 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.

⁴ 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.

10. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar las variables y los indicadores tomados en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que impida a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de lo aportado a fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
 11. 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.
 12. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, constituyen barreras burocráticas 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.
 13. En el presente caso, las disposiciones correspondientes al subsector transportes establecen **prohibiciones** y **exigencias** indispensables a las empresas que pretenden acceder o permanecer en el mercado para prestar el servicio de transporte público de personas, por lo que su imposición califica como una barrera burocrática susceptible de ser conocida por este órgano, según la definición legal prevista en el párrafo precedente.
 14. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.
- B.2. De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de la denunciante:
15. Según el Ministerio, no se ha acreditado que se le haya impuesto al caso de la denunciante alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad o acceso al mercado.

16. Al respecto, la Sala ha señalado en diversos pronunciamientos⁵ que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:
- En concreto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo** que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.
 - En abstracto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **fuera de un procedimiento administrativo**, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.
17. En el presente caso, en lo que respecta al mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional, a través de los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15 la denunciante ha acreditado que el Ministerio impone tal medida a su caso particular. Por consiguiente, se desestima lo alegado por la autoridad sectorial en este extremo.
18. De otro lado, con relación a las demás exigencias cuestionadas, la denunciante no ha acreditado su imposición dentro de un procedimiento administrativo. Empero, se verifica su cuestionamiento como limitaciones para el acceso o permanencia de las empresas de transporte en el mercado, establecidas a través del RNAT (disposición exigible a un grupo indeterminado de personas).
19. En consecuencia, dado que resulta posible cuestionar la imposición de barreras burocráticas fuera del marco de un procedimiento administrativo ante el Ministerio (en abstracto), como ocurre en este extremo, exigidas únicamente a través de una norma administrativa de alcance general (RNAT); corresponde desestimar lo alegado por la entidad.

B.3. Del argumento constitucional del Ministerio:

⁵ Resolución N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, Resolución N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, y Resolución N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008.
M-CEB-02/1E

20. El Ministerio indicó que los criterios para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados sobre la base del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional.
21. Sobre el particular, la Comisión únicamente se encuentra facultada para verificar si las barreras burocráticas que conoce contravienen las leyes o normas con rango de ley, y si resultan carentes de razonabilidad, pero no para evaluar su constitucionalidad.
22. 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.
23. Por tanto, no corresponde considerar el argumento planteado por el Ministerio en este punto y, en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realizará en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas denunciadas.

C. Cuestión controvertida:

24. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:
 - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas en la red vial nacional en la ruta Juliaca - Arequipa y viceversa, así como en la ruta Juliaca - Cusco y viceversa, materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.
 - (ii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, establecida en el numeral 4) del artículo 33° del RNAT.
 - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como condición para acceder y permanecer en el mercado del

servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.

D. Evaluación de legalidad:

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

25. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT⁶, el Ministerio dispuso la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones a la Sutran. Asimismo, dispuso que dichas autorizaciones se otorgarán conforme a los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre.
26. El Ministerio ha señalado en sus descargos que las autorizaciones serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia la disposición complementaria del RNAT antes indicada⁷.
27. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada al caso de la denunciante a través de los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, mediante los cuales el Ministerio declaró improcedente su solicitud para la obtención de una autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional en las rutas Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, y Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa, respectivamente.

⁶ **Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. 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.

⁷ En su escrito de descargos del 21 de mayo de 2015, el Ministerio señaló textualmente lo siguiente: «5. *Mediante la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento, no se pretender desconocer las atribuciones otorgadas al MTC mediante ley, sino regular provisionalmente la suspensión del otorgamiento de las autorizaciones de la red vial nacional, en plazo determinable, hasta la instalación efectiva del Observatorio de Transporte Terrestre, ente que efectuará un diagnóstico de la situación del transporte terrestre*». (sic).

28. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N° 27181⁸, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.
29. De acuerdo a lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444, se prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, **salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo**⁹.
30. Sobre el particular, 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 y, se tiene que la restricción en evaluación ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, razón por la que se contraviene lo dispuesto en el precitado artículo.
31. Ello guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley N° 27444, que reconocen el derecho de petición administrativa, relacionado la facultad que tiene toda persona para promover por escrito el

8

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 16º.- 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. (...).

9

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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.

inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, la que se encuentra en la obligación a dar una respuesta por escrito a los interesados respecto de lo solicitado dentro de los plazos establecidos¹⁰.

32. 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. Así pues, están 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.
33. Además, las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, con lo cual deben actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas¹¹. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecido debe estar sustentado en facultades expresas del Ministerio, sin que se pueda considerar para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme al artículo 61° de la Ley N° 27444¹².

¹⁰ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 106°.- 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 107°.- 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.

¹¹ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Título Preliminar

Artículo IV°.- (...)

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.

¹² **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 61°.- 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.

34. 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, la autoridad sectorial también vulnera el Principio de Legalidad, pues no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la referida prohibición.
35. Debe precisarse que el RNAT tampoco habilita 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 pronunciamientos¹³, 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 esta no se encuentre vigente¹⁴.

¹³ Resoluciones N° 000121-2011/CEB-INDECOPI; N° 0248-2010/CEB-INDECOPI; N° 0047-2014/CEB-INDECOPI; N° 0096-2014/CEB-INDECOPI y, N° 0143-2014/CEB-INDECOPI.

¹⁴ **Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante 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 normas complementarias al presente reglamento.

- (iii) La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT¹⁵ dispone que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT. No obstante, hasta la fecha la señalada resolución ministerial no ha sido aprobada, motivo por el que no se ha emitido la norma complementaria requerida para la implementación del OTT.
36. Por tanto, el mantenimiento de la suspensión dispuesta 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.
37. Por otro lado, el Ministerio ha manifestado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados (medida que no será evaluada en el presente procedimiento). 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.
38. Finalmente, si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte¹⁶, ello no

¹⁵ **Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante 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.

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

implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.

39. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional para la ruta Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, así como en la ruta Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa; materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.
40. La ilegalidad radica en una contravención del artículo 63° de la Ley N° 27444 y del Principio de Legalidad del numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la referida ley -concordado con el artículo 61° del mismo cuerpo normativo y la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT-; y en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

D.2. Cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181:

41. Conforme al artículo 5° de la Ley N° 27181, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación. Con ello se busca resguardar la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte¹⁷.
42. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transporte en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas¹⁸, es decir, deben estar

¹⁷ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 5°.- 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. (...).

¹⁸ **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos (...). Ver primera acepción de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificar> (consultado el 7 de agosto 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.

precedidas de la presentación de un sustento claro de las razones que justificarían la necesidad de un cambio en la normativa vigente.

43. Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que esta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
44. Adicionalmente, en reiterados pronunciamientos¹⁹ la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi (hoy Sala Especializada de Defensa de la Competencia) ha señalado que el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado **con anterioridad a la emisión del cambio normativo** y no con posterioridad al mismo²⁰.
45. En ese sentido, si bien 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 transporte²¹, como son las cuestionadas en el

Prueba convincente de algo. (...). Ver las primeras cinco acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica se encuentra en: <http://lema.rae.es/drae/?val=justificaci%C3%B3n> (consultado el 7 de agosto de 2015).

19 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.

20 Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181: *“La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...)”*

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.”

21 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

presente caso, corresponde evaluar si es que la entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

D.3. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

46. El numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional las empresas tienen que contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT²².
47. De acuerdo a lo señalado, la Ley Nº 27181 faculta al Ministerio a establecer exigencias necesarias para la prestación del servicio de transporte, las cuales pueden estar vinculadas a aspectos organizacionales de las empresas²³. No obstante, se debe evaluar si es que la autoridad sectorial ha ejercido su competencia conforme a las normas que garantizan la estabilidad de las inversiones en materia de transporte.
48. Tal como ha sido indicado en anteriores pronunciamientos²⁴, la exigencia cuestionada constituye una modificación de las normas aplicables en el subsector de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la

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.

²² **Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC.**

Artículo 38º.- Condiciones legales específicas que debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto

38.1 Las condiciones legales específicas que se debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte regular y especial de personas son: (...)

38.1.5 Contar con el patrimonio neto mínimo requerido para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas, el mismo que queda fijado en:

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

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

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

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

- ²³ 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.

- ²⁴ Ver Resoluciones Nº 0068-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0071-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0156-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0252-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

M-CEB-02/1E

justificación pertinente a fin de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.

49. En sus descargos, el Ministerio ha manifestado que la presente exigencia cuenta con excepciones como el caso del servicio de transporte mixto en ámbito nacional del servicio de transporte público regular de personas en ámbito regional, provincial, especial, turístico, entre otros; y a razón de ello, el monto mínimo de patrimonio neto varía de acuerdo a cada caso.
50. De lo argumentado por la entidad denunciada en anteriores procedimientos²⁵, se ha alegado cuáles son las definiciones del servicio de transporte a fin de precisar la proporcionalidad de la medida en análisis. La entidad mencionó que esta resulta proporcional en cuanto al servicio de transporte regular de personas por sus características propias (regularidad, continuidad, obligatoriedad y uniformidad) que involucran un riesgo mayor.
51. De ahí que, el patrimonio neto mínimo al ser una figura contable y jurídica permite identificar la situación económica de la empresa y con ello su solvencia al momento de responder ante obligaciones (indemnizaciones y reparaciones civiles) derivadas de accidentes de tránsito. Sin embargo, no se sustenta cómo se relacionaría que la denunciante cuente con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.
52. A entender de este órgano, 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, este no disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, en tanto según lo alegado, solo garantizaría que se pueda afrontar una reparación civil o una indemnización en caso ocurriera un accidente.

²⁵ Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

Esta información es tomada en consideración para la evaluación del presente caso en virtud del principio de verdad material contenido en el Título Preliminar de la Ley N° 27444.

53. 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 la manera cómo 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.
54. 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 la exigencia cuestionada podría evitar o reducir la existencia de empresas que incumplan con la normativa de transporte vigente u otras obligaciones²⁶ ni se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte.
55. Por estas consideraciones, con la aplicación de la exigencia cuestionada se estaría ocasionando a la denunciante su salida del mercado o, eventualmente, obligándola a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
56. En atención a lo expuesto, en el presente caso el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el RNAT referida a la exigencia de un mínimo patrimonial conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.
57. Por consiguiente, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal por vulnerar el artículo 5º de la Ley N° 27181²⁷; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

²⁶ Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB y 000177-2011/CEB, el Ministerio ha señalado que 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.

²⁷ Este criterio es compartido por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del Poder Judicial, quien mediante Resolución N° 11 del 11 de enero de 2013 (emitida en el Proceso de Acción Popular seguido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tramitado en el Expediente N° 548-2012-0-1801-SP-CI-04) declaró ilegal (y nula) la exigencia contenida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.

D.4. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

58. El numeral 4) del artículo 33° del RNAT establece como condición indispensable para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, que se acredite contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales²⁸.
59. Conforme ha sido señalado, los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 facultan al Ministerio a establecer (via RNAT) determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte como la que se analizará en este punto. Empero, corresponde evaluar si la entidad denunciada ha ejercido sus atribuciones conforme a lo establecido en el artículo 5° de la referida ley.
60. Al respecto, cabe indicar que en anteriores pronunciamientos²⁹ la Comisión ha declarado que la obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33° del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, no constituye una modificación en la normativa de transportes; motivo por el cual la presente disposición no contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
61. Por tanto, en observancia de las competencias del Ministerio para establecer exigencias 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 en este punto supera el análisis de legalidad.

E. Evaluación de razonabilidad:

²⁸ **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 33°.- Consideraciones generales

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

²⁹ Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.
M-CEB-02/1E

62. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, al haber identificado que las siguientes medidas cuestionadas por la denunciante constituyen 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 interprovincial de personas en la red vial nacional en la ruta Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, así como en la ruta Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa; materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.
 - (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del RNAT.
63. Sin embargo, al haberse determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, establecida el numeral 4) del artículo 33° del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal; corresponde proceder con el análisis de razonabilidad en este extremo.
64. En el presente caso, la denunciante manifestó lo siguiente respecto de la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta:
- (i) Es una medida carente de razonabilidad pues circunscribe su aplicación a zonas en donde no se ha detectado la existencia de un problema de congestión vehicular, en las que no exista infraestructura o en donde es muy onerosa.
 - (ii) No existen espacios en el extremos de la ruta de Juliaca y para los casos de los extremos de las rutas Arequipa y Cusco, no se le permite

ser usuarios de los terminales o estaciones de ruta existentes por resultar oneroso o por no contar con una autorización.

- (iii) Es una medida arbitraria por cuanto depende de la regulación que emita el Ministerio, la que puede ser expedida por razones de mérito u oportunidad.
- (iv) El Ministerio no brinda alternativas para el cumplimiento de dicha exigencia. Los paraderos de ruta no han sido señalados de modo expreso como una opción, lo que antes sí se encontraba previsto en el artículo 154° del RNAT anterior.

65. Al respecto, el numeral 4) del artículo 33° del RNAT disponen lo siguiente:

«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)

- 66. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta para el acceso y 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.
- 67. Asimismo, el presente extremo de la denuncia ha sido planteado en abstracto, como una barrera burocrática de alcance general contenida en una disposición administrativa **susceptible de ser impuesta** a la denunciante por su condición de agente económico en el sector de transportes.
- 68. De ahí que, de declararse fundada la denuncia en este punto, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, sería inaplicable a la empresa

denunciante para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas **sin alguna precisión de las rutas**.

69. En ese sentido, si bien (de la lectura de la denuncia) los indicios de carencia de razonabilidad presentados versan sobre determinadas zonas al interior del país con características particulares, 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 localidades 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.
70. Adicionalmente, en diversos pronunciamientos la Comisión³⁰ y la Sala³¹ han declarado barrera burocrática carente de razonabilidad 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; por lo que se presentan indicios razonables³² para valorar la razonabilidad de la medida.
71. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la barrera burocrática en evaluación, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos³³:
- a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y resulta idónea para solucionar el problema que lo afecta.

³⁰ Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

³¹ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

³² 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).

³³ A través de la Resolución N° 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:

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

- 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.
72. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional.

E.1. Interés público:

73. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala³⁴, 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 Constitución³⁵.
74. Sin embargo, este cuerpo colegiado 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 ruta³⁶ como condición para permanecer en el mercado de servicio de transporte interprovincial de personas en la red vial nacional, tiene por objeto solucionar un problema concreto que afecta a la población y cuya existencia ha sido debidamente acreditada por parte de la entidad denunciada.
75. Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en los extremos de la ruta y escalas comerciales, tiene la

³⁴ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

³⁵ **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. (...)

³⁶ A través de una acreditación de la titularidad o de contar con contratos vigentes para usar y usufructuar dichos terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y en el destino de las rutas.

finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios, el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como tutelar la vida (bien jurídico).

76. 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, motivo por el cual se deberá continuar con el análisis de razonabilidad.

E.2. Proporcionalidad:

77. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado de la resolución que admite a trámite la denuncia³⁷. Sin embargo, a la fecha en que se emite la presente resolución, no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación, se 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.
78. Si bien el Ministerio tiene facultades para imponer a los transportistas la obligación de contar con terminales terrestres y 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.
79. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala³⁸, 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.

³⁷ En efecto, mediante Resolución N° 0177-2015/CEB-INDECOPI, a través de la cual se admite a trámite la denuncia, la Comisión resolvió lo siguiente:

«(...)

Segundo: conceder al Ministerio de Transportes y Comunicaciones el plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos, presentando información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, tomando como referencia lo establecido en el precedente de observancia obligatoria sancionado por el Tribunal Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC.»

³⁸ Ver Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

80. En el presente caso, se evidencia que el Ministerio no tomó en cuenta el tamaño de los agentes económicos, 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.
81. 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 tener presente que dicho artículo también menciona que la acción estatal se orienta 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 prescribe 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 mismos³⁹.
82. 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.
83. 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.

39

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.

84. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que pueda llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.
85. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala⁴⁰, 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, en perjuicio 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.
86. 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.
87. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada.

E.3. Opción menos gravosa:

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

⁴⁰ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras. M-CEB-02/1E

89. Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta podía autorizar, excepcionalmente, el uso de paraderos para prestar dichos servicios, para lo cual debían contar con la opinión favorable de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio o de las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre. La norma establecía que dicha opinión favorable sólo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente⁴¹.
90. Posteriormente, dicho artículo fue modificado y se estableció que, de manera excepcional y en el caso del servicio de transporte regular de personas en ruta corta y/o en zonas rurales que no cuenten con 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 estos 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 peatonales⁴².

⁴¹ **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.

(...)

⁴² **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. (...)

91. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta⁴³, no se ha señalado de manera expresa que sean una alternativa para cumplir con la obligación establecida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte público regular de personas deben contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales.
92. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer la obligación contenida en el numeral 4) del artículo 33º del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154º del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias y, los motivos por los que éstas fueron desechadas; la Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en el citado numeral del artículo 33º del RNAT sea la menos gravosa.
93. 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 N° 182-97-TDC.
94. Por tanto, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, establecida el

⁴³ Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo 017-2009-MTC.

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

(...)

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

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

numeral 4) del artículo 33° del RNAT, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad en los términos expuestos en la presente resolución; 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 en el presente procedimiento, los cuales se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transportes Vicuña Tours E.I.R.L.:

- (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas en la red nacional en la ruta Juliaca (Región Puno) - Arequipa (Región Arequipa) y viceversa, así como en la ruta Juliaca (Región Puno) - Cusco (Región Cusco) y viceversa; materializado en los Oficios N° 819-2015-MTC/15 y N° 818-2015-MTC/15, respectivamente.
- (ii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

Tercero: declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de

servicio de transporte público regular de personas; establecida en el numeral 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Transportes Vicuñitas Tours E.I.R.L. en este extremo.

Cuarto: disponer que no se aplique a Transportes Vicuñitas Tours E.I.R.L. las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, así como los actos que las materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**