

0330-2015/CEB-INDECOPI

18 de agosto de 2015

EXPEDIENTE N° 000104-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : INTERNACIONAL CÉSPEDES 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 Internacional Céspedes S.A.C.:*

- (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, en la ruta Lima – Tarapoto y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15.*
- (ii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicha disposición.*
- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.*
- (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.*
- (v) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes*

elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres 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 33.2) y 33.4) del artículo 33° del RNAT.

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito del 10 de abril de 2015, Internacional Céspedes S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en las siguientes medidas:
 - (i) El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima – Tarapoto y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15.
 - (ii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, el RNAT), efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicha disposición.

- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.
- (v) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre (en adelante, OTT), establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.
- (vi) 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 33.2) y 33.4) del artículo 33º RNAT.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) La empresa ha sido constituida con el objeto social de dedicarse a la prestación del servicio de transporte público y privado de pasajeros a nivel nacional, regional, nacional y/o internacional habiendo realizado la inscripción en la Partida N° 12998888 de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- (ii) Respecto al mantenimiento de la suspensión de otorgar autorizaciones para prestar el servicio de transporte, el Ministerio, a través del Oficio N° 1251-2015-MTC/15, denegó la solicitud de autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas en el ámbito nacional, señalando que no se habría levantado la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte.
- (iii) El Ministerio justifica su decisión de negar el otorgamiento de su autorización argumentando que conforme a lo establecido en la Vigésima

Primera Disposición Complementaria y Transitoria del RNAT, se ha suspendido el otorgamiento de las autorizaciones en la red vial nacional hasta la culminación de la transferencia de funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran), disponiendo además que las referidas autorizaciones se otorgaran conforme a los informes elaborados por el OTT.

- (iv) Con relación a la transferencia de funciones establecida en la Ley de creación de la Sutran, ésta se llevó a cabo a fines del año 2009, es decir hace más de cinco años, por lo que en la actualidad la Sutran ha asumido completamente las funciones que correspondían a la Dirección de Supervisión y a la Unidad Gerencial de Operaciones de Provias Nacional del Ministerio.
- (v) Al respecto, el artículo 63¹ de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General², 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 se estaría contraviniendo la mencionada ley. Además, ello vulnera el derecho de petición contenido en el artículo 106^o de la Ley N° 27444.
- (vi) Conforme lo establece los artículos 12^o y 15^o de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte, el Ministerio tiene competencia para otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte de personas, entre ellas las competencias para otorgar las habilitaciones técnicas referidas a la infraestructura complementaria de transporte que resulta ser uno de los requisitos no solo para el otorgamiento de la autorización para prestar el servicio de transporte terrestre y permanecer en el mercado.

1

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 63.- Carácter inalienable de la competencia administrativa

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

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

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

2

Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 11 de abril de 2001.

- (vii) La Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT ha establecido que no se otorgaran nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento.
- (viii) La referida disposición constituye una barrera burocrática ilegal en tanto contraviene lo establecido en el artículo 63º de la Ley N° 27444 y lo dispuesto en los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757, que garantiza la libre iniciativa privada.
- (ix) Respecto a 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, materializado en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del RNAT, dicha medida constituye una modificación de la normativa previa al RNAT. El Ministerio debe justificar tal decisión, es decir establecer cómo y porqué la referida medida va a beneficiar a los usuarios.
- (x) 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 las rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT, no existía con anterioridad a la entrada en vigencia del actual RNAT. El Ministerio no ha cumplido con presentar una justificación legal para realizar dicha modificación, conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.
- (xi) Sobre la exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT, al igual que en caso anterior el Ministerio no ha cumplido con presentar una justificación legal para realizar dicha modificación, conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.
- (xii) La exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y destino de la ruta, así como estaciones de rutas en escalas comerciales, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT, constituye una

barrera burocrática carente de razonabilidad, toda vez que es un requisito imposible de cumplir, toda vez que en muchos lugares del país no se cuenta con la infraestructura necesaria que cumpla con los requisitos técnicos establecidos en la norma para ser habilitados como terminales terrestres o estaciones de ruta, por ello el Ministerio debió evaluar los costos que la misma genera a los agentes económicos.

- (xiii) Esta medida crea un grave costo social que afecta a los habitantes de ciudades y/o localidades remotas, ya que les impide 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 de esta manera la economía de los usuarios de este servicio.
- (xiv) Asimismo, debe tomarse en cuenta que las empresas pequeñas como la nuestra que operan o pretenden operar en el interior del país donde no existe el tipo de infraestructura que se exige que se verían obligadas a construir terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y en el 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.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución N° 0273-2015/STCEB-INDECOPI del 5 de mayo 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.
- 4. Dicha resolución fue notificada a la denunciante el 12 de mayo de 2015, al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 13 de mayo del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

- 5. El 19 de mayo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

³ Cédulas de Notificación N° 1261-2015/CEB (dirigido a la denunciante), N° 1262-2015/CEB (dirigido al Ministerio) y N° 1263-2015/CEB (dirigido al Procuraduría Pública del Ministerio).

- (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, deberán precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
- (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
- (iii) Con relación al mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, su otorgamiento quedó temporalmente suspendido mientras duró la transferencia de funciones del Ministerio a la Sutran, es decir, hasta el mes de diciembre de 2010.
- (iv) Dicha suspensión ha sido levantada en el caso de las autorizaciones para prestar el servicio de transportes de mercancías, mientras que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT, conforme a lo establecido en la Vigésima Primera Disposición Complementaria del RNAT.
- (v) La referida medida responde a la función normativa del transporte terrestre que le compete al Ministerio, de acuerdo al artículo 11º y 16º de la Ley N° 27181 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.
- (vi) 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.
- (vii) De acuerdo al principio de idoneidad toda afectación a un derecho fundamental debe fundamentarse en la legitimidad del objetivo que se persigue y la idoneidad de la medida adoptada.
- (viii) Conforme al principio de necesidad, no debe existir una medida alternativa que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo

propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Asimismo, respecto al principio de proporcionalidad, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental.

- (ix) La razonabilidad de la medida establecida en la RNAT responde a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre en el ámbito nacional que refleje datos técnicos provenientes de un estudio de razonabilidad de rutas, estudio de formalización, incremento y antigüedad del parque automotor, congestión y saturación de las vías en horas punta e incremento de la contaminación ambiental por carretera.
- (x) Asimismo, el índice de accidentabilidad en los últimos años, conlleva a que el Ministerio tome las medidas pertinentes en resguardo de la satisfacción de las necesidades de los usuarios y de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección al medio ambiente y la comunidad en su conjunto.
- (xi) Con relación a la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, no constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, como lo ha señalado la denunciante, toda vez que dicha regulación responde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional en beneficio de los usuarios y la sociedad en su conjunto, de acuerdo a las facultades normativas del Ministerio.
- (xii) Sobre la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, es necesario mencionar que dicha condición es requerida para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional; sin embargo, luego se establecen excepciones de acuerdo al tipo de prestación y ámbito geográfico del servicio, conforme lo señala el numeral 38.1.5.1 del artículo 38° del RNAT.
- (xiii) 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.

- (xiv) La norma citada se refiere a los demás supuestos en que se presta el servicio, estableciendo escalas claramente diferenciadas y excepcionales.
- (xv) 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.
- (xvi) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad, financiero y de gestión establece las condiciones legales específicas 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.
- (xvii) El otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional quedó temporalmente suspendido mientras duró la transferencia de funciones del Ministerio a la Sutran. Dicha suspensión ha sido levantada en el caso de las autorizaciones para prestar el servicio de transportes de mercancías, mientras que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT, conforme a lo establecido en la Vigésimo Primera Disposición del RNAT.
- (xviii) Dicha medida responde a la función normativa del transporte terrestre que le compete al Ministerio, de acuerdo al artículo 11° y 16° de la Ley N° 27181 y al artículo 9° del RNAT, que le otorgan la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional.
- (xix) La razonabilidad de dicha medida responde a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre en el ámbito nacional.
- (xx) 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.

- (xxi) Respecto de la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta debidamente autorizados en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, como requisito para prestar el servicio de transporte de personas en el ámbito nacional, está orientada a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad en su conjunto.
- (xxii) 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.
- (xxiii) Mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 33.2) 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:

- 6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS de Decreto Ley N° 25868⁴ 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 mercado⁵.

⁴ 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.

⁵ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las

7. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia⁶.
8. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales⁷.

B. Cuestiones previas:

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

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad 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.
10. 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.

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. (...).

⁶ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPÍ
(...)

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.

⁷ 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 razonabilidad.

11. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
12. Los actos y/o 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 el acto y la disposición cuestionados califican como barreras burocráticas, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
13. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse sobre las medidas cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.

B.2 Del argumento de la denunciante referido a que las barreras burocráticas cuestionadas son contrarias a la libre competencia:

14. De acuerdo a lo manifestado por la denunciante, la referida disposición constituye una barrera burocrática ilegal en tanto contraviene lo establecido en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757, los cuales garantizan la libre iniciativa privada.
15. Adicionalmente, por definición legal, la imposición de una barrera burocrática impide u obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, toda vez que son limitaciones que impone la Administración Pública para el ejercicio de una actividad económica o la tramitación de procedimientos administrativos. De ahí que por su propia naturaleza, estas siempre pueden representar una restricción a la competencia en un mercado determinado.
16. Sin embargo, lo antes indicado no implica que tales restricciones administrativas resulten ilegales, pues su imposición se debe al cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha encomendado tutelar y son consecuencia de la manifestación de la función administrativa del Estado.
17. Teniendo en cuenta el efecto que puede tener una regulación o actuación administrativa en el proceso competitivo, es que el marco legal vigente ha asignado a esta Comisión la función de identificar y disponer la inaplicación de aquellas barreras que sean consideradas ilegales (que se encuentren fuera del

ámbito de competencias de la entidad, que no hayan respetado las formalidades para su emisión o que infrinjan una disposición legal) o carentes de razonabilidad (aquellas que no están justificadas en un interés público, son desproporcionadas o no son la opción menos costosa).

18. Precisamente, el análisis que efectuará la Comisión en el presente caso se circunscribe a determinar si las barreras burocráticas denunciadas son legales y razonables, en atención al marco legal en materia de transportes y las normas de simplificación administrativa; además, de ser el caso, evaluar la razonabilidad de dichas disposiciones emitidas por el Ministerio.

B.3 De la imposición de la barrera burocrática cuestionada al caso de la denunciante:

19. Según el Ministerio, la denunciante no ha acreditado que se le haya impuesto a su caso particular alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
20. Al respecto, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal del Indecopi (hoy Sala Especializada en Defensa de la Competencia) ha señalado en diversos pronunciamientos⁸ que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:
 - En concreto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo que sigue ante la entidad denunciada**, por lo que en dicho supuesto, este órgano debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la barrera burocrática aplicada en el referido procedimiento, sobre la base de un acto administrativo que acredite su aplicación efectiva.
 - En abstracto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en una disposición administrativa**, sin que necesariamente haya sido aplicada de manera particular a través de un procedimiento administrativo, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de la medida denunciada.
21. De ahí que, si bien la Comisión puede conocer los casos concretos que se presenten, ello no es óbice para que la misma pueda conocer denuncias que

⁸ 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.

cuestionan disposiciones administrativas en abstracto. En esta línea, aunque la afectación no se realice a través de un acto administrativo concreto dirigido a la denunciante (en el marco de un procedimiento administrativo), de acuerdo a lo establecido por la Sala, corresponde a la Comisión conocer las disposiciones administrativas de alcance general y emitidas en ejercicio de función administrativa que son denunciadas por imponer presuntas barreras burocráticas y, por tanto, evaluar en abstracto la legalidad y razonabilidad.

22. De esta manera, resulta posible que este colegiado pueda conocer las disposiciones emitidas a través del RNAT, por cuanto resulta aplicable al caso de la denunciante.
23. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo.

B.4. Cuestionamiento del Ministerio respecto de la existencia de un pronunciamiento previo:

24. 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 33.2) 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.
25. 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 supremo⁹. 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.
26. 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:

⁹

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. (...)

Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.
Turismo Erick El Rojo S.A.
Empresa de Transportes Turismo Tres Estrellas S.A.C.
Empresa de Transportes Andia S.A.C.
Empresa de Transportes Warivilca S.A.
Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.

27. 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.
28. 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.

C. Cuestión controvertida:

29. 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 de ámbito nacional, para la ruta Lima – Tarapoto y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15.
 - (ii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicha disposición.
 - (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del RNAT.
 - (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del RNAT.

- (v) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.
- (vi) 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 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT.

D. Evaluación de legalidad:

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

- 30. A través de la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT¹⁰, 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.
- 31. El Ministerio ha señalado en sus descargos que si bien *la transferencia de funciones a la Sutran ya culminó, para el caso del servicio de transporte de mercancías en el ámbito nacional, las autorizaciones para el servicio de transporte regular de personas serán otorgadas una vez implementado el OTT a que hace referencia dicha disposición complementaria del RNAT (sic.)*.
- 32. En el presente caso, la decisión de mantener la suspensión ha sido aplicada a la denunciante a través del Oficio N° 1251-2015-MTC/15, mediante el cual el Ministerio se negó a evaluar su solicitud destinada a obtener la respectiva autorización para prestar el servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional en la ruta de Lima - Tarapoto y viceversa.

¹⁰ **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.

33. Conforme a los artículos 12º, 15º y 16º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre¹¹, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte terrestre bajo el ámbito de su competencia.
34. 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 modo¹².
35. 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 administrativo¹³, contraviniendo lo dispuesto en el citado artículo.

¹¹ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 12º.- De la competencia de gestión

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

12.2 Comprende las siguientes facultades:

a) Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.

b) Registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.

c) Otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece la presente Ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones.(énfasis añadido)

Artículo 15º.- De las autoridades competentes

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

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

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

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

Competencias de gestión: (...)

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

¹² **Ley N° 27444, Ley de 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.

¹³ *“El acto administrativo, como la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”* GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Fundación de Derecho Administrativo. Argentina, Buenos Aires, 2013.

36. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la Ley N° 27444¹⁴, 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 establecidos¹⁵.
37. 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.
38. 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 atribuidas¹⁶. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.

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° 27444¹⁷.

39. Si bien la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, 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.
40. 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 pronunciamientos¹⁸, 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 vigente¹⁹.

¹⁷ **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.

¹⁸ 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.

¹⁹ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**
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

- iii. La Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante resolución ministerial se establecerá la Organización y Funciones del OTT²⁰. 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.
41. 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.
42. Si bien la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte²¹, ello no implica que dicha entidad pueda desconocer las normas y principios de simplificación administrativa.
43. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones en la red vial nacional, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15 ruta de Lima - Tarapoto y

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.

20 **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**

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.

- 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 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.

viceversa, por contravenir lo dispuesto en los artículos 63º, 106º y 107º de la Ley N° 27444, el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo y la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT; y, en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

44. Sin perjuicio de lo señalado, esta Comisión considera importante mencionar que la declaración de barrera burocrática ilegal no implica que el Ministerio deba otorgar las autorizaciones solicitadas, sino que debe evaluar las mismas conforme a la normativa técnica correspondiente.

D.2. La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria:

45. Conforme a los artículos 12º y 15º de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte bajo el ámbito de su competencia. Entre ellas se incluye las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.
46. Pese a que el certificado de habilitación técnica constituye uno de los requisitos necesarios para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas a nivel nacional²², el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento²³.
47. El artículo 63º de la Ley N° 27444 prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.
48. Al respecto, el Ministerio ha argumentado que la decisión de no otorgar habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no constituye una barrera burocrática ya que dicha regulación corresponde a la

²² Requisitos consignados en el numeral 55.1) del artículo 55 del RNAT.

²³ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

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

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

mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional y a la facultad normativa que posee.

49. Sin embargo, el Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transportes que se encuentra a su cargo, siendo que dicha restricción ha sido impuesta a través de una norma reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 63º de la Ley N° 27444.
50. Lo señalado guarda concordancia con el derecho de petición administrativa reconocido en los artículos 106º y 107º de la misma ley, comentada previamente en la presente resolución.
51. Por lo tanto, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto²⁴.
52. Además, como ha sido comentado previamente, las entidades públicas están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad en materia de procedimientos administrativos previsto en el artículo IVº de la Ley N° 27444 concordado con el artículo 61º del mismo cuerpo normativo, debiendo actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas.
53. Si bien la Ley N° 27181 atribuye al Ministerio la facultad de establecer la normativa referida a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a restringir el referido servicio a través de una prohibición genérica en el otorgamiento de autorizaciones, sustentada en la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT. Por tanto, la exigencia objeto de análisis en el presente acápite, también vulnera el Principio de Legalidad, debido a que el Ministerio no ha acreditado la existencia de alguna ley que expresamente lo faculte a disponer la referida prohibición²⁵.

²⁴ Criterio tomado de la Resolución N° 0104-2011/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2011.

²⁵ Ibidem.

54. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757²⁶, que garantizan la libre iniciativa privada, entendida ésta como el derecho que tiene toda persona a dedicarse y desarrollar la actividad económica de su preferencia, bajo las limitaciones que establezcan las leyes. Esto último debido a que no existe una ley o norma con el mismo rango que haya habilitado al Ministerio a establecer la prohibición cuestionada²⁷.
55. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, debido a que contraviene lo dispuesto en el artículo 63º 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 los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.3 Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre :

56. De conformidad con lo señalado en el artículo 16º de la Ley N° 27181, el Ministerio, como ente rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, es competente para dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito, conforme lo dispuesto en el artículo 16º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, tal como se desarrolla a continuación:

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

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

²⁶ **Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

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

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

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

Competencias normativas:

a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.(...)"

57. Dicha competencia es ejercida por el Ministerio en cumplimiento del objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre, el cual se encuentra orientado 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.
58. Asimismo, el artículo 23° de la Ley N° 27181, señala que el Ministerio se encuentra facultado a establecer, a través del RNAT, los requisitos técnicos de idoneidad para la prestación del servicio de transporte en sus diferentes modalidades, entre los cuales se encuentran las condiciones de la flota, es decir una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre, estableciendo específicamente la posibilidad de determinar los requisitos de organización que deben observar las empresas que brindan servicios en el rubro²⁸.
59. De acuerdo a ello, se entiende que las medidas cuestionadas constituyen una manifestación de las competencias normativas del mencionado Ministerio²⁹.
60. Si bien el Ministerio cuenta con competencias para emitir este tipo de regulaciones, corresponde evaluar si la misma no vulnera alguna disposición del marco legal vigente referido al subsector de transportes.
61. Sobre el particular, la Ley N° 27181 establece lo siguiente:

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

Artículo 5°.- De la promoción de la inversión privada

(...)

5.2. El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes

²⁸ **Ley N° 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre**

Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada: (...)

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte (...)

Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización; así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte. (...)

²⁹ Resolución N° 0220-2012/CEB-INDECOPI del 23 de agosto del 2012 y Resolución N° 0411-2014/SDC-INDECOPI del 18 de marzo del 2014.

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.

(...)

(Énfasis añadido)

62. Conforme al precitado artículo, 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.
63. Como se aprecia, la referida norma favorece a los agentes económicos para que las reglas que regulan el servicio de transporte terrestre se mantengan estables en el tiempo, ello a fin de no modificar las condiciones sobre las cuales se realizan decisiones de inversión y operación. No obstante, la propia norma contempla la posibilidad de alterar dichas condiciones, siempre que tengan un sustento que las respalde, de no ser así, tal variación sería contraria a la Ley N° 27181.
64. De acuerdo al criterio establecido por la Sala en reiterados pronunciamientos, como por ejemplo, la Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI³⁰, para determinar si un cambio normativo, en materia de transporte, vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181 se debe evaluar (i) si la modificación surgió como consecuencia de un cambio normativo ocurrido con posterioridad a la entrada en vigencia de dicho artículo³¹, y (ii) si dicho cambio se encuentra justificado, *independientemente de los efectos que este haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia*. Ello debido a que el cuestionamiento efectuado fue realizado en abstracto, tal como se muestra a continuación:

“Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI

(...)

23. Mediante Resolución 0043-2014/CEB del 31 de enero de 2014, la Comisión declaró que la prohibición cuestionada no constituye una barrera burocrática ilegal debido a que el denunciante adquirió su vehículo de manera posterior a la incorporación de la medida al ordenamiento jurídico, no implicando un cambio en las condiciones en las que dicho administrado realizó su inversión en el mercado de transporte.

³⁰ En la citada resolución se cuestionó una barrera burocrática que vulnera lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.

³¹ Cabe precisar que dicha disposición entró en vigencia el 9 de octubre de 1999.

24. Contrariamente a lo señalado por la Comisión, de la revisión del expediente se puede apreciar que la barrera burocrática denunciada se encuentra contenida en el artículo 25.1.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC - Reglamento Nacional de Administración de Transportes. Siendo así, se observa que la prohibición cuestionada ha sido planteada como una barrera burocrática en abstracto, por lo que la evaluación de legalidad de la misma se debe realizar independientemente de los efectos que ésta haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia.

25. Dicha interpretación ha sido compartida por el Poder Judicial, que con relación al artículo 5 de la Ley 27181 ha señalado lo siguiente:

“Resolución 4 del 18 de marzo de 2014 emitida por la Octava Sala Contencioso Administrativa

“En efecto, la glosada disposición legal impone a la autoridad administrativa la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, así como la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida, siendo la recurrente la parte obligada a demostrar que contaba preliminarmente con los estudios técnicos correspondientes, requisito importante si se tiene en cuenta que la aludida disposición legal garantiza la estabilidad económica de las condiciones de mercado salvo excepciones plenamente justificadas”.

26. Por ello, para verificar si la prohibición denunciada constituye una barrera burocrática ilegal debe analizarse únicamente si la misma surgió como consecuencia de un cambio normativo ocurrido con posterioridad a la entrada en vigencia del artículo 5 de la Ley 27181; y, de ser el caso, si dicho cambio fue justificado.

(...)”

(Énfasis añadido)

65. En ese sentido, para verificar si las exigencias denunciadas constituyen barreras burocráticas ilegales, de acuerdo al criterio establecido por la Sala y el Poder Judicial, esta Comisión analizará lo siguiente:
- (i) Si entre la regulación pasada y la actual ha ocurrido una variación en las condiciones, ocurrido posteriormente a la entrada en vigencia del artículo 5° de la Ley N° 27181; y,
 - (ii) Si el Ministerio ha sustentado previamente la nueva regulación (justificación previa del cambio normativo).
66. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos³², la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181 no se

³² 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.

satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante 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 mismo³³.

“Resolución N° 0016-2015/SDC-INDECOPI

(...)

27. El artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece expresamente que el Estado garantiza la estabilidad de las condiciones de mercado en mérito a las cuales los agentes económicos tomaron la decisión de invertir en el sector de transporte. Dicha norma solo admite la alteración de tales condiciones, en caso la modificación se encuentre debidamente justificada. En tal sentido, si el cambio de reglas fue efectuado sin un sustento que lo respalde, tal variación será contraria a la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

28. 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, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Como se explicará en los siguientes párrafos, el establecimiento de nuevas exigencias, o el aumento de las ya existentes, requiere de una justificación previa y debidamente sustentada, pues constituye una excepción a la estabilidad de reglas propugnada por dicha ley.

29. En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar previamente la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación.

30. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley 27181, 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. Cabe indicar que es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transporte estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión.

31. En resumen, para acreditar que en el presente caso la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT respetó el artículo 5 de la Ley 27181, Ley

³³ 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 solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión”.

General de Transporte y Tránsito Terrestre, el MTC debe demostrar que antes de establecer esta nueva obligación: (i) detectó la existencia de un problema que tendría que ser atendido a través de la nueva regulación; (ii) consideró los costos y beneficios de su implementación; y, (iii) descartó otras medidas que no solucionaban el problema público identificado o, de hacerlo, resultaban más gravosas para los agentes económicos y consumidores.
(Énfasis añadido)

67. En tal sentido, el artículo 5° de la Ley N° 27181 implica la obligación por parte de las Entidades de la Administración Pública encargadas de la regulación de cada sector, de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida.
68. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transportes en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas³⁴, 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.
69. 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.
70. En consecuencia, el artículo 5° de la Ley N° 27181 implica la obligación por parte de las Entidades de la Administración Pública encargadas de la regulación de cada sector, de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida.

³⁴ **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. pml. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR (Consultado el 18 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. Prueba convincente de algo. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN (Consultado el 18 de agosto de 2015).

71. 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 transporte³⁵, 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) Unidades Impositivas Tributarias (UIT):

72. El numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del RNAT, dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional las empresas tienen que contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT³⁶.

73. 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 empresas³⁷, 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.

74. 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

³⁵ 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.

³⁶ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.**

(...)

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.

³⁷ 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.

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 5º de la Ley Nº 27181³⁸.

75. 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.
76. Cabe señalar que en anteriores procedimientos³⁹, considerados en el presente caso en virtud del principio de verdad material contenido en el numeral 1.11) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley Nº 27444⁴⁰, 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.
77. 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.

³⁸ **Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 5.- De la promoción de la inversión privada

(...)

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.

(...)

³⁹ Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes Nº 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.

⁴⁰ **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

78. 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, este no disminuiría a través de la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, dado que dicha medida tendría como finalidad garantizar el pago de una reparación civil o una indemnización, en caso ocurriera un accidente.
79. 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 patrimonio neto mínimo puede beneficiar directamente a las personas que, por ejemplo, se vean afectadas por un accidente de tránsito atribuible a una empresa de transporte.
80. En esta línea, debe tenerse en cuenta que el hecho de que exista dicho patrimonio no asegura el cumplimiento de una potencial obligación de indemnizar 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 obligaciones⁴¹.
81. En el presente procedimiento, no se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o del incumplimiento de las normas de transporte. No obstante, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando que la denunciante pueda salir del mercado o eventualmente obligársele a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
82. En tal sentido, el Ministerio no ha evaluado los costos y beneficios de la implementación de la medida cuestionada, ni ha evaluado otras opciones regulatorias, de manera previa a la adopción de dicho cambio normativo.
83. 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

⁴¹ Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB y 000177-2011/CEB, el Ministerio ha señalado los problemas que se buscaría evitar con la aplicación de la exigencia cuestionada son los accidentes de tránsito, incumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y tributaria, cobro de tarifas predatorias, "comisionismo", falta de liquidez para asumir el pago de posibles indemnizaciones, etc.

patrimonio neto mínimo conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.

84. 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 38º, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.4. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión:

85. El artículo 39º del RNAT establece como requisito para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao⁴².

⁴² **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**

Artículo 39º.- Condiciones legales específicas adicionales que se debe cumplir para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional con origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y a la provincia constitucional del Callao.

39.1 Además de lo señalado en los numerales anteriores, la presentación de un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión constituye condición legal específica adicional, que se debe cumplir para acceder a prestar servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la provincia constitucional del Callao, 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

86. 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.
87. En el presente caso, el Ministerio ha manifestado que dicha exigencia se sustenta en la necesidad de conocer el impacto de la demanda de las autorizaciones para el servicio de transporte en Lima y Callao en el mercado de transporte, 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.
88. Sin embargo, el Ministerio no ha explicado de qué manera coadyuvaría, eficientemente, la existencia de dicho estudio para resguardar y prevenir el impresionante crecimiento de la 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.
89. En tal sentido, el Ministerio no ha evaluado los costos y beneficios de la implementación de la medida cuestionada, ni ha evaluado otras opciones regulatorias, de manera previa a la adopción de dicho cambio normativo.
90. 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 5° de la Ley N° 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.
91. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión dispuesta en el numeral 39.1) del artículo 39° del RNAT como requisito para

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. "

prestar el servicio de transporte público 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, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.5. La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT:

92. Como ha sido señalado en anteriores pronunciamientos⁴³, la exigencia cuestionada constituye una modificación en la normativa aplicable en materia de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación correspondiente a efectos de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.
93. Pese a que la referida exigencia implica un cambio en la normativa, el Ministerio no ha cumplido con presentar la justificación establecida en el artículo 5º de la Ley N° 27181, en tanto que no ha presentado algún documento alguno de fecha anterior a su incorporación en el RNAT⁴⁴, que dé cuenta de la necesidad de su implementación⁴⁵ o de la realización de un análisis costo-beneficio de la medida.
94. Cabe indicar que en pronunciamientos anteriores⁴⁶ la Comisión señaló que el requisito de que las autorizaciones sean otorgadas conforme a los informes emitidos por el OTT, no era exigible a los administrados, toda vez que no existía evidencia que acreditara la negativa por parte del Ministerio para tramitar el otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros con base en la exigencia cuestionada.
95. Sin embargo, mediante Resolución N° 1363-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que dicha exigencia sí es oponible a los administrados, en la medida que el propio Ministerio ha señalado que el otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito

⁴³ Ver Resoluciones N° 0015-2012/CEB-INDECOPI y N° 0049-2012/CEB-INDECOPI, N° 0558-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

⁴⁴ El Ministerio ha señalado que los informes elaborados por el OTT responden a la necesidad de un diagnóstico actual del transporte terrestre que refleje datos técnicos provenientes, entre otros aspectos, de un estudio de la congestión y saturación de las vías en horas punta, así como del incremento de la contaminación ambiental por carretera. Sin embargo, no ha presentado documentación que evidencia que las razones antes mencionadas fueran tomadas en cuenta de manera previa a la implementación de la exigencia cuestionada.

⁴⁵ De la revisión de la exposición de motivos del RNAT no se aprecia una justificación de la necesidad de que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte público regular de personas se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Transporte Terrestre. En dicho texto solo se indicó que se aprobaba un nuevo reglamento de administración de transporte –que incluía otras variaciones – dado que la normativa anterior habría quedado desfasada y presentaba vacíos.

⁴⁶ Resoluciones N° 0248-2010/CEB-INDECOPI, N° 0249-2010/CEB-INDECOPI y N° 0253-2010/CEB-INDECOPI, N° 0558-2014/CEB-INDECOPI, N° 0152-2015/CEB-INDECOPI entre otras.

nacional se encuentra suspendido hasta que se implemente el OTT y éste pueda emitir los informes a los que hace referencia la Vigésima Primera Disposición Final y Transitoria del RNAT.

96. Esta Comisión considera que si bien en el presente caso no obra documentación que acredite que el Ministerio haya requerido de manera concreta a la denunciante la exigencia cuestionada, se advierte que este tipo de condicionamiento se encuentra previsto en la Vigésima Primera Disposición Complementaria del RNAT, en la que se establece que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte se otorgarán conforme a los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre⁴⁷.
97. Así, de acuerdo a lo establecido en la citada norma, a efectos de poder obtener una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de pasajeros de ámbito nacional, la denunciante deberá contar con los informes elaborados por el OTT, previo diagnóstico de la situación del transporte terrestre. Ello, independientemente a que se haya implementado o no el OTT a la fecha de la presente resolución.
98. Al respecto, cabe señalar que la Segunda y Tercera Disposición Complementaria y Final del RNAT prescriben que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente, y que mediante resolución ministerial se establecerá la organización y funciones del OTT⁴⁸.

⁴⁷ **Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

Vigésima primera disposición complementaria transitoria

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 Nº 29380 Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías- SUTRAN.

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

⁴⁸ **Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT

A partir de la fecha de entrada en vigencia de este reglamento sólo se podrá acceder a una autorización para la prestación de servicios de transporte de ámbito nacional y regional, según corresponda, si se acredita cumplir con los requisitos establecidos en el presente reglamento. (...) No será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente (...).

Segunda Disposición Complementaria Final del RNAT

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

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

(El subrayado es nuestro).

99. De la revisión de las normas antes señaladas, se aprecia que no es posible exigir condiciones o requisitos que tengan un plazo de entrada en vigencia o requieran de una norma complementaria para su implementación en tanto no se encuentren vigentes; y que mediante Resolución Ministerial se debía aprobar la organización y funciones del OTT.
100. En tal sentido, la decisión del Ministerio de condicionar el otorgamiento de nuevas autorizaciones a la existencia de dichos informes contraviene lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria final del RNAT.
101. Por lo tanto, la exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el OTT, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal que contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181, así como la Tercera Disposición Complementaria Final del propio RNAT. En consecuencia, corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

D.6. La exigencia de acreditar ser titular o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta:

102. Los numerales 33.2) y 33.4) 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 nacional⁴⁹.

⁴⁹ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 33º.- Consideraciones generales

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

(...)

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

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

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

103. Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, los artículos 11º y 16º de la Ley N° 27181 facultan al Ministerio a establecer a través del RNAT determinadas exigencias para la prestación del servicio de transporte como la que se analizará en este acápite. Sin embargo, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5º de la referida ley.
104. Al respecto, en anteriores pronunciamientos⁵⁰ la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º 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 5º de la Ley N° 27181.
105. Por tanto, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio para establecer requisitos en la prestación del servicio de transportes y al no haberse verificado una transgresión al artículo 5º de la Ley N° 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

E. Evaluación de razonabilidad:

106. 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 de ámbito nacional, para la ruta Lima – Tarapoto y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15.
 - (ii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de

⁵⁰ Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI, N° 0152-2015/CEB-INDECOPI, entre otras.

Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT.

- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, contenida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.
- (v) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT.

107. 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 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

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

- (i) Es un requisito imposible de cumplir, toda vez que en muchos lugares del país no se cuenta con la infraestructura necesaria que cumpla con los requisitos técnicos establecidos en la norma para ser habilitados como terminales terrestres o estaciones de ruta, por ello el Ministerio debió evaluar los costos que la misma genera a los agentes económicos.
- (ii) Crea un grave costo social que afecta a los habitantes de ciudades y/o localidades remotas, ya que les impide 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 de esta manera la economía de los usuarios de este servicio.

- (iii) Las empresas pequeñas como la nuestra que operan o pretenden operar en el interior del país donde no existe el tipo de infraestructura que se exige que se verían obligadas a construir terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y en el 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.

109. Respecto a los argumentos señalados en los puntos i), ii) y iii) se advierte que la denunciante ha planteado argumentos destinados a cuestionar si la exigencia denunciada es proporcional y si resulta idónea para solucionar los problemas para operar en el interior del país donde no existe el tipo de estaciones de ruta en el origen y en el destino de sus rutas en escala comercial.

110. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos⁵¹:

- 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.

111. 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

⁵¹ 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."

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:

112. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala⁵², 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 Constitución⁵³.
113. Sin embargo, la Comisión considera que en esta etapa del análisis, no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta como condición para prestar el servicio de transporte regular de personas en el ámbito nacional, tiene por objeto solucionar un problema concreto que afecta a la población y cuya existencia ha sido debidamente acreditada por parte de la entidad denunciada.
114. 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 de satisfacer las necesidades de los usuarios y el resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.
115. 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:

116. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado la resolución que admite

⁵² Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

⁵³ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2°.- 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 7°.- 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. (...)

a trámite la denuncia⁵⁴. 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.

117. 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.
118. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala⁵⁵, 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.
119. 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.
120. Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley Nº 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos⁵⁶.

⁵⁴ Al respecto, el Ministerio ha señalado únicamente que se encuentra facultado para imponer dicha obligación.

⁵⁵ Ver Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

⁵⁶ **Ley Nº 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

4.2 El Estado focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia. En particular dirige su atención a los mercados que se desarrollan en áreas de baja demanda de transporte a fin de

121. 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.
122. 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.
123. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que puede llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.
124. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala⁵⁷, 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.
125. 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.

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.

⁵⁷ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

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

E.3. Opción menos gravosa:

127. 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.

128. Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta podía autorizar, excepcionalmente, el uso de paraderos para prestar dichos servicios, para lo cual debían contar con la opinión favorable de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio o de las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre. La norma establecía que dicha opinión favorable solo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente⁵⁸.

129. 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

⁵⁸ **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.

(...)

corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales⁵⁹.

130. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta⁶⁰ no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir con la obligación establecida en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33° 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.
131. 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 33.2) y 33.4) del artículo 33° del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154° 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 33.2) y 33.4) del artículo 33° del RNAT sea la medida menos gravosa.

⁵⁹ **Decreto Supremo 009-2004-MTC**

Artículo 154°.- 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. (...)

⁶⁰ Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

Decreto Supremo 017-2009-MTC.

Artículo 3°.- 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.

132. 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.
133. Por tanto, la exigencia de acreditar la titularidad o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres en el origen y en el destino, así como la exigencia para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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 la denunciante, 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 Internacional Céspedes 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 de personas de ámbito nacional, para la ruta Lima – Tarapoto y viceversa, efectivizado en el Oficio N° 1251-2015-MTC/15.
- (ii) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, efectivizada en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicha disposición
- (iii) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, como requisito para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte

público regular de personas de ámbito nacional, contenida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

- (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
- (v) La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transportes en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio de Tránsito Terrestre, establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria 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 33.2) y 33.4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Internacional Céspedes S.A.C., en este extremo.

Cuarto: disponer que no se aplique a Internacional Céspedes 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 materialicen, 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 Ubía Alzamora.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE